

Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kotoutumisen edistämisestä annettua lakia. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös vapaasta sivistystyöstä annettua lakia, työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia, työttömyysturvalakia, valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annettua lakia, oppivelvollisuuslakia ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia.

Esityksen tavoitteena on uudistaa kotoutumispalvelut vastaamaan pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaa, jonka mukaan kotoutumispolitiikka perustuu kielen oppimiseen, työntekoon sekä suomalaiseen yhteiskuntaan perehtymiseen ja sen sääntöjen noudattamiseen. Hallitusohjelman mukaan Suomi on avoin yhteiskunta, joka auttaa ja kannustaa alkuun uudessa yhteiskunnassa. Lisäksi kotoutumisjärjestelmä uudistetaan kotoutumiseen kannustavaksi. Esityksen tavoitteena on lisätä maahanmuuttajan omaa vastuuta kotoutumisestaan ja muuttaa järjestelmää velvoittavammaksi.

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten kokonaisuutta uudistettaisiin pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti ja sen rahoitus koottaisiin yhteen kanavaan kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen. Kotoutumiskoulutuksen tavoitteita ja sisältöä uudistettaisiin ja työvoimaviranomaisen vastuulle säädettäisiin lukutaitokoulutuksen järjestäminen. Esityksessä toteutettaisiin lisäksi hallitusohjelman mukainen 15 miljoonan euron säästötaavoite. Esityksen tavoitteena on varmistaa, että kotoutuminen on mahdollista molemmilla kotimaisilla kielillä hallitusohjelman mukaisesti.

Esityksessä toteutettaisiin pääministeri Petteri Orpon hallituksen syksyn 2025 budjettiriihessä tehty päätös, jonka mukaan valtion korvauksista kotoutumisen edistämiseen tavoitellaan vuoden 2027 alusta lukien 30 miljoonan euron säästöä vuoden 2027 tasolla. Lisäksi esityksessä toteutettaisiin kuntien ja valtion tehtävien norminpurkua sekä toteutettaisiin kehysriihessä keväällä 2024 päätettyä säästötavoitetta sujuvoittamalla kotoutuja-asiakkaan palveluprosessia.

Osa ehdotetuista lakimuutoksista olisi teknisiä.

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2027 talousarvioksi.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2027.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	5
1 Asian tausta ja valmistelu	5
1.1 Tausta	5
1.2 Valmistelu	6
2 Nykytila ja sen arviointi.....	7
2.1 Maahanmuutto ja maahanmuuttajat Suomessa	7
2.1.1 Maahanmuuton yleiskuva	7
2.1.2 Maahanmuuttajien työmarkkina-asema	7
2.2 Kotoutumisen edistämistä koskeva lainsäädäntö ja toimintaympäristö	11
2.2.1 Kotoutumisen edistämistä koskeva lainsäädäntö	11
2.2.2 Kotoutumislain kohderyhmä ja velvoittavuus.....	12
2.2.3 Kotoutumisen edistämisen suunnittelu ja seuranta	18
2.2.4 Kotoutuminen ruotsiksi	20
2.3 Kotoutumista edistävät palvelut.....	24
2.3.1 Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma ...	24
2.3.2 Kotoutumista edistävät koulutukset	29
2.3.2.1 Kotoutumiskoulutus työvoimakoulutuksena.....	31
2.3.2.2 Vapaan sivistystyön kotoutumissuunnitelmaan sisältyvät koulutukset.....	39
2.3.2.3 Aikuisten perusopetus	45
2.3.2.4 Omaehtoinen opiskelu.....	49
2.3.2.5 Muita kielenoppimisen tapoja	53
2.3.2.6 Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten nykytilan arviointi.....	57
2.4 Kotoutumisen edistämisen rahoitus	66
2.4.1 Kotoutumista ja työllistymistä edistävien palveluiden rahoitus.....	67
2.4.2 Toteutuneiden kustannusten mukaan kunnille, hyvinvointialueille ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle maksettavat korvaukset	70
2.4.3 Muu kotoutumisen edistämisen rahoitus.....	76
3 Tavoitteet	78
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	81
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	81
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	85
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	85
4.2.1.1 Vaikutukset julkiseen talouteen	86
4.2.1.2 Vaikutukset kuntien talouteen.....	90
4.2.1.3 Vaikutukset hyvinvointialueiden talouteen.....	96
4.2.1.4 Vaikutukset Ahvenanmaan viranomaisten talouteen	97
4.2.1.5 Vaikutukset kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten järjestäjien talouteen	99
4.2.2 Viranomaisvaikutukset.....	102
4.2.2.1 Vaikutukset kuntiin	102
4.2.2.2 Vaikutukset hyvinvointialueisiin	108
4.2.2.3 Vaikutukset työ- ja elinkeinoministeriöön.....	110
4.2.2.4 Vaikutukset opetus- ja kulttuuriministeriöön.....	111

4.2.2.5	Vaikutukset Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskukseen.....	111
4.2.2.6	Vaikutukset elinvoimakeskukseen	112
4.2.2.7	Vaikutukset Opetushallitukseen.....	113
4.2.2.8	Vaikutukset Maahanmuuttovirastoon	114
4.2.2.9	Vaikutukset muihin viranomaisiin	115
4.2.3	Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	115
4.2.3.1	Vaikutukset maahanmuuttajiin.....	115
4.2.3.2	Lapsivaikutukset	122
4.2.3.3	Sukupuolivaikutukset	123
4.2.3.4	Tietosuojavaikutukset	125
4.2.3.5	Työllisyysvaikutukset	126
4.2.3.6	Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset	128
4.2.3.7	Vaikutukset vammaisten maahanmuuttajien yhdenvertaisuuteen.....	130
4.2.4	Yhteenvedo esityksen keskeisimmistä vaikutuksista.....	131
5	Muut toteuttamisvaihtoehdot	133
5.1	Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	133
5.1.1	Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten järjestäminen ja rahoitus sekä kotoutumislain mukaiset omaehtoiset opinnot.....	133
5.1.2	Kotoutumissuunnitelma sekä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi	140
5.1.3	Kotoutumisen tavoitteet ja velvoittavuus	141
5.2	Ulkomaisten lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	141
6	Lausuntopalaute.....	149
7	Säännöskohtaiset perustelut.....	149
7.1	Laki kotoutumisen edistämisestä	149
7.2	Laki vapaasta sivistystyöstä.....	175
7.3	Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä	176
7.4	Työttömyysturvalaki	177
7.5	Laki valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä	177
7.6	Oppivelvollisuuslaki	178
7.7	Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta.....	178
8	Lakia alemman asteinen sääntely	178
9	Voimaantulo	178
10	Toimeenpano ja seuranta	179
11	Suhde muihin esityksiin.....	179
11.1	Suhde talousarvioesitykseen	179
12	Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	180
12.1	Yhdenvertaisuus.....	180
12.2	Henkilötietojen suoja	182
12.3	Sivistykselliset oikeudet.....	183
12.4	Oikeus työhön ja sosiaaliturvaan sekä elinkeinovapaus	185
12.5	Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin	187
12.6	Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto.....	188
12.7	Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle.....	191
12.8	Lakia alemman asteinen sääntely.....	194
	LAKIEHDOTUKSET	194

1. Laki kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta.....	195
2. Laki vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta	206
3. Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain muuttamisesta.....	207
4. Laki työttömyysturvalain 10 luvun 4 §:n ja 11 luvun 2 §:n muuttamisesta	209
5. Laki valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 9 a ja 9 d §:n muuttamisesta.....	210
6. Laki oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentin kumoamisesta	211
7. Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 2 §:n 1 momentin 13 kohdan kumoamisesta	211
LIITTEET	213
RINNAKKAISTEKSTIT	213
1. Laki kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta.....	213
2. Laki vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta	240
3. Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain muuttamisesta.....	244
4. Laki työttömyysturvalain 10 luvun 4 §:n ja 11 luvun 2 §:n muuttamisesta	246
5. Laki valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 9 a ja 9 d §:n muuttamisesta.....	247

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan Suomeen kotoudutaan työllä ja kotoutumisjärjestelmää uudistetaan kotoutumiseen kannustavaksi. Hallitusohjelman mukaisesti kotoutumislakiin ja -järjestelmään tehdään korjaukset, joissa painopistettä siirretään tulijan oikeuksia painottavasta järjestelmästä tulijan velvollisuuksia ja omaa vastuuta painottavaan järjestelmään. Lähtökohtana on hallituksen harjoittama kotoutumispolitiikka, joka perustuu kielen oppimiseen, työnteekoon sekä suomalaisen yhteiskuntaan perehtymiseen ja sen sääntöjen noudattamiseen. Suomi on avoin yhteiskunta, joka auttaa ja kannustaa alkuun uudessa yhteiskunnassa. Hallitusohjelman mukaisesti hallitus varmistaa kotoutumisen mahdollisuuksia lisäämällä maahanmuuttajan omaa vastuuta kotoutumisestaan ja muuttamalla järjestelmää velvoittavaksi.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen syksyn 2025 budjettiriihessä päätettiin, että valtion korvauksista kotoutumisen edistämiseen tavoitellaan vuoden 2027 alusta lukien 30 miljoonan euron säästöä. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa on kirjaus siitä, että toteutetaan kotoutumispalvelujen uudistus, jossa järjestelmää tehostetaan ja rahoitus kootaan yhteen kanavaan. Hallitusohjelman liitteen mukaisesti toteutetaan kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten kokonaisuudistus, jonka myötä tavoitteena on 15 miljoonan euron säästöt vuosittain julkiseen talouteen vuodesta 2027 alkaen. Hallitusohjelmassa on myös kirjaus siitä, että kotoutumiskoulutuksen järjestäjälle myönnettävä rahoitus muutetaan osin tulosperspektiiviseksi, ja kirjaus kotoutumistuen keston lyhentämisestä. Hallitusohjelman mukaisesti maahanmuuttajaaitien asemaa parannetaan osana kotoutumispalveluiden kokonaisuudistusta.

Hallitusohjelman mukaisesti kotoutumispalveluihin kuuluvan kielikoulutuksen saatavuutta edistetään joustavasti työpaikoilla ja oppilaitosten osaamista ja kokemusta hyödynnetään lähtömaa-, kielikoulutus- ja kotoutumiskoulutusten toteuttamisessa. Syksyn 2025 budjettiriihen mukaan mahdollistetaan koko- tai osa-aikatyön tekeminen kotoutumiskoulutuksen rinnalla ja arvioidaan kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet siten, että kotoutumiskoulutuksen yhdistäminen joustavasti työhön tai yrittäjyyteen on mahdollista. Lisäksi budjettiriihen mukaisesti varmistetaan sujuvat työelämäpolut maahan muuttaneille.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa on kirjauksia ruotsinkielisen kotoutumiskoulutuksen ja kotoutumisen lisäämisestä. Tavoitteena hallitusohjelman mukaan on, että noin 5–10 prosenttia kotoutuu ruotsin kielellä. Hallitusohjelman mukaan varmistetaan, että kotoutuminen on mahdollista molemmilla kotimaisilla kielillä ja viranomaisten tulee selkeämmin tiedottaa mahdollisuudesta kotoutua myös ruotsiksi. Lisäksi maahanmuuttajien tulee saada valita, millä kielellä kotoutuu. Hallituksen puoliväliriihessä keväällä 2025 oli vastaavia kirjauksia kotoutumiseen ja ruotsiksi kotoutumisen edistämiseen liittyen.

Hallitusohjelman mukaisesti selvitetään lain muuttaminen niin, että kotoutumisen suunnitelmia tehdään vain yksi ja esimerkiksi erillisestä alkukartoituksesta luovutaan. Tavoitteena on norminpurun lisäksi toteuttaa keväällä 2024 julkisen talouden suunnitelmassa (JTS 2025–2028) sovittu säästö vuodesta 2027 alkaen alentamalla 18 vuotta täyttäneen henkilön laskennallista korvausta. Laskennallisesta korvauksesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi hallitusohjelman mukaan kotoutumisen mittareina seurataan työllistymistä, koulutustasoa ja sosiaalityökyä käyttöä.

Kotoutumisen edistämisestä annettu laki (681/2023, jäljempänä *kotoutumislaki*) tuli voimaan 1.1.2025. Tällä esityksellä esitetään hallitusohjelman edellyttämiä muutoksia kotoutumislakiin, työvoimapalveluiden järjestämisestä annettuun lakiin (380/2023), työttömyysturvalakiin (1290/2002), vapaasta sivistystyöstä annettuun lakiin (632/1998), valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annettuun lakiin (884/2017), oppivelvollisuuslakiin (1214/2020) ja kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin (618/2021).

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä. Esitystä on valmisteltu heinäkuusta 2024 alkaen. Työ- ja elinkeinoministeriö on perustanut työryhmän elokuussa 2024 tukemaan hallituksen esityksen valmistelua.

Työ- ja elinkeinoministeriö on keskustellut lakiuudistuksen tavoitteista ja esityksistä elokuusta 2024 alkaen muiden ministeriöiden kanssa kotoutumislain 54 §:ssä tarkoitetussa ministeriöiden välisessä kotoutumisen edistämisen yhteistyöelimessä. Lakiuudistuksen tavoitteita on esitelty kotoutumislain kokonaisuudistuksen toimeenpanon ohjausta varten asetetussa KOTO24-ohjausryhmässä säännöllisesti syyskuusta 2024 kevääseen 2025 saakka. Työ- ja elinkeinoministeriö on keskustellut uudistuksen tavoitteista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kanssa 12.12.2024 järjestetyssä keskustelutilaisuudessa, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten maahanmuuttoyhdyshenkilöiden tapaamisessa 2.6.2025 sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksen (jäljempänä *kehittämis- ja hallintokeskus*) kanssa 3.6.2025 ja 9.9.2025. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö on esitellyt uudistusta työ- ja elinkeinoministeriön, kehittämis- ja hallintokeskuksen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten välisissä työkokouksissa 1.10.2024, 11.2.2025 ja 18.9.2025.

Työ- ja elinkeinoministeriö on järjestänyt yhdessä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa sidosryhmätilaisuuden kotoutumista ja kielitaitoa edistäviä koulutuksia tarjoaville tahoille 3.12.2024. Työ- ja elinkeinoministeriö on keskustellut uudistuksesta Opetusalan ammattijärjestö OAJ:n edustajien kanssa 22.11.2023, Suomen kesäyliopistot ry:n edustajan kanssa 5.6.2025, Opetusalan ammattijärjestö OAJ:n, Suomen kansanopistoyhdistyksen ja Bildningsalliansenin edustajien kanssa 20.8.2025. Lisäksi uudistuksen päälinjoja on esitelty Venäjänkielisten järjestöjen Foorumille 5.10.2024 ja 27.9.2025 sekä kuntien ruotsinkielisen kotoutumisen koordinaattoreille 15.9.2025.

Työ- ja elinkeinoministeriö on keskustellut esityksestä valtionvarainministeriön kanssa 15.1.2025, 24.6.2025, 19.8.2025 ja 19.9.2025. Opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa on keskusteltu säännöllisesti elokuusta 2024 alkaen kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten kokonaisuudesta sekä erillisissä keskustelutilaisuuksissa 3.3.2025, 13.5.2025, 25.6.2025, 26.8.2025 ja 8.9.2025. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö ovat keskustelleet yhdessä esityksestä 8.9.2025. Työ- ja elinkeinoministeriö on keskustellut uudistuksen tavoitteista ja esityksistä oikeusministeriön kanssa 22.5.2025 ja sosiaali- ja terveysministeriön kanssa 25.8.2025.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat saatavilla julkisessa palvelussa osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet> tunnuksella [TEM021:00/2024](#) ja [TEM099:00/2024](#).

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Maahanmuutto ja maahanmuuttajat Suomessa

2.1.1 Maahanmuuton yleiskuva

Maahan muuttavien vuotuinen määrä on noussut merkittävästi 2010-luvulta lähtien. Vuonna 2024 Suomeen muutti noin 64 000 henkilöä, joista 57 215 oli ulkomaan kansalaisia.¹ Koronakriisin jälkeistä kasvua aiempiin vuosiin selittää työ- ja opiskeluperusteisen maahanmuuton kasvun lisäksi myös tilapäistä suojelua saaneiden siirtyminen osaksi Suomen vakituista väestöä. Ukrainasta Suomeen paenneista runsaat 13 000 henkilöä sai kotikunnan ja siirtyi osaksi väestöä vuonna 2024. Suomeen muuttaa vuosittain suurempi määrä ihmisiä kuin maasta muuttaa pois. Edellisen kymmenen vuoden aikana nettomaahanmuutto on ollut vuosittain keskimäärin 25 000 henkilöä ja vuonna 2024 nettomaahanmuutto oli 47 051 henkilöä.

Vuoden 2024 lopussa Suomessa asui noin 411 000 ulkomaan kansalaista ja noin 624 000 ulkomaalaistaustaista henkilöä. Ulkomaalaistaustaisista 51,9 prosenttia oli miehiä ja 48,1 prosenttia naisia. Ulkomaalaistaustaisia alle 15-vuotiaita lapsia oli noin 115 000, mikä on noin 18,5 prosenttia kaikista ulkomaalaistaustaisista. Suomalaistaustaisista alle 15-vuotiaita oli 14,1 prosenttia.²

Suomeen muutetaan monesta syystä. Eniten muutettiin vuonna 2024 suuruusjärjestyksessä perheen, työn ja opiskelun perusteella. Ensimmäisten oleskelulupien määrä väheni vuonna 2024 kaikissa ryhmissä edellisvuoteen nähden. Vuonna 2024 ensimmäisiä oleskelulupia myönnettiin yhteensä 42 200, minkä lisäksi myönteisiä turvapaikkapäätöksiä tehtiin 1 581, kiintiöpakolaisia saapui maahan 808 ja tilapäistä suojelua myönnettiin 12 210 henkilölle. EU-kansalaisten rekisteröintejä oli 7 619.³

2.1.2 Maahanmuuttajien työmarkkina-asema

Ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste on noin 10–20 prosenttiyksikköä matalampi ja työttömyysaste noin 5–10 prosenttiyksikköä korkeampi kuin suomalaistaustaisilla. Elokuussa 2025 ulkomaalaisia työttömiä työnhakijoita (mukaan lukien lomautetut) oli työnvälitystilaston mukaan 48 333 eli noin 15,5 prosenttia kaikista työttömistä työnhakijoista⁴. Työttömien työnhakijoiden tarkastelu ei kuitenkaan anna kokonaiskuvaa ulkomaalaisten työttömyydestä, sillä ulkomaalaisista suhteellisesti suurempi osa on erilaisissa palveluissa, kuten työvoimakoulutuksessa ja omaehtoisessa opiskelussa. Työvoimapalveluiden tarve on suurta erityisesti maahan asettumisen alkuvaiheessa. Moni työvoimapalveluiden piirissä oleva on kotoutumiskoulutuksessa ja opiskelee suomen tai ruotsin kieltä.

Työllisyysasteen tarkkaa arviointia vaikeuttavat tilastojen erilaiset mittarit ja määritelmät.⁵ Suomen virallinen ja kansainvälisesti vertailukelpoinen työllisyysaste perustuu Tilastokeskuksen

¹ Muuttoliike 2024, Tilastokeskus.

² Väestörakenne, Tilastokeskus.

³ Tilastot, Maahanmuuttovirasto. Saapuneista kiintiöpakolaisista osa oli edellisinä vuosina valittuja.

⁴ Työnvälitystilasto, Työ- ja elinkeinoministeriö.

⁵ Työllisyysasteita tarkastellaan usein sekä kyselypohjaisen työvoimatutkimuksen että rekisteripohjaisen työssäkäyntitilaston avulla. Suomen virallinen työllisyysaste perustuu työvoimatutkimukseen ja se on myös kansainvälisesti vertailukelpoinen tietolähde. Työvoimatutkimus voi kuitenkin positiivisen

julkaisemaan työvoimatutkimukseen. Sen mukaan ulkomailla syntyneiden työllisyysaste oli vuoden 2025 toisella neljänneksellä 63,3 prosenttia ja ulkomaan kansalaisten työllisyysaste oli 59,2 prosenttia.⁶ Ulkomailla syntyneiden työllisyysaste oli 11,4 prosenttiyksikköä matalampi kuin Suomessa syntyneiden ja ulkomaan kansalaisten työllisyysaste 15,2 prosenttiyksikköä matalampi kuin Suomen kansalaisilla. Hallinnollisiin rekistereihin perustuvassa työssäkäyntitilastossa ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste on matalampi. Työssäkäyntitilaston mukaan 18–64-vuotiaiden ulkomailla syntyneiden ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste vuonna 2023 oli 57,8 prosenttia, mikä oli 16,8 prosenttiyksikköä pienempi kuin suomalaistaustaisilla.⁷

Ulkomaalaisten työllisyysasteissa on suuria eroja sukupuolen ja eri kansalaisuuksien välillä. Vuoden 2025 toisella neljänneksellä ulkomaalaisten miesten työllisyysaste (67,8 prosenttia) oli työvoimatutkimuksen mukaan 6,2 prosenttiyksikköä suomalaisten miesten työllisyysastetta (74 prosenttia) matalampi. Ulkomaalaisten naisten työllisyysaste (50,2 prosenttia) oli puolestaan 24,7 prosenttiyksikköä suomalaisten naisten työllisyysastetta (74,9 prosenttia) matalampi. Ulkomaan kansalaisten työllisyysastetta laskee erityisesti kolmansien maiden kansalaisten naisten työllisyysaste (45,7 prosenttia), joka oli miltei 30 prosenttiyksikköä suomalaisten naisten työllisyysastetta matalampi.⁸

Eri syistä maahan tulleet työllistyvät hyvin eri tavoin. Kansainvälisen suojelun perusteella maahan tulleiden työllisyysaste on selvästi muista syistä maahan tulleita matalampi. Maahantulo-hetkellä kansainvälisen suojelun perusteella maahan tulleiden työllisyysaste on lähellä nollaa. Kahdeksan vuoden maassaoloajan jälkeen työllisyysaste nousee hieman yli 40 prosenttiin mitaustavasta riippuen.⁹ Myös tilapäisen suojelun perusteella maassa olevien työllisyysaste on hyvin matala, noin 30 prosenttia.¹⁰ Sen sijaan erityisesti työn perusteella maahan muuttaneet ja EU-kansalaiset työllistyvät hyvin. Näiden ryhmien työllisyysaste on 10 maassaolovuoden jälkeen noin 80 prosenttia.¹¹

Ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste nousee merkittävästi maassaoloajan myötä. Tästä syystä myös ulkomailla syntyneiden työllisyysaste on selvästi korkeampi kuin ulkomaan kansalaisten. Ulkomaalaistaustaisten naisten työllisyysaste on muuton jälkeisinä vuosina alhaisempi kuin miehillä, mutta nousee maassaoloajan myötä miehiä nopeammin. Kymmenen maassa asutun vuoden jälkeen lähes 70 prosenttia maahan muuttaneista naisista on työllisiä, mikä on enää 10 prosenttiyksikköä vähemmän kuin miehillä. Hitaimmin työllisyysaste kehittyi kansainvälisen

valikoitumisen takia yliarvioida ulkomaalaisten ja ulkomailla syntyneiden työllisyysasteita. Työssäkäyntitilasto puolestaan aliarvioi ulkomaalaistausten työllisyysasteita, sillä tilasto sisältää ”ylipeittoa” eli eityöllisiksi määriteltyjä henkilöitä, jotka ovat todellisuudessa muuttaneet pois maasta tekemättä muuttoilmoitusta. Lisäksi tilastojen erot johtuvat työllisyyden eri määritelmistä ja mittausajankohdista.

⁶ Työvoimatutkimus, Tilastokeskus/Eurostat. Luvut ovat kausitasoitettuja.

⁷ Työllisyys, Kotoutumisen indikaattorit -tietokanta

⁸ Työvoimatutkimus, Tilastokeskus/Eurostat.

⁹ Pesola H, Sarvimäki M & Virkola T 2024. Eri syistä maahan muuttaneiden työllistyminen Suomessa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024:9, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165475/TEM_2024_9.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

¹⁰ Seppä, M; Alasalmi, J. & Korpela, H. (2025). Tilapäistä suojelua saavien työssäkäynti. Datahuone-raportti 3/2025. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2025092998777>

¹¹ Pesola H, Sarvimäki M & Virkola T 2024. Eri syistä maahan muuttaneiden työllistyminen Suomessa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024:9, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165475/TEM_2024_9.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

suojelun tarpeen perusteella ensimmäisen oleskelulupansa saaneilla naisilla, joiden työllisyys jää 10 vuoden maassa asumisen jälkeen alle 50 prosenttiin.¹²

Ulkomaan kansalaisten työllisyysaste oli vuoden 2025 toisella neljänneksellä työvoimatutkimuksen mukaan Suomessa alle EU-maiden keskiarvon. Muihin Pohjoismaihin verrattuna ulkomaan kansalaiset työllistyvät Suomessa selvästi huonommin kuin Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa. Suomessa ero ulkomaan kansalaisten ja maan kansalaisten työllisyysasteissa vuoden 2025 toisella neljänneksellä oli 15,2 prosenttiyksikköä, mikä on huomattavasti enemmän kuin muissa Pohjoismaissa.¹³ Ero Suomen ja ulkomaan kansalaisten työllisyysasteissa on kasvanut merkittävästi vuodesta 2023 lähtien. Maiden välinen vertailu ei kuitenkaan välttämättä kerro suoraan kotoutumisen onnistumisesta eri maissa vaan myös siitä, millaista maahanmuuttoa näihin on kohdistunut. Työllisyysasteen lisäksi ulkomaalaistaustaisten työmarkkina-asema eroaa suomalaistaustaisista monin tavoin. Ulkomaalaistaustaisten työsuhteet ovat useammin osa- ja määräaikaisia ja ulkomaalaistaustaiset sijoittuvat usein koulutustaan vastaamattomiin töihin. Ulkomaalaistaustaisten pitkäaikaistyöttömyys on kuitenkin suomalaistaustaisia matalampaa. He myös toimivat yrittäjinä vähintään yhtä todennäköisesti kuin suomalaistaustaiset.¹⁴

Ulkomaalaistaustaisten työllistymisen tyypillisiä yksilötason haasteita ovat kotimaisten kielten puutteellinen osaaminen, koulutuksen ja työkokemuksen soveltumattomuus suomalaisille työmarkkinoille sekä työllistymistä tukevien verkostojen puute. Koulutuksella on selvä yhteys työllisyyteen, mutta ulkomaalaistaustaisten kohdalla tämä yhteys vaikuttaa olevan varsinkin korkeakoulutetuilla, erityisesti naisilla, heikompi kuin suomalaistaustaisilla.¹⁵

Vaikka osaaminen ja muut työllistymistä edistävät tekijät olisivat kunnossa, ulkomaalaistaustaisten matka suomalaisille työmarkkinoille on selvästi suomalaistaustaisia vaikeampi. Työhönotossa on havaittu syrjintää, joka heikentää etnisiin vähemmistöihin kuuluvien mahdollisuuksia työllistyä. Tutkimuksen perusteella päästäkseen työhaastatteluun irakilaistaustaisen on lähetettävä kaksi kertaa enemmän työhakemuksia ja somalialaistaustaisen kaksi ja puoli kertaa enemmän työhakemuksia kuin suomalaistaustaisen, vaikka hakijoiden koulutus, työkokemus ja suomen kielen taito olisivat yhtäläiset.¹⁶

Pakolaistaustaisten lähtökohdat suomalaisilla työmarkkinoilla ovat selvästi muita maahanmuuttajaryhmiä heikommat. Siinä missä työn perusteella tulevilla on työpaikka valmiina ja sopivaa osaamista ainakin yhden työnantajan tarpeisiin, pakolaistaustaiset saapuvat maahan ilman kontakteja sekä usein ilman kielitaitoa tai Suomen työmarkkinoille sellaisenaan soveltuvaa osaamista. Pakolaistaustaiset saapuvat maahan saadakseen suojelua vainolta tai sen uhalta. Osalla on traumoja tai terveydellisiä ongelmia, jotka heikentävät työkykyä. Muita työllistymistä

¹² Pesola H, Sarvimäki M & Virkola T 2024. Eri syistä maahan muuttaneiden työllistyminen Suomessa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024:9, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165475/TEM_2024_9.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Työllisyyden määritelmä on tutkimuksessa kevyempi kuin virallisissa työllisyystilastoissa.

¹³ Työvoimatutkimus, Tilastokeskus/Eurostat.

¹⁴ Työllisyys, Kotoutumisen indikaattorit –tietokanta.

¹⁵ Larja, L. 2019. Maahanmuuttajanaiset työmarkkinoilla ja työmarkkinoiden ulkopuolella, Teoksessa Kazi, V. & Alitolppa-Niitamo, A. & Kaihovaara, A. (toim.) Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019: Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta. TEM oppaat ja muut julkaisut. 2019:10. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-487-7>

¹⁶ Ahmad, A. 2025. A Comparative Analysis of the Reception of Immigrants into Finnish Working Life in 2016 and 2024. Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment. 2025:6. Työ- ja elinkeinoministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-785-4>

vaikeuttavia tekijöitä ovat muun muassa syrjintä työmarkkinoilla, hoitamattomat sairaudet ja vammat, kielenoppimishaasteet ja huoli läheisten vaikeasta tilanteesta lähtömaassa¹⁷. Toisaalta osa pakolaistaustaisista on osaavia ja hyvin koulutettuja, eikä heidän osaamistaan saada riittävän tehokkaasti käyttöön.

Välittömästi oleskeluluvan saamisen jälkeen pakolaistaustaisten työllisyysaste on lähellä nollaa. Matalasta lähtötasosta johtuen työllisyysaste kasvaa merkittävästi maassaoloajan myötä, kun eri palvelut ja kontaktit yhteiskuntaan tukevat osaamista, kielitaitoa, terveyttä ja verkostoja. Kansainvälisen suojelun perusteella muuttaneista 60 prosentilla oli työ- tai yrittäjätuloja 10 maassaolovuoden jälkeen.¹⁸ 2000-luvulla saapuneiden pakolaistaustaisten työllisyysaste on noussut keskimäärin nopeammin kuin aiemmin Suomeen tulleiden.¹⁹

Maahan muuttaneiden naisten alhaista työllisyysastetta ja korkeaa osuutta työvoiman ulkopuolella selittävät niin yksilö-, perhe- ja ryhmätason tekijät kuin rakenteelliset tekijätkin. Maahan muuttaneet naiset kokevat merkittävimpinä työllistymisensä esteinä kielitaidon puutteet, vähäiset suhteet valtaväestöön sekä koulutukseen, työkokemukseen ja tiedonsaantiin liittyvät puutteet.²⁰

Matalaa työllisyyttä ei kuitenkaan selitä niinkään miehiä korkeampi työttömyys vaan työvoiman ulkopuolella oleminen. Työvoimatutkimuksen mukaan ulkomaalaisten miesten osallistumisaste (työvoimaan kuuluvien osuus työikäisistä) oli vuoden 2025 toisella neljänneksellä lähes samaa tasoa kuin suomalaisten miesten osallistumisaste. Ulkomaalaisten naisten osallistumisaste jää kuitenkin noin 15 prosenttiyksikköä suomalaisia naisia alhaisemmaksi ja muiden kuin EU-maiden kansalaisten naisten osallistumisaste noin 19 prosenttiyksikköä suomalaisia naisia alhaisemmaksi.²¹ Maahanmuuttajaäitien ja maassa syntyneiden äitien työllisyysasteiden ero Suomessa on keskimääräistä OECD-maiden tasoa.²²

Keskeinen maahan muuttaneiden naisten työvoiman ulkopuolella olemista selittävä tekijä on maahantulon peruste. Naiset muuttavat Suomeen huomattavasti miehiä harvemmin työn perusteella ja selvästi useammin perhesyistä. Maahan muuttovaiheessa monet naiset ovat lapsensaanti-ikäisiä ja saavat lapsia maahanmuuton jälkeisinä vuosina. Työvoiman ulkopuolella olemista selittävät myös perheellistyminen ja hoivavastuun epätasainen jakautuminen perheen sisällä. Maahanmuuttajaäidit käyttävät lasten kotihoidon tukea yleisemmin kuin maassa syntyneet äidit. Lasten ikä ja lukumäärä vaikuttavat työllisyyteen hyvin eri tavalla ulkomaalais- ja

¹⁷ Asikainen, E. (toim.). 2020. Sivuaaniä: Asiakkaiden, asiakastyötä tekevien ja verkostotoimijoiden näkemyksiä pakolaistaustaisten ohjauksesta. Raportteja 2020:9. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-314-873-4>

¹⁸ Pesola, H. & Sarvimäki, M. & Virkola T. 2024. Eri syistä maahan muuttaneiden työllistyminen Suomessa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. 2024:9. Työ- ja elinkeinoministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-870-7>

¹⁹ Sarvimäki, M. 2017. Labour market integration of refugees in Finland. VATT Research Reports 185. <https://vatt.fi/documents/2956369/4207575/t185.pdf>.

²⁰ Martelin, T. & Nieminen, T. & Väänänen, A. & Toivanen, M. Työ ja työllistymisen esteet. Teoksessa Kuusio, H. & Seppänen, A. & Jokela, S. & Somersalo, L. & Lilja, E. (toim.) Ulkomaalaistaustaisten terveys ja hyvinvointi Suomessa. FinMonik-tutkimus 2018–2019. Raportti 2020:1. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-034-1>.

²¹ Työvoimatutkimus, Tilastokeskus/Eurostat

²² OECD 2024. The labour market integration of migrant mothers and fathers in the Nordic countries. Supported by Nordic Council of Ministers. [the-labour-market-integration-of-migrant-mothers-and-fathers-in-the-nordic-countries.pdf](https://www.oecd.org/publications/the-labour-market-integration-of-migrant-mothers-and-fathers-in-the-nordic-countries.pdf)

suomalaistaustaisilla äideillä. Siinä missä suomalaistaustaisten äitien työllisyysaste on korkeampi kuin lapsettomien naisten, ulkomaalaistaustaisten äitien työllisyysaste jää kauas lapsettomien naisten työllisyysasteesta.²³

2.2 Kotoutumisen edistämistä koskeva lainsäädäntö ja toimintaympäristö

2.2.1 Kotoutumisen edistämistä koskeva lainsäädäntö

Kotoutumislaki tuli voimaan 1.1.2025. Kotoutumista sääntelevän lainsäädännön kokonaisuudistuksen (HE 208/2022 vp) tavoitteena oli uudistaa kotoutumisen edistämistä koskeva lainsäädäntö ottaen huomioon esimerkiksi eduskunnan valtioneuvoston selontekoa koskevan mietinnön (HaVM 10/2022 vp) edellytykset sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevan uudistuksen sekä työvoimapalvelu-uudistuksen edellyttämät kotoutumisen edistämisen muutostarpeet. Tavoitteena oli edistää maahanmuuttajien kotoutumista, työllisyyttä, osaamista ja työelämävalmiuksia sekä hyvinvointia ja terveyttä. Kokonaisuudistuksella pyrittiin edistämään myös yhdenvertaisuuden, tasa-arvon sekä maahanmuuttajien osallisuuden toteutumista. Lisäksi tavoitteena oli edistää kotoutumisen edistämisen työelämälähtöisyyttä, monialaista yhteistyötä samoin kuin hyviä väestösuhteita yhteiskunnassa.

Uudistuksen tavoitteena oli tehostaa maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä kehittämällä alkuvaiheen kotoutumispalveluita ja maahanmuuttajien tarpeiden huomiointia laajasti osana muita keskeisiä yhteiskunnan osa-alueita, erityisesti työllisyyden, koulutuksen, hyvinvoinnin ja terveyden sekä osallisuuden edistämistä. Uudistuksessa luotiin kotoutumisen alkuvaiheen palvelut kokoava kunnan kotoutumisohjelma ja tuotiin kotoutumisen edistäminen osaksi muuta suunnittelua, kehittämistä ja seurantaa valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Niin ikään tavoitteena oli vahvistaa kotoutumispalveluiden yhteensovittamista työvoima-, elinkeino-, koulutus-, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä muiden keskeisten palveluiden kanssa. Kotoutumislain kokonaisuudistuksen tavoitteena oli tehostaa ja nopeuttaa kotoutumista maahantulosta lähtien kaikissa vaiheissa, ja osana tätä tavoitetta kotoutumissuunnitelman pääsääntöistä enimmäiskestoja lyhennettiin kolmesta vuodesta kahteen vuoteen.

Kotoutumislain tarkoituksena on edistää maahanmuuttajan kotoutumista, työllisyyttä tai yrittäjyyttä, osaamista ja työelämävalmiuksia, yhdenvertaisuuden, osallisuuden ja tasa-arvon toteutumista sekä maahanmuuttajan hyvinvointia ja terveyttä. Lisäksi kotoutumislain tarkoituksena on edistää hyviä väestösuhteita ja yhteiskunnan vastaanottavuutta, tarpeellisten ja laadukkaiden kotoutumista edistävien palveluiden saatavuutta, monialaista yhteistyötä kotoutumista edistävien toimijoiden välillä sekä kotoutumisen edistämisen suunnittelun ja kehittämisen yhteensovittamista valtakunnallisen, alueellisen sekä paikallisen muun suunnittelun ja kehittämisen kanssa.

Kotoutumislaisissa säädetään myös viranomaisten tehtävistä kotoutumisen edistämisessä. Lain lähtökohtana on poikkihallinnollisuus ja kotoutumisen edistäminen laajasti osana eri politiikkaaloja sekä monialainen yhteistyö kotoutumista edistävien palveluiden toteuttamisessa. Kotoutumista edistäviä palveluja annetaan myös yleisen palvelujärjestelmän mukaisina palveluina, joista säädetään erikseen niitä koskevissa lainsäädännöissä, esimerkiksi opetustoimen, sosiaali- ja terveyshuollon sekä työvoimapalveluiden järjestämistä koskevissa säädöksissä. Viranomaisten tehtävistä säädetään muun muassa kuntalaissa, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetussa laissa (897/2009, kumottu elinvoimaketuksista sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta annetulla lailla 531/2025, joka on voimassa 1.1.2026 alkaen),

²³ OECD 2024.

työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa, työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetussa laissa (381/2023), hyvinvointialueesta annetussa laissa (611/2021) sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa (612/2021).

Kotoutumislaisissa säädetään kotoutumista edistävien palveluiden tavoitteista. Kotoutumislain kokonaisuudistuksen myötä laissa on säädetty kotoutumissuunnitelmassa sovittavista yksilöllisistä tavoitteista. Tällä muutoksella on pyritty lisäämään yksilöllisen kotoutumisen tavoitteellisuutta etenkin kotoutumisen ja työllistymisen edellytysten kehittämiseksi. Kotoutumissuunnitelmassa sovitaan maahanmuuttajan yksilöllisistä kotoutumisen ja työllistymisen tai yrittäjyyden pidemmän aikavälin sekä kotoutumissuunnitelman aikaisista tavoitteista. Lisäksi laissa säädetään kotoutumiskoulutuksen kielellisestä tavoitteesta. Kotoutumislaisissa ei säädetä kuitenkaan varsinaisesti kotoutumisen yleisistä tavoitteista lain tarkoitusta lukuun ottamatta taikka muutoin kotoutumiskoulutuksen tavoitteista, pois lukien kielellinen tavoite.

Kotoutumislaisissa säädetään kotoutumisen edistämisestä hyvinvointialueilla. Sosiaali- ja terveydenhuollon substanssilainsäädännöissä ei ole erikseen huomioitu maahanmuuttajia tai kotoutuja-asiakkaita palveluiden saajina (pl. ilman huoltajaa saapuneiden perheryhmäkodit) eikä säädetty erikseen siitä, että hyvinvointialueiden tulisi ottaa kotoutumisen edistäminen erikseen huomioon palveluita toteutettaessa. Lisäksi on huomioitava, että suurin osa lainsäädännöstä on säädetty kuntapohjaisen mallin aikana, jolloin kunnan vastuulla oli kotoutumistoimien lisäksi myös sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestäminen. Tällöin kotoutumislain on ajateltu säätelevän kotoutumispalveluiden järjestämistä myös osana sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita.

Sosiaali- ja terveystyöpalveluiden järjestämisestä säädetään niitä koskevassa yleis- ja erityislainsäädännössä ja ne tukevat osaltaan maahanmuuttajien kotoutumista. Sosiaali- ja terveystyöpalveluiden alkuvaiheen ohjaus ja neuvonta ovat erityisen tärkeitä, jotta maahanmuuttaja-asiakkaat pääsevät tarvittaen vastaaviin sosiaali- ja terveystyöpalveluihin yhdenvertaisesti kantaväestön kanssa. Maahanmuuttajien sosiaali- ja terveydenhuollon tarpeeseen vastataan pääosin sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluilla, mutta tarpeen mukaan myös erityistyöpalveluilla, kuten myös muiden sosiaali- ja terveystyöpalveluita käyttävien kohdalla. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tarjoaminen perustuu aina sitä koskevan lainsäädännön pohjalta tehtävään palvelutarpeen arviointiin.

2.2.2 Kotoutumislain kohderyhmä ja velvoittavuus

Kotoutumislain kohderyhmä

Kotoutumislakia sovelletaan henkilöön, jolla on ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitettu voimassa oleva oleskelulupa Suomessa. Kotoutumislakia sovelletaan myös henkilöön, jonka oleskeluoikeus on rekisteröity tai jolle on myönnetty oleskelukortti ulkomaalaislain mukaisesti. Lakia sovelletaan myös Pohjoismaan kansalaiseen, jonka oleskeluoikeus on rekisteröity siten kuin Pohjoismaiden välillä väestön rekisteröinnistä on sovittu. Kotoutumislain 10 §:ää sovelletaan myös muuhun Suomessa oleskelevaan maahanmuuttajaan ja 68 §:ää sovelletaan myös Suomen kansalaiseen, joka on kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 3 §:n 7 kohdassa tarkoitettu ihmiskaupan uhri. Kotoutumislain 4 luvun säännöksiä kuntapaikalle ohjaamisesta sekä 61–66 §:n säännöksiä kustannusten korvaamisesta kunnalle tai hyvinvointialueelle sovelletaan kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettuihin henkilöihin.

Kotoutumista edistäviä palveluita järjestetään osana kunnan kotoutumisohjelmaa sekä muina kotoutumista edistävinä yleisen palvelu- ja koulutusjärjestelmän mukaisina palveluina. Kunnan kotoutumisohjelma on maahanmuuttajien alkuvaiheen kotoutumispalveluiden kokonaisuus, jonka vähimmäissisällöstä säädetään lailla. Laissa määriteltävälle ensisijaiselle kohderyhmälle tarjottavaan kotoutumisohjelmaan sisältyy vähintään osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi, kotoutumissuunnitelma, monikielinen yhteiskuntaorientaatio, kotoutumiskoulutusta ja siihen sisältyvä kielitaidon päättötestaus, muita palvelutarpeeseen perustuvia kotoutumista ja työllistymistä edistäviä palveluita sekä kotoutumisohjelman aikaista ohjausta ja neuvontaa. Kunnan tai työvoimaviranomaisen tulee laatia osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi työttömiksi työnhakijoiksi rekisteröityneille että laissa määritellyille työvoiman ulkopuolisille maahanmuuttajille. Kohderyhmänä ovat työttömien työnhakijoiden lisäksi 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitetut henkilöt (muun muassa kansainvälistä suojelua saavat, kiintiöpakolaiset ja tilapäistä suojelua saavat, joilla on kotikunta sekä mainittujen henkilöiden perheenjäsenet), alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleet lapset ja nuoret, ihmiskaupan uhrin, toimeentulotukea muuten kuin tilapäisesti saavat ja lapsen kotihoidon tukea saavat maahanmuuttajat. Kotoutumislain kokonaisuudistuksessa velvoittavuutta lisättiin laajentamalla kotoutumislain ensisijaista kohderyhmää, jonka myötä kunnalla on velvollisuus tavoittaa yhä useammat maahanmuuttajat kotoutumista edistäviin palveluihin.

Alkuvaiheen kotoutumispalveluiden kohderyhmän kokoon vaikuttaa ensisijaisesti Suomeen kohdistuvan maahanmuuton määrä. Kohderyhmän koko siis vaihtelee vuosittain. Vuonna 2024 ensimmäisiä kotoutumissuunnitelmia laadittiin työnhakijoiksi rekisteröityneille maahanmuuttajille yhteensä 19 710 kappaletta.²⁴ Luku on kasvanut huomattavasti vuotta 2022 edeltäneeseen aikaan nähden, mikä johtuu paitsi tilapäistä suojelua saavien suuresta määrästä, myös muun maahanmuuton volyymin kasvusta. Vuoden 2025 kolmannella kvartaalilla työnhakijaksi rekisteröityneiden maahanmuuttajien keskuudessa oli keskimäärin 25 710 kotoutuja-asiakasta eli maahanmuuttajaa, joilla oli voimassa oleva kotoutumissuunnitelma.²⁵

Vuoden 2025 alusta voimaan tulleen kotoutumislain yhtenä tavoitteena oli tehostaa ja nopeuttaa maahanmuuttajanaisten työllistymistä ja kotoutumista. Tähän pyrittiin velvoittamalla kunnat ottamaan yhteyttä lasten kotihoidon tukea saaviin alle kolme vuotta aikaisemmin oleskeluluvan tai -kortin saaneisiin tai oleskeluoikeuden rekisteröineisiin osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin toteuttamiseksi. Erityisesti naisten kotoutumisen alkuvaiheen palveluiden piiriin tavoittamisen tehostamiseksi kotoutumislain kokonaisuudistuksessa säädettiin täsmällisemmin ja tarkkarajaisemmin tiedonsaantioikeuksista. Kunta on aiemminkin saanut palveluihin tavoittamiseksi tiedon niistä maahanmuuttajista, joihin sovelletaan kotoutumislakia ja jotka saavat toimeentulotukea muutoin kuin tilapäisesti. Vuodesta 2025 alkaen kunta saa vastaavasti rekisteripohjaisesti tiedon niistä maahanmuuttajista, joihin sovelletaan kotoutumislakia ja jotka saavat lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa tarkoitettua lapsen kotihoidon tukea. Muutoksen tavoitteena on ollut tavoittaa systemaattisesti kotihoidon tukea saavat maahanmuuttajat, jotka ovat usein kotona lapsia hoitavia äitejä ja tarjota heille kotoutumisohjelman palveluita. Perhevelvoitteiden aiheuttama rajoite kotoutumistoimiin osallistumiselle on huomioitu lainsäädännöllisesti siten, että kotoutumissuunnitelman enimmäiskesto voidaan pidentää raskaus- tai vanhempainvapaan kestoja vastaavasti. Kotoutumislain kokonaisuudistuksen myötä kotoutumissuunnitelman enimmäiskesto voidaan harkinnan mukaan pidentää enintään kahdella vuodella sen vuoksi, että kotoutumislaisissa säädetty enimmäiskesto on kulunut

²⁴ Palvelusuunnitelmien seuranta, digitaaliset raportit. Kehittämisen ja hallintokeskus, luettu 10.6.2025, https://tuuttipalvelu.sharepoint.com/sites/Tiedolla_Johtaminen/SitePages/Palvelusuunnitelmien-seuranta.aspx

²⁵ Kehittämisen ja hallintokeskuksen Tuutti-palvelu, luettu 30.9.2025.

maahanmuuttajan saadessa lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa tarkoitettua lapsen kotihoidon tukea ja osallistuessa osa-aikaisesti kotoutumissuunnitelman mukaisesti toimiin. Lisäksi pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa on tavoitteena parantaa maahanmuuttajaaitien asemaa ja siihen on osoitettu lisärahoitusta kunnille vuodesta 2025 alkaen.

Kotoutumisen velvoittavuus

Kotoutuminen on maahanmuuttajan yksilöllinen prosessi, joka tapahtuu vuorovaikutuksessa ympäröivän yhteiskunnan kanssa ja joka edellyttää maahanmuuttajan omaa aktiivisuutta ja sitoutumista. Maahanmuuttajalla on myös velvollisuus osallistua hänelle tarjottuihin palveluihin. Kotoutumislain mukaan kotoutuja-asiakkaalla eli maahanmuuttajalla, jolla on voimassa oleva kotoutumissuunnitelma, on velvollisuus osallistua kotoutumissuunnitelman laatimiseen ja tarkistamiseen, toteuttaa hänen kanssaan laadittua suunnitelmaa sekä hakeutua ja osallistua säännöllisesti suunnitelmassa sovittuihin toimenpiteisiin ja palveluihin. Kotoutuja-asiakkaan on ilmoitettava kunnalle, miten hän on toteuttanut suunnitelmaa ja ilmoitettava merkittävistä palvelutarpeeseensa tai elämäntilanteeseensa liittyvistä tai muista muutoksista, jotka voivat vaikuttaa suunnitelmassa sovittujen tavoitteiden saavuttamiseen ja palveluihin osallistumiseen. Lisäksi työnhakijaksi rekisteröityneen kotoutuja-asiakkaan on ilmoitettava suunnitelman toteuttamisesta työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 38 §:ssä säädetyllä tavalla.

Maahanmuuttajalle ja kotoutuja-asiakkaalle kerrotaan hänen velvollisuuksistaan jo nykyisin kotoutumislain mukaisten palveluiden ja toimenpiteiden yhteydessä. Velvollisuuksista kerrotaan esimerkiksi oleskelukortin myöntämisen tai kotikunta- ja väestötietojen rekisteröinnin yhteydessä annettavassa perustietoineistossa, matalan kynnyksen ohjauksessa ja neuvonnassa sekä monikielisessä yhteiskuntaorientaatiossa. Maahanmuuttajalle kerrotaan velvollisuuksista myös kunnan järjestämän kotoutumisohjelman aikaisen ohjauksen ja neuvonnan osana. Lisäksi maahanmuuttajalle tulee kertoa hänen velvollisuuksistaan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä. Sen sisältöä on tarkennettu valtioneuvoston asetuksella osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sisällöstä ja toteuttamisesta (869/2024). Myös muissa peruspalveluissa, kuten kunnan peruspalveluissa ja sosiaali- ja terveystieteissä, tuodaan esiin palveluihin liittyvät oikeudet ja velvollisuudet.

Työnhakijana olevan maahanmuuttajan kotoutumista edistävistä palveluista säädetään kotoutumislain lisäksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa. Kunnan työvoimaviranomainen sopii kotoutumissuunnitelmassa työnhakijana olevan maahanmuuttajan kanssa koulutuksesta, työhausta ja sen tavoitteista sekä työnhakua tukevista ja työllistymistä edistävistä toimenpiteistä ja palveluista. Kotoutumissuunnitelman tulee sisältää työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain mukainen työnhakuvelvollisuus. Työnhakuvelvollisuuden pääsäännön mukaisesti suunnitelmaan sisällytetään kerrallaan kolme sellaista kuukauden kestävää tarkastelujaksoa, jonka aikana työttömän ja työttömyysuhan alaisen työnhakijan on haettava neljää työmahdollisuutta. Lisäksi pääsääntöinen työnhakuvelvollisuus asetetaan vähintään kaksi viikkoa kestävässä osa-aikatyössä olevalle tai työaikaa lyhentämällä lomautetulle työnhakijalle, jonka säännöllinen työaika on enintään 80 prosenttia alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta. Työnhakuvelvollisuus asetetaan myös henkilöille, jotka opiskelevat työvoimakoulutuksessa, suorittavat omaehtoisia opintoja työttömyysetuudella tuettuna tai ovat palkkatuetussa työssä, mutta näihin tilanteisiin liittyy sekä velvollisuuden alkamisajankohtaan, että haettavien työmahdollisuuksien määrään liittyviä poikkeuksia. Jos työvoimapalveluun ei liity minkäänlaista poikkeusta työnhakuvelvollisuuden osalta, työnhakuvelvollisuus asetetaan pääsäännön mukaisesti.

Jos työnhakija opiskelee työvoimakoulutuksessa tai osallistuu työkokeiluun tai on palkkatuetussa työssä, jonka työaika ylittää 80 prosenttia alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta tai on yhdenjaksoisessa kuntoutuksessa arviolta yli kuukauden ajan, työnhakuvelvollisuus alkaa vasta kuukautta ennen edellä mainittujen palveluiden päättymistä järjestettävästä työnhakukeskustelusta. Tämä tarkoittaa sitä, että mainittujen palveluiden aikana työnhakuvelvollisuutta ei ole, ellei palvelu kestä arviolta enintään kuukautta, jolloin se asetetaan pääsäännön mukaisesti.

Työnhakuvelvollisuuden yksityiskohtiin on työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa säädettyjä poikkeuksia. Poikkeuksista ainoa, joka käytännössä koskee vain maahanmuuttajia, on se, että työnhakuvelvollisuutta ei aseteta, jos työnhakija opiskelee omaehtoisia luku- ja kirjoitustaidon opintoja työttömyysetuudella tuettuna ja opinnot ovat työttömyysturvalain perusteella päätoimisia. Luku- ja kirjoitustaitoa opiskelevilla työnhakijoilla on selvästi muita työnhakijoita heikommat edellytykset työllistyä, ja luku- ja kirjoitustaidon hankkiminen on usein ensimmäinen edellytys muihin koulutuksiin tai töihin pääsemiselle. Myös näiden henkilöiden kotoutumissuunnitelmaan sisällytetään kuitenkin työnhakuvelvollisuus kaksi viikkoa ennen opintojen päättymistä, sillä he täyttävät tällöin työttömyysuhan alaisen määritelmän.

Arviolta yli kuukauden ajan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 9 luvussa tai kotoutumisen edistämisestä annetun lain 28–32 §:ssä tarkoitetulla tavalla omaehtoisia opintoja työttömyysetuudella tuettuna opiskelevan koulutusta vailla olevan työnhakijan työllistymissuunnitelmaan tulee sisällyttää opintojen ajalle kolmen kuukauden tarkastelujaksot, joista kunkin aikana työnhakijan tulee hakea kolmea työmahdollisuutta. Mikäli henkilö ei ole koulutusta vailla oleva, työnhakuvelvollisuus asetetaan pääsäännön mukaisesti.

Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa säädettyt muut poikkeukset ja lievennykset työnhakuvelvollisuuteen koskevat kaikkia työnhakija-asiakkaita. Jos työvoimaviranomainen arvioi, ettei työnhakijan työssäkäyntialueella ole tarkastelujakson aikana haettavissa neljää sellaista työmahdollisuutta, johon työnhakija voisi työkokemuksensa, koulutuksensa ja muun osaamisensa, työkykynsä sekä mahdollisen ammattitaitosuojansa puolesta työllistyä, haettavien työmahdollisuuksien määrää pienennetään. Jos haettavissa olevia työmahdollisuuksia ei ole edellä kerrotussa tilanteessa lainkaan, työnhakuvelvollisuutta ei aseteta. Työnhakuvelvollisuutta ei aseteta myöskään tietyissä muissa, rajatuissa tilanteissa, kuten jos henkilö ei luotettavaa pidettävän lääketieteellisen selvityksen mukaan ole työkykyinen ammattitaitosuojansa päätyttyä mihinkään työhön ja hän noudattaa suunnitelmassa sovittua työkyvyttömyyden perusteella myönnettävän etuuden hakemista ja hakeutumista työ- ja toimintakykyä parantavaan kuntoutukseen. Lisäksi edellytetään, että työnhakijan tilanne kokonaisuutena arvioiden on sellainen, ettei työllistyminen avoimille työmarkkinoille ole mahdollista. Toisena esimerkkinä työnhakuvelvollisuuden asettamatta jättämisestä voidaan mainita tilanne, jossa henkilön työttömyys on päättymässä kuukauden kuluessa muusta syystä kuin työvoimakoulutuksen tai työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun aloittamisen vuoksi taikka hän aloittaa varusmies- tai siviilipalveluksen tai perhevapaan kuukauden kuluessa. Lisäksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain mukaan työnhakijalla on velvollisuus laatia ja julkaista työnhakuprofiili palvelualustalla, ellei jokin laatimatta ja julkaisematta jättämisestä koskevista poikkeuksista sovellu. Viime kädessä työvoimaviranomainen laatii ja julkaisee työnhakuprofiilin, jos työnhakija ei itse toimisi laissa säädettyllä tavalla ja säädetystä määräajassa. Työnhakuun, työnhakijan palveluprosessiin sekä työnhakua ja työllistymistä tukeviin palveluihin liittyviä työttömyysturva-seuraamuksia on muutettu kuluvalle hallituskaudella. Ensimmäisestä laiminlyönnistä asetetaan seitsemän kalenteripäivää kestävä korvaukseton määräaika eli niin sanottu karenssi. Laiminlyöntien toistuessa työnhakijalle asetetaan työssäolovelvoite, eli oikeus työttömyysetuuteen lakkaa toistaiseksi.

Oikeus kotoutumissuunnitelman ajalta maksettavaan ansiopäivärahaan määräytyy työttömyysturvalain mukaisesti, oikeus yleistukeen yleistukilain (xx/202x)²⁶ mukaisesti ja oikeus toimeentulotukeen toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaisesti. Kotoutumissuunnitelman aikana työnhakijaan sovelletaan myös niin kutsuttua pohjoismaista työvoimapalvelumallia, jonka mukaisesti työnhakijalla on lähtökohtaisesti velvollisuus hakea neljää työmahdollisuutta kuukaudessa, jotta oikeus työttömyysturvaan jatkuu. Jokaisella on toimeentulotuesta annetun lain mukaan velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elämästään, mikä tarkoittaa sitä, että työikäisen ja -kykyisen toimeentulotuen hakijan on ilmoitauduttava työttömäksi työnhakijaksi. Toimeentulotuesta annetun lain 2 a §:n²⁷ mukaan toimeentulotukea hakeva 18 vuotta täyttänyt henkilö, joka ei vielä ole kansaneläkelain (568/2007) 10 §:n 1 momentissa tarkoitettua vanhuuseläkkeeseen oikeuttavassa iässä, tai 17-vuotias henkilö, joka on suorittanut oppivelvollisuutensa, on velvollinen ilmoittautumaan koko-aikatyötä hakevaksi työnhakijaksi ja pitämään työnhakunsa voimassa työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettulla tavalla, ellei laissa toisin säädetä. Käytännössä työtön maahanmuuttaja voi saada toimeentulotukea työttömyysetuuden sijaan esimerkiksi silloin, kun hänen työnhakunsa ei ole voimassa, työttömyysetuudesta ei ole ehditty tehdä päätöstä tai jos henkilöllä on tilapäinen B-oleskelulupa, kuten esimerkiksi tilapäistä suojelua saavilla henkilöillä on. Maahanmuuttajalle voidaan myöntää toimeentulotukea täydentämään myös yleistukea tai ansiopäivärahaa ja muita etuuksia, esimerkiksi perhe-etuuksia.

Kotoutuja-asiakkaan velvollisuuksien laiminlyöminen vaikutuksesta oikeuteen saada ansiopäivärahaa säädetään työttömyysturvalaissa, vaikutuksesta yleistukeen yleistukilaissa²⁸ ja vaikutuksesta toimeentulotukeen toimeentulotuesta annetusta laissa. Jos maahanmuuttaja esimerkiksi kieltäytyy ilman pätevää syytä kotoutumissuunnitelman laatimisesta, sen tarkistamisesta tai osallistumasta kotoutumissuunnitelmassa sovittuun toimenpiteeseen, hänen oikeuttaan työttömyysetuuteen voidaan rajoittaa siten kuin työttömyysturvalaissa ja yleistukilaissa säädetään tai toimeentulotukea alentaa siten kuin toimeentulotuesta annetussa laissa säädetään. Muiden etuuksien alentaminen tai rajoittaminen ei ole mahdollista, vaikka henkilö ei noudattaisi kotoutumissuunnitelmaansa. Esimerkiksi perhevapaiden ajalta maksettavien etuuksien tarkoitus on mahdollistaa se, että vanhempi voi hoitaa pientä lasta kotona. Jos esimerkiksi lasten kotihoidon tukea saava henkilö ei hakeudu kotoutumispalveluihin tai osallistu kotoutumissuunnitelmassa hänelle sovittuun toimintaan, siitä ei seuraa mainitun etuuden leikkausta tai menetystä.

Pääministeri Petteri Orpon hallituskaudella on hallitusohjelman mukaisesti toteutettu useita kotoutumisen velvoittavuutta lisääviä lakimuutoksia. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen kotoutumispolitiikka perustuu kielen oppimiseen, työntekoon sekä suomalaiseen yhteiskuntaan perehtymiseen ja sen sääntöjen noudattamiseen ja sen mukaan Suomi on avoin yhteiskunta, joka auttaa ja kannustaa alkuun uudessa yhteiskunnassa. Hallitusohjelman mukaisesti kotoutumislakia muutettiin lailla 322/2024. Kotoutumislain mukaiseen korvausjärjestelmään tehdyillä muutoksilla vähennettiin hallitusohjelman mukaisesti kuntien kotoutumisen edistämiseen liittyvien tehtävien määrää. Maahanmuuttajan kotoutumista tuetaan heti maahantulon alkuvaiheesta lähtien vahvistamalla hänen omatoimisuuttaan ja omaa vastuutaan myös käytännön asioiden hoitamisessa. Käyttämättä jätetystä palvelusta aiheutuneiden tulkittamisen kustannusten perimistä maahanmuuttajalta koskevalla muutoksella toteutettiin sekä julkisten menojen säästöjä että korostettiin maahanmuuttajien ja kotoutuja-asiakkaiden vastuuta omasta kotoutumisestaan. Myös

²⁶ Yleistukea koskeva hallituksen esitys (HE 112/2025 vp) on annettu eduskunnalle 22.9.2025.

²⁷ Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain 64 §:n ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 10 §:n muuttamisesta (HE 116/2025 vp). Muutosten ehdotettu voimaantulo pääosin 1.2.2026.

²⁸ Yleistukea koskeva hallituksen esitys (HE 112/2025 vp) on annettu eduskunnalle 22.9.2025.

kunnille ja hyvinvointialueille maksettavien laskennallisten korvausten osana maksettavia tulkitsemiskustannusten korvaustasoa alennettiin. Kotoutumisen tehostamista ja nopeuttamista maahantulosta lähtien kaikissa vaiheissa on edellytetty myös jo edellisillä hallituskausilla esimerkiksi eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnössä (TrVM 6/2018 vp). Eduskunnan hallintovaliokunta piti mietinnössään (HaVM 10/2022 vp) perusteltuna, että kotouttamistoimenpiteiden velvoittavuutta lisätään ja että kieli- ja muuhun kotoutumista edistävään koulutukseen osallistumiseen on riittävästi kannustimia. Velvoittavuuden lisäämiseksi kotoutumislaisissa säädettiin suomen tai ruotsin kielitaidon päättöttestaus osaksi kotoutumiskoulutusta.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan kotoutumisen edistämiseksi eriytetään maahanmuuttajien ja Suomessa pysyvästi oleskelevien sosiaaliturvaa ja -etuuksia perustuslain reunaehdot huomioiden. Tätä toteutetaan eri hallitusohjelmakirjauksilla koskien sosiaaliturvan uudistamista sekä muutoksilla etuusjärjestelmään. Hallitusohjelman mukaisesti toteutetaan toimeentulotuen ja työmarkkinatuen²⁹ korvaaminen maahanmuuttajille kotoutumistuella³⁰, johon sisällytetään kannustin ja velvoite kotoutumiseen. Lisäksi työmarkkinatuen nettotasoa saatetaan vastaamaan perustoimeentulotuen perusosan tasoa, jossa riittävä ja todennettu kotimaisen kielen osaaminen nostaa työmarkkinatuen nykyiselle tasolle. Edellä mainitut kirjaukset on huomioitu yleistukilaissa.³¹ Hallitusohjelman mukaisesti toteutetaan toimeentulotuen ja työmarkkinatuen alentamisen käytön tehostaminen sanktiona, jos maahanmuuttaja ei noudata kotoutumissuunnitelmaansa, osallistu kielikoulutukseen tai suorita päättöttestausta määräajassa hyväksytysti. Lisäksi hallitusohjelmassa on muita useita kirjauksia koskien sosiaaliturvaa ja -etuuksia. Lasten kotihoidon tukea on uudistettu³² hallitusohjelman mukaisesti niin sanotulla Norjan mallilla siten, että oikeus kotihoidontukeen alkaa usean vuoden asumisajan jälkeen, jonka tavoitteena on lisätä kotoutumisen ja työllistymisen velvoittavuutta. Esityksen mukaan kotihoidon tuen saamisen edellytykseksi asetettaisiin kolmen vuoden asuminen Suomessa. Näin ollen kotoutumisen alkuvaiheessa olevat vanhemmat, yleensä naiset, ohjautuisivat vanhempainvapaajakson jälkeen kotoutumispalveluihin ja työnhakijoiksi nykyistä säännönmukaisemmin. Muutoksen tavoitteena on nopeuttaa erityisesti maahanmuuttajaitien suomen tai ruotsin kielen oppimista ja työllistymispolulle siirtymistä sekä ohjata vieraskielisten perheiden lapsia varhaiskasvatukseen nykyistä varhaisemmin. Lisäksi toimeentulotukea koskevan kokonaisuudistuksen tavoitteena³³ on vahvistaa toimeentulotuen luonnetta viimesijaisena ja väliaikaisena tukimuotona sekä tiivistää velvollisuutta hakea ensisijaisia etuuksia ja ilmoittautua työttömäksi koko-aikatyön hakijaksi työvoimapalveluihin. Muutokset lisäävät myös kotoutumisen ja työllistymisen velvoittavuutta. Lisäksi hallituskaudella on toteutettu muita työhön kannustavan sosiaaliturvan hallitusohjelman mukaisia uudistuksia (yleistuki, työttömyysturva, yleinen asumistuki, perheetuudet, muu sosiaaliturva) ja hallitusohjelman mukaisesti selvitetään asumisperusteisesta

²⁹ Työmarkkinatukea koskeva sääntely esitetään kumottavan hallituksen esityksessä yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi (HE 112/2025 vp). Yleistukea maksettaisiin työttömyyden perusteella. Yleistuella turvattaisiin sellaisen työttömän työnhakijan työttömyyden aikaista perustoimeentuloa, jolla ei olisi oikeutta ansiopäivärahaan ja jolla olisi taloudellisen tuen tarve. Työttömyysturvalaista kumottaisiin peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea koskeva sääntely.

³⁰ HE laiksi kotoutumistuesta. Sosiaali- ja terveysministeriössä käynnissä oleva hanke: <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM074:00/2024>. Hallituksen esityksen arvioitu esittelyviikko on 16/2026.

³¹ HE laiksi kotoutumistuesta. Sosiaali- ja terveysministeriössä käynnissä oleva hanke: <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM074:00/2024>. Hallituksen esityksen arvioitu esittelyviikko on 16/2026.

³² HE laiksi lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta (ns. Norjan malli). Hallituksen esitys oli lausuntokierroksella 8.10.-20.11.2025. Ehdotettu voimaantulo on 1.7.2026.

³³ HE laeiksi toimeentulotuesta annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain 64 §:n ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 10 §:n muuttamisesta, HE 116/2025 vp.

sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain (16/2019) sääntelyn tiukentamista siten, että vaadittu asumisaika ja tulotaso nousevat.

Kotoutumisen merkitys korostuu entistä vahvemmin jatkossa myös pysyvään oleskelulupaan, perheen yhdistämiseen ja kansalaisuuden saamiseen liittyvissä edellytyksissä. Tavoitteiden toteuttamiseksi kansalaisuuslakia (359/2003) ja pysyvän oleskeluluvan saamisen ehtoja on tiukennettu entistä vahvemmin kotoutumista (kielitaitoa, työllistymistä, nuhteettomuutta) edellyttäväksi ja siten kotoutumisesta palkitsevaksi. Hallitusohjelman mukaiset kansalaisuuslain muutokset toteutetaan kolmessa vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa kansalaistamiseen edellytettävä asumisaika nostettiin viidestä kahdeksaan vuoteen (laki kansalaisuuslain muuttamisesta 474/2024). Muutos tuli voimaan 1.10.2024. Toisessa vaiheessa kansalaisuuslakia (laki xx/2025) on muutettu niin, että kansalaisuuden saamiseksi toimeentulon on oltava turvattu. Kansalaisuuslain uudistuksen kolmannessa vaiheessa³⁴ otettiin käyttöön kansalaisuuskoe.

Myös ulkomaalaislakiin on tehty muutoksia, joiden tavoitteena on edistää kotoutumista. Pysyvän oleskeluluvan edellytyksiin on haluttu lisätä suomen tai ruotsin kielitaidon vaatimus. Ulkomaalaislakia on muutettu lailla 302/2025 siten, että kansainvälistä suojelua saavien perheenkokoajien perheen yhdistämisessä on otettu tietyin poikkeuksin käyttöön vaatimus perheenkokoajan kahden vuoden asumisajasta ennen kuin perheen yhdistäminen on mahdollista. Muutosten tavoitteena on varmistaa perheenkokoajan kotoutuminen ennen muiden perheenjäsenten saapumista maahan, minkä oletetaan edistävän maahan saapuvien kotoutumista. Lisäksi ulkomaalaislakia on muutettu lailla xx/202x³⁵, jonka mukaan pysyvän oleskeluluvan edellytyksiä tiukennettiin. Kuuden vuoden oleskelun jälkeen pysyvän oleskeluluvan voi pääsääntöisesti saada hakija, jolla on tyydyttävä suomen tai ruotsin kielen taito ja kahden vuoden työhistoria. Lyhyemmän neljän vuoden asumisajan jälkeen pysyvän oleskeluluvan voi saada muun muassa henkilö, jolla on kielitestillä todennettava erityisen hyvä suomen tai ruotsin taito sekä kolmen vuoden työhistoria ilman muuta kuin hyvin lyhytaikaista turvautumista työttömyysturvaan tai toimeentulotukeen Suomessa oleskelun ajalta.

2.2.3 Kotoutumisen edistämisen suunnittelu ja seuranta

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa kotoutumisen edistämistä koskevan politiikan valtakunnallisesta suunnittelusta, kehittämisestä ja ohjauksesta sekä yhteensovittamisesta muiden politiikkaalojen ja hyvien väestösuhteiden edistämisen kanssa ja kotoutumisen kokonaisuuden ja kotoutumisen edistämistä koskevan politiikan seurannasta ja arvioinnista. Työ- ja elinkeinoministeriö ohjaa elinvoimakeskuksia ja Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskusta kotoutumisen edistämiseen ja hyvien väestösuhteiden edistämiseen liittyvissä tehtävissä. Työ- ja elinkeinoministeriö myös seuraa yhdessä muiden keskeisten ministeriöiden kanssa kotoutumislain 2 luvussa säädettyjen kotoutumista edistävien palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden, rahoituksen tason riittävyyden ja vaikuttavuuden toteutumista. Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus seuraa ja arvioi kotoutumisen edistämisen tuloksellisuutta ja toimivuutta sekä tuottaa sitä koskevaa tietoa valtakunnallisella ja alueellisella tasolla. Elinvoimakeskusten vastuulla on kotoutumisen alueellinen seuranta ja kehittäminen. Kotoutumislain mukaan kunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien ja kotoutuja-asiakkaiden kotoutumisen edistämisen suunnittelusta ja kehittämisestä paikallistasolla. Kunnan on kehitettävä kotoutumisen edistämistä monialaisena

³⁴ HE laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta (kansalaisuuskoe). Sisäministeriön hanke on käynnissä: [Kansalaisuuslain muuttamista valmisteleva hanke, vaihe 3 - Sisäministeriö](#). Hallituksen esityksen arviointi esittelyviikko on 51/2025.

³⁵ HE laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 62/2025 vp). Esitys on eduskuntakäsittelyssä, lain esitetty voimaantulo on 8.1.2026.

yhteistyönä. Kunnan on huolehdittava kunnan kotoutumisen edistämisen suunnittelun ja kehittämisen yhteensovittamisesta hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevien palveluiden suunnittelun ja kehittämisen kanssa. Kunnan on suunnittelussaan otettava huomioon kotoutumisen edistämisen valtakunnalliset tavoitteet ja työllisyyden edistämisen valtakunnalliset tavoitteet kotoutuja-asiakkaiden osalta. Lisäksi kunnan ja muiden paikallisten viranomaisten on otettava huomioon maahanmuuttajaväestön tarpeet ja kotoutumisen edistäminen kunnan ja muiden paikallisten viranomaisten yleisessä suunnittelussa ja toiminnassa.

Työ- ja elinkeinoministeriön ohella opetus- ja kulttuuriministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö ovat keskeisimpiä tahoja valtakunnallisessa kotoutumisen edistämisen kehittämisessä, ohjauksessa ja toimeenpanossa. Ministeriöiden välisen kotoutumisen edistämistä koskevan yhteistyön ja tiedonkulun edistämiseksi sekä toimenpiteiden yhteensovittamiseksi työ- ja elinkeinoministeriön tukena toimii kotoutumisen edistämisen kannalta keskeisten ministeriöiden edustajista muodostettu yhteistyöelin. Ministeriöiden välisessä yhteistyöelimessä on edustettuna myös muita kuin edellä mainittuja ministeriöitä. Ministeriöiden välinen kotoutumisen edistämisen laakisääteinen yhteistyöelin kokoontuu säännöllisesti ja ohjaa ja seuraa valtion kotoutumisen edistämishjelman toimeenpanoa ja kotoutumisen muuta kehittämistä.

Valtioneuvosto päättää valtakunnallisesta kotoutumisen edistämisen kehittämisestä laatimalla kotoutumisen edistämisen tavoitteet ja toimenpiteet sisältävän valtion kotoutumisen edistämishjelman neljäksi vuodeksi kerrallaan. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa ohjelman valmistelusta. Valtion kotoutumisen edistämishjelma sisältää valtakunnalliset kotoutumisen edistämisen tavoitteet ja toimenpiteet niiden saavuttamiseksi. Valtioneuvosto teki ensimmäisen periaatepäätöksen valtion kotouttamishjelmasta 7.6.2012. Pääministeri Marinin hallituskaudella valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista³⁶ korvasi valtion kotouttamishjelman. Valtion kotoutumisen edistämishjelma ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöelin ovat luoneet puitteet ministeriöiden säännölliselle yhteistyölle kotoutumisen kysymyksissä, mikä on vahvistanut kotoutumisen edistämisen kokonaisvaltaisuutta. Työvoimapaalveluiden siirtyminen kuntien vastuulle vuoden 2025 alusta alkaen on vahvistanut entisestään kuntien roolia kotoutuja-asiakkaiden palveluiden järjestäjinä ja kotoutumisen laaja-alaisena toimijana. Muutokset ovat luoneet tarpeen ottaa kuntien rooli entistä keskeisemmin huomioon valtakunnallisessa ja alueellisessa kotoutumisen hallinnoinnissa.

Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtävänä on kotoutumisen edistämisen tuloksellisuuden ja toimivuuden seuranta ja arviointi ja sitä koskeva tiedontuotanto. Tehtävä sisältää kotoutumista edistävien palveluiden seurantaa ja arviointia sekä siihen liittyvää tiedontuotantoa ja indikaattoriseurantaa sekä valtakunnallisella että alueellisella tasolla. Myös kunnat pystyvät käyttämään hyväksi kehittämis- ja hallintokeskuksen tiedontuotantoa. Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus tukee valtakunnallisella tasolla kotoutumisen edistämisen osaamista sekä palveluiden kehittämistä ja yhteensovittamista sekä antaa kotoutumislain toimeenpanoon liittyvää oikeudellista neuvontaa. Myös elinvoimakeskukset seuraavat kotoutumisen edistämistä alueellisesti sekä tukevat osaamista, kehittämistä ja palveluiden yhteensovittamista.

Elinvoimakeskusten vastuulla on maahanmuuttajien kotoutumisen ja hyvien väestösuhteiden edistämiseen liittyviä tehtäviä toimialueellaan. Kotoutumislain mukaan elinvoimakeskusten tehtäviin kuuluu myös hyvien väestösuhteiden ja väestöryhmien välisen vuoropuhelun ja yhteistyön edistäminen. Elinvoimakeskukset vastaavat esimerkiksi kotoutumisen ja

³⁶ Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista, Valtioneuvoston julkaisuja 2021:62.

asettautumisen edistämisen alueellisesta kehittämisestä, yhteistyöstä, yhteensovittamisesta ja seurannasta sekä kunnan muille kotoutuja-asiakkaille kuin työnhakijaksi rekisteröityneille järjestettävien 2 luvussa tarkoitettujen palveluiden saatavuuden, laadun ja vaikuttavuuden valvonnasta. Seurannan osana elinvoimakeskus tuottaa alueellista tietoa kotoutumisen edistämisestä ja siihen sisältyvistä palveluista ja niiden laadusta, saatavuudesta ja vaikuttavuudesta. Tehtävä on osin yhteinen Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtävän kanssa. Työvoiman ulkopuolella olevien kotoutuja-asiakkaiden palveluiden valvontatehtävä kytkeytyy elinvoimakeskuksen tehtävään tukea kuntaa toimimaan kotoutumislain mukaisesti. Jos kunta ei toteuta kotoutumisen edistämiseen liittyviä palveluita tai työvoiman ulkopuolella oleville järjestettävää kotoutumiskoulutusta tarpeiden mukaisesti, elinvoimakeskus käy kunnan kanssa keskustelua epäkohdista tilanteen parantamiseksi. Elinvoimakeskus käynnistää tarvittaessa viranomaisprosessin, mikäli kunta ei noudata tarjoamissaan palveluissa kotoutumislakia. Mikäli yhteisymmärrykseen ei päästä, elinvoimakeskus tekee ilmoituksen sellaiselle viranomaiselle, joka valvoo kunnan kyseistä toimintaa. Valvova viranomainen on Lupa- ja valvontavirasto, jos kyseessä on sen valvonnan kohteena olevat palvelut eli esimerkiksi varhaiskasvatus ja opetustoimi tai viranomaisten digipalveluiden saavutettavuus. Kantelu voidaan tehdä myös oikeusasiamiehelle, jos asia kuuluu sen toimialaan. Eduskunnan oikeusasiamies valvoo ja edistää laillisuutta ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien yritysten toiminnassa.

Lupa- ja valvontavirasto vastaa toimialaansa kuuluvissa asioissa kotoutumista edistävien ja tukkevien toimenpiteiden ja palvelujen suunnittelusta, ohjauksesta ja valvonnasta sekä huolehtii, että maahanmuuttajien tarpeet otetaan huomioon muita Lupa- ja valvontaviraston toimialaan kuuluvia palveluja ja toimenpiteitä suunniteltaessa ja järjestettäessä. Palveluita koskevia valituksia ja kanteluita käsittelevät toiset viranomaiset.

Lain mukaan elinvoimakeskus voi asettaa alueellisen maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmän, jonka tehtävänä on tukea elinvoimakeskusta kotoutumislain 55 §:ssä tarkoitettujen tehtävien toteuttamisessa. Yhteistyöryhmällä voi olla muitakin maahanmuuttoon ja kotoutumisen edistämiseen liittyviä tehtäviä.

Kuten edellä käy ilmi, useat eri viranomaistahot suunnittelevat, seuraavat ja arvioivat kotoutumisen edistämistä. Moniulotteista ilmiötä seurataan lukuisten erilaisten mittareiden ja asiakastietojärjestelmien avulla. Vuoden 2025 alusta palveluiden seuranta on keskitetty Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskukseen erityisesti työnhakija-asiakkaiden sekä kotoutumispalveluiden osalta. Seuranta toteuttavien viranomaisten työnjaoissa on koettu tiettyjä päällekkäisyyksiä ja tarvetta työnjakojen selkiyttämiseksi.

2.2.4 Kotoutuminen ruotsiksi

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan varmistetaan, että kotoutuminen on mahdollista molemmilla kotimaisilla kielillä. Tavoitteena on, että noin 5–10 prosenttia kotoutuu ruotsin kielellä. Viranomaisten tulee selkeämmin tiedottaa mahdollisuudesta kotoutua myös ruotsiksi ja maahanmuuttajien tulee saada valita kieli, jolla he päättävät kotoutua. Lisäksi hallitusohjelman mukaan tehostetaan kiintiöpakolaisten kuntapaikkojen etsimistä myös ruotsinkielisistä kunnista.

Arvio tilanteesta tällä hetkellä on, että noin 1,5 prosenttia työnhakijoina olevista kotoutujista kotoutuu ruotsin kielellä. Suuntaa antava arvio perustuu työvoimaviranomaisten käyttämään Koulutusportti-tietojärjestelmään kirjattuihin kotoutumista edistävien koulutusten aloituksiin. Ruotsin kielellä kotoutuvien määrän lisääminen edellyttää riittävää tietoa ja ohjausta sekä kotoutumista edistäville toimijoille että kotoutujille. Esimerkiksi joidenkin oppilaitosten mukaan

kotoutumiskielen valintaan vaikuttaa paljon ohjaus, eli se, tarjotaanko ruotsiksi kotoutuminen tasavertaisena vaihtoehtona. Keskeisiä ohjauksen ja tiedottamisen vaiheita kotoutumiskielen valinnassa ovat työttömän työnhakijan kohdalla monikielinen yhteiskuntaorientaatio, kotoutumissuunnitelman laatiminen sekä kotoutumiskoulutukseen ohjaaminen. Ruotsiksi kotoutuvien määrän lisääminen edellyttää myös ruotsinkielisen koulutuksen ja muiden palveluiden riittävää saatavuutta myös sellaisilla alueilla, joilla ei perinteisesti ole järjestetty ruotsinkielistä kotoutumiskoulutusta.

Ruotsin kielellä kotoutumista koskevan seurannan kehittäminen on otettu huomioon osana Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksessa (ennen vuotta 2026 elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksessa) tehtävää asiakastieto- ja seurantajärjestelmien kehittämistä. Syksystä 2025 lähtien Asiantuntijan Työmarkkinatori (A-TMT) ohjaa työvoimapalveluiden asiantuntijaa määrittämään pakollisena tietona työnhakijana olevan henkilöasiakkaan kotoutumisen kielivalinnan kotoutumissuunnitelman päivityksen yhteydessä. Muiden kuin työnhakijana olevien kotoutuja-asiakkaiden osalta kotoutumiskielen valinta merkitään Kotoutumisen asiakastietojärjestelmään (Koto-AJ). Kyseisten kotoutumisen asiakastyössä tehtävien merkintöjen kautta saadaan jatkossa seurantatietoa ruotsin kielellä kotoutuvien määrästä ja osuudesta kokonaistilanteen hahmottamiseksi. Lisäksi kielivalinnan määrittely ohjaa viranomaisia kertomaan valinnasta henkilöasiakkaalle sekä varmistamaan asiakkaan näkemyksen valinnan suhteen. Kunnilla on 1.1.2025 alkaen käyttövelvoite työvoimaviranomaisen asiakastietojärjestelmään. Kunnat voivat vuodesta 2025 alkaen ottaa käyttöön muiden kuin työnhakijana olevien kotoutuja-asiakkaiden kotoutumisen edistämiseen tarkoitetun Kotoutumisen asiakastietojärjestelmän. Kotoutumislaisissa säädetty kunnan käyttövelvoite Kotoutumisen asiakastietojärjestelmään alkaa 1.1.2027. Näin ollen voidaankin arvioida, että seurantatietoa kotoutuja-asiakkaiden kotoutumiskielen valinnasta on saatavilla kattavasti vuodesta 2027–2028 alkaen ja jo tätä ennen työnhakijana olevien kotoutuja-asiakkaiden osalta.

Suomen Kuntaliitto laati vuonna 2017 ruotsinkielisestä kotoutumisesta selvityksen, jossa karotoitettiin palveluiden tarjontaa ja tehtiin suosituksia jatkotyölle³⁷. Selvityksestä kävi ilmi, että keskeisin haaste ruotsinkieliselle kotoutumiselle on vaillinainen ohjaaminen kielivalinnoissa alueilla, joissa suomi on enemmistökieli. Toinen haaste on ruotsinkielisten kotoutumiskoulutusten sijoittuminen tietyille alueille. Selvitys painottaa rakenteiden muodostamista ruotsinkielistä kotoutumista tukeviksi. Esimerkiksi koulutustarjonta niin aikuisten maahanmuuttajien kuin heidän lastensakin kohdalla on tässä ratkaisevassa osassa.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman taloudellisten päätösten mukaan työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kohdennettiin lisärahoitusta ruotsinkielisten kotoutumispalveluiden lisäämiseksi miljoona euroa vuodesta 2024 alkaen. Määrärahasta kohdennettiin kehittämis- ja hallintokeskukselle 200 000 euroa vuodessa ruotsinkielisten palveluiden koordinoimiseen ja viranomaisten ohjaus- ja neuvontaosaamisen kehittämiseen pysyvänä toimintona ruotsinkielisen kotoutumisen lisäämiseksi. Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtäviin kuuluu esimerkiksi kotoutumis- ja koulutuspolkujen kokonaisuuksien seuraaminen, osaamisen kehittäminen ruotsinkielisestä kotoutumisprosessista kunnissa, työvoimapalveluissa ja koulutusorganisaatioissa sekä ruotsinkielisten koulutusten ja koulutuksiin osallistuneiden määrän seuraaminen. Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus huolehtii myös ruotsinkielisen kotoutumisen seurannan kehittämisestä osana koordinaatiotehtävää.

³⁷ Sundbäck, Liselott 2017. Är integrationsspråket individens, kommunens eller statens val? Finlands Kommunförbund, Helsingfors. ISBN 978-952-293-510-6. [1841-kotoutumiskieli_ebook1-2017 \(2\).pdf](#)

Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus tukee osaamisen kehittämisen palveluillaan viranomaisten valmiuksia sanoittaa kotoutumisen kielivalintaa sekä siihen mahdollisesti vaikuttavia tekijöitä neutraalilla ja asiakkaan valintaa tukevalla tavalla. Ruotsinkieliseen kotoutumiseen liittyvää tieto- ja tukimateriaalia kootaan myös Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen ylläpitämälle viranomaiskäyttöön tarkoitetulle Tuutti-palvelualustalle. Lisäksi yleiset kotoutumisen edistämisen materiaalit tuotetaan pääsääntöisesti kaksikielisesti Tuutti-palvelualustalle.

Hallitusohjelmassa osoitetusta ruotsinkielisen kotoutumisen yhden miljoonan euron lisärahoituksesta 300 000 euroa osoitettiin Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle ruotsinkielistä kotoutumista edistävien valtionavustusten jakamiseen sekä vuonna 2024 että vuonna 2025. Ensimmäisellä valtionavustuksella tuettiin Helsingin ja Turun kaupunkien hankkeita, joissa kehitetään maahanmuuttajien ruotsinkielisiä kotoutumis- ja työllistymispalveluja ja palvelupolkuja. Toisessa valtionavustushaussa vuonna 2025 tuettiin Helsingin ja Turun kaupunkien hankkeiden jatkoa sekä Porvoon, Kauniaisten, Raaseporin, Kristiinankaupungin ja Vöyrin kunnan hankkeita. Viimeinen valtionavustushaku on tarkoitus toteuttaa vuonna 2026, jonka jälkeen valtionavustuksiin kohdennettu 300 000 euroa siirrettäisiin kuntien käytettäväksi osana peruspalvelujen valtionosuusrahoitusta kotoutumispalvelujen uudistuksen yhteydessä vuoden 2027 alusta lukien. Vuonna 2025 rahoitetut hankkeet voivat jatkua vielä vuonna 2026 ja vuonna 2026 rahoitetut hankkeet vuonna 2027.

Hallitusohjelman mukaisesta yhden miljoonan euron lisärahoituksesta osoitettiin vuonna 2024 yhteensä 500 000 euroa kolmelle kaksikieliselle elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle (Varsinais-Suomi 250 000 euroa, Pohjanmaa 150 000 euroa, Uusimaa 100 000 euroa). Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille suunnatulla rahoituksella oli mahdollista tehdä ruotsinkielisen kotoutumiskoulutuksen lisäksi myös esimerkiksi työpaikkaruotsin ja muiden ruotsinkielisten kotoutumista ja työllistymistä edistävien palveluiden hankintaa. Vuoden 2025 alusta lukien edellä mainittu rahoitus ja järjestämisvastuu siirtyivät kunnille työvoima- ja kotoutumispalvelu-uudistusten mukaisesti. Vuodesta 2027 alkaen rahoitus kunnille olisi 800 000 euroa osana peruspalvelujen valtionosuusrahoitusta.

Vuoden 2024 ja 2025 valtion talousarviossa opetus- ja kulttuuriministeriön momentille 29.10.31 (Valtionosuus ja -avustus vapaan sivistystyön oppilaitosten käyttökustannuksiin, arviomääräraha) myönnettiin molempina vuosina miljoona euroa rahoitusta ruotsinkieliseen kotoutumiskoulutukseen. Kehyspäätöksessä on kyseiselle momentille 500 000 euroa vuosille 2026 ja 2027 ruotsinkieliseen kotoutumiskoulutukseen. Vuonna 2024 rahoituksesta jaettiin 500 000 euroa valtionosuutena ruotsinkieliseen kotoutumiskoulutukseen ja 500 000 euroa valtionavustuksina ruotsinkieliseen kotoutumiskoulutukseen kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston ylittäneille henkilöille. Valtionavustusrahoitus jaettiin tammikuussa 2024 seitsemälle oppilaitokselle, joista viisi sijaitsee Pohjanmaalla ja kaksi Uudellamaalla. Avustuksen vaikutukset näkyivät käytännössä muun muassa siten, että kun aiemmin tammikuussa alkoi 1–2 kotoutumiskoulutusta, vuoden 2024 tammikuussa alkoi viisi kotoutumiskoulutusta pääkaupunkiseudulla ja Pohjanmaalla. Vuoden 2025 ja 2026 osalta tämä rahoitus jaettiin kokonaan valtionosuuksina.

Ruotsinkielistä kotoutumiskoulutusta toteutetaan kolmella alueella Suomessa: Uudellamaalla, Varsinais-Suomessa ja Pohjanmaalla. Ruotsinkielisten kotoutumiskoulutusten järjestämistavat vaihtelevat alueittain. Uudellamaalla koulutus on ollut pääasiassa omaehtoista koulutusta, Varsinais-Suomessa ainoastaan työvoimakoulutusta ja Pohjanmaalla on järjestetty ruotsinkielistä kotoutumiskoulutusta sekä työvoimakoulutuksena että omaehtoisena opiskeluna. Yleisesti ottaen vapaan sivistystyön oppilaitoksilla on keskeinen rooli ruotsiksi kotoutumisen tukemisessa etenkin Uudellamaalla ja Pohjanmaalla. Vuosina 2023–2025 Uudellamaalla omaehtoisina opin-toina ruotsinkielistä kotoutumiskoulutusta on suorittanut 70–80 työnhakijaksi rekisteröitynyt henkilöä vuosittain. Pohjanmaalla koulutuksiin osallistuneita on ollut vuodesta riippuen noin

190–230 henkilöä. Luvut perustuvat Koulutusportti-järjestelmää käyttävien oppilaitosten järjestelmään ilmoittamiin opiskelijamääriin. Omaehtoisia ruotsinkielisiä koulutuksia tarjoavat ruotsinkieliset kansanopistot ja kaksikielisissä kunnissa sijaitsevat kaksikieliset ja ruotsinkieliset kansalaisopistot. Vapaan sivistystyön koulutuksiin osallistuu työnhakija-asiakkaiden lisäksi myös kunnan kotoutumispalveluiden piirissä olevia asiakkaita sekä omatoimisesti opiskelevia henkilöitä, joilla ei ole voimassa olevaa kotoutumissuunnitelmaa. Ruotsinkielisen vapaan sivistystyön katto- ja edunvalvontajärjestö Bildningsalliansen on raportoinut, että heidän jäsenorganisaatioiden syksyllä 2024 järjestämiin kotoutumiskoulutuksiin osallistui noin 440 opiskelijaa, joilla oli voimassa oleva kotoutumissuunnitelma. Kotoutuja-asiakkaiden lisäksi kotoutumiskoulutuksiin osallistui syksyllä 2024 noin 250 opiskelijaa omatoimisesti.³⁸

Ruotsinkieliseen koulutukseen ohjautumiseen ja koulutustarjontaan vaikuttaa rahoituksen lisäksi näiden koulutusten kysyntä, mikä puolestaan riippuu osittain siitä, millä tavalla asiakkaille kerrotaan kotoutumiskielen valinnasta. Asiakasmääriin vaikuttaa alueellisesti myös mahdollisen vastaanottotoiminnan kautta ruotsinkielisille alueille ohjautuneiden maahanmuuttajien määrä. Jos ruotsiksi kotoutuvien määrä jää pieneksi, on myös alueellinen koulutustarjonta suppeampaa. Tällä on vaikutusta esimerkiksi kotoutumiskoulutuksen tarjonnan monipuolisuuteen, yksilöllisten tarpeiden huomioimiseen sekä saavutettavuuteen ruotsin kielellä kotoutuvien osalta.

Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ennen vuotta 2025 hankkima koulutus toteutettiin valtakunnallisena verkko- ja lähiopetusta yhdistävänä mallina, johon osallistujia ohjattiin kaikkialta Suomesta. Koulutuksen toteutus on ollut pääosin verkossa, mutta siihen on sisällynyt myös opetuspäiviä opiskelijan omalla kotipaikkakunnalla tai sen lähialueella. Pohjanmaa ja Uusimaa olivat mukana hankinnassa. Osallistujia on ollut noin 40 vuositain. Suurin osa osallistujista on kaksikielisistä kunnista, mutta yksittäisiä osallistujia on ollut esimerkiksi Tampereelta ja Raahesta. Kotoutumiskoulutuksen muiden sisältöjen ohella koulutuksessa perehdytetään opiskelijoita toimimaan ruotsinkielisessä Suomessa esimerkiksi verkostojen, jatkokoulutuksen ja työllistymisen osalta.

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa tehtiin vuonna 2024 pienhankintana ”Työhönvalmennus ruotsiksi kotoutuville” -palvelu, sillä Uudellamaalla ei ole ollut omaa ruotsinkielistä työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen hankintaa. Suurin osa ruotsiksi kotoutuvista on Uudellamaalla opiskellut omaehtoisissa opinnoissa tai osallistunut Varsinais-Suomen järjestämään verkkokoulutukseen. Ruotsiksi kotoutuvien pienen määrän vaikutus koulutustarjontaan on asettanut asiakkaat epätasa-arvoiseen asemaan esimerkiksi osaamispassin (esim. hygieniapassi) ja yleiseen kielitutkintoon liittyvien kustannusten takia; työvoimakoulutukseen on usein sisällynyt näiden ns. lisäpalveluiden maksuton suorittamismahdollisuus opiskelijoille mutta omaehtoiisiin opintoihin ei. Työhönvalmennuksella pyrittiin tarjoamaan maksuttomat osaamispassit, yleiseen kielitestiin osallistuminen sekä työhön tähtäävää ohjausta omaehtoisissa ruotsinkielisissä opinnoissa oleville. Asiakasohjauksesta ja palvelun markkinoinnista huolimatta osallistujia työhönvalmennuksessa oli alle 20.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten hankkiessa työvoimakoulutuksia ennen vuotta 2025 Pohjanmaalla Suupohjan, Pietarsaaren ja Vaasan alueilla hankittiin työvoimakoulutuksena toteutettavaa kotoutumiskoulutusta siten, että palveluntuottajalta edellytettiin toteuttamista suomeksi tai ruotsiksi. Kokkolan seudulle tehdyissä hankinnoissa ei edellytetty toteuttamista

³⁸ Forsgård, N. 2025. [Integration på svenska – en lägesrapport 2025](#). Tankesmedjan Magma.

molemmilla kielillä, sillä tarve ruotsinkieliseen kotoutumiskoulutukseen oli ollut siellä vähäisempää. Pohjanmaalla oli siis myös maakunnan sisäistä vaihtelua ruotsinkielisessä kotoutumisessa.

Kiintiöpakolaisten kuntapaikkojen etsimisen tehostamista ruotsinkielisistä kunnista koskeva hallitusohjelmakirjaus huomioidaan työ- ja elinkeinoministeriön elinvoimakeskuksille antamassa ohjauksessa ja alueellisten kuntapaikkatavoitteiden asettamisessa. Elinvoimakeskuksen vastuulla on kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kuntaan ohjaamisen alueellinen suunnittelu, kehittäminen ja toimeenpano. Elinvoimakeskukset neuvottelevat kuntapaikoista alueensa kuntien kanssa ja koordinoivat kuntaan ohjaamista alueillaan. Kunta voi tehdä elinvoimakeskuksen kanssa sopimuksen kuntaan ohjaamisesta ja kotoutumisen edistämisestä.

2.3 Kotoutumista edistävät palvelut

2.3.1 Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma

Kotoutumislaisissa säädetään maahanmuuton ja kotoutumisen alkuvaiheen toimenpiteistä ja palveluista. Vuodesta 2025 alkaen kotoutumista edistäviä palveluita järjestetään osana kunnan kotoutumisohjelmaa sekä muina kotoutumista edistävinä yleisen palvelujärjestelmän mukaisina palveluina. Kunnan kotoutumisohjelma on maahanmuuttajien alkuvaiheen kotoutumispalveluiden kokonaisuus, jonka vähimmäissisällöstä säädetään kotoutumislain 13 §:ssä. Kotoutumisohjelmaan sisältyy vähintään osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi, kotoutumissuunnitelma, monikielinen yhteiskuntaorientaatio, kotoutumiskoulutus ja siihen sisältyvä kielitaidon päättötestaus, muuta koulutusta ja palveluita, jotka edistävät suomen ja ruotsin kielen osaamista, luku- ja kirjoitustaitoa, yhteiskunta- ja työelämävalmiuksia sekä työllistymistä ja yrittäjyyttä, sekä kotoutumisohjelman aikaista ohjausta ja neuvontaa. Kotoutumisohjelma voi lisäksi sisältää muita kunnan järjestämisvastuulla olevia kotoutuja-asiakkaiden työllisyyttä, yrittäjyyttä, työ- ja toimintakykyä, maahanmuuttajien hyvinvointia ja terveyttä tai kotoutumista edistäviä palveluita sekä järjestö-, yhdistys- tai yhteisötoimintaan tai muuhun yhteiskunnan tai kulttuuri- ja vapaa-ajan toimintaan tutustumista ja siihen osallistumista. Kotoutumista edistäviä palveluita järjestetään lisäksi osana kunnallisia perus- tai työllisyyspalveluita, kansallista koulutusjärjestelmää, hyvinvointialueen järjestämiä sosiaali- ja terveyspalveluita sekä järjestöjen, yhdistysten tai yhteisöjen toimintaa. Kunnan ja hyvinvointialueen sujuva yhteistyö on keskeistä erityisesti silloin, kun maahanmuuttajilla ja kotoutuja-asiakkaila on monialaisia palvelutarpeita, joihin vastataan myös hyvinvointialueen järjestämillä palveluilla.

Suomalaista yhteiskuntaa koskevan perustiedon tarjoaminen ja kotoutumista edistävät palvelut muodostavat perustan yksilölliselle kotoutumisprosessille. Yksilöllinen palveluprosessi alkaa palvelutarpeen arvioinnilla. Maahanmuuttajien palvelutarpeiden tunnistaminen, oikea-aikainen ohjaus ja tarvittavien kotoutumispalveluiden saatavuus ovat avainasemassa kotoutumisprosessin sujuvassa etenemisessä. Myös viranomaisten välinen yhteistyö on keskeisessä asemassa kotoutumisprosessissa.

Kunnan on laadittava osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi maahanmuuttajalle, jonka ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä tai oleskeluoikeuden rekisteröimisestä on kulunut enintään kolme vuotta, jos hän: 1) on työtön työnhakija; 2) on kotoutumislain 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettu henkilö; 3) saa lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) 2 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaista lasten kotihoidon tukea; 4) pyytää arviointia tai hänestä tehdään 9 §:ssä tarkoitettu yhteydenotto ja hänen arvioidaan sitä tarvitsevan; 5) saa muuten kuin tilapäisesti toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitettua toimeentulotukea; 6) on 2 §:n 6 momentissa tarkoitettu lapsi tai nuori; tai 7) on

ihmiskaupan uhri. Työvoimaviranomainen vastaa osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin laatimisesta työnhakijoille. Hyvinvointialueen on osallistuttava osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin, jos maahanmuuttajan kotoutumisen edistäminen edellyttää kunnan ja hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien kotoutumislain 12 §:ssä tarkoitettujen palvelujen yhteensovittamista.

Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin tavoitteena on tavoittaa maahanmuuttajat heti maahanmuuton alkuvaiheessa kotoutumista edistäviin palveluihin työllistymisen ja kotoutumisen edistämiseksi. Kunnan tulee arvioida maahanmuuttajan osaamista, työllistymis-, opiskelu- ja muita kotoutumisvalmiuksia sekä koulutustarpeita ja muiden kunnan tai palveluntuottajan tarjoamien kotoutumista edistävien palveluiden tarpeita taikka järjestön, yhdistyksen tai yhteisön toimintaan osallistumisen tarpeita. Arvioinnin aikana käydään läpi maahanmuuttajan kotoutumiseen ja työllistymiseen liittyviä alustavia tavoitteita ja toiveita, koulutus- ja työhistoria ja kielitaito. Lisäksi palvelutarpeen arvioinnissa selvitetään muita työllistymiseen ja kotoutumiseen merkittävästi vaikuttavia tekijöitä, kuten kotoutumisen ja työllistymisen edellytyksiin vaikuttavaa työ- ja toimintakykyä tai perhetilannetta. Kunnassa, jossa kotoutuminen on mahdollista suomeksi ja ruotsiksi, tulee myös arvioida, kummalla kielellä kotoutuminen vastaisi maahanmuuttajan tarpeisiin paremmin ja huomioida maahanmuuttajan mahdollinen tarve ja kiinnostus kehittää samanaikaisesti kummankin kielen osaamista. Kun osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi laaditaan yhdessä hyvinvointialueen kanssa, selvitetään alustavasti lisäksi sosiaali- ja terveystarpeiden tarpeet. Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnissa tehtävässä alkuhaastattelussa maahanmuuttajan tietoon on vähintään tuotava kotoutumista edistävien palveluiden tavoitteet, kotoutumissuunnitelman laadinta ja palveluprosessi, kotoutumissuunnitelman velvoittavuus sekä siihen liittyvät maahanmuuttajan oikeudet ja velvollisuudet sekä hänen henkilötietojensa käsittely. Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sisällöstä ja toteuttamisesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella (869/2024).

Palvelutarpeiden selvittämiseksi tarkemmin maahanmuuttaja voidaan ohjata tarvittaviin asiantuntija-arviointeihin ja tutkimuksiin. Kunta voi käyttää arvioinnin osa-alueissa, kuten kielitaidon ja opiskeluvalmiuksien tai työ- ja toimintakyvyn arvioinnissa, tukena myös esimerkiksi yksityisen tai kolmannen sektorin palveluntuottajien tuottamia asiantuntija-arviointeja tai tutkimuksia. Viranomaisen laatimaa alkuhaastattelua täsmentävien asiantuntija-arviointien tarkoituksena on tuottaa lisätietoa maahanmuuttajan palvelutarpeista kotoutumissuunnitelman laatimista ja yksilöllistä ohjaamista varten. Esimerkiksi kielitaidon lähtötason arvioinnin perusteella maahanmuuttaja voidaan ohjata hänen opiskeluvalmiuksiaan parhaiten vastaavaan kotoutumiskoulutukseen.

Kunta laatii maahanmuuttajan kanssa kotoutumissuunnitelman 14 §:n mukaisesti tehdyn osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin pohjalta, jos hänen arvioidaan tarvitsevan kotoutumissuunnitelmaa kotoutumisen edistämiseksi. Hyvinvointialueen on osallistuttava kotoutumissuunnitelman laatimiseen, jos maahanmuuttajan kotoutumisen edistäminen edellyttää kunnan sekä hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien 12 §:ssä tarkoitettujen palvelujen yhteensovittamista.

Kotoutumissuunnitelman tarkoituksena on maahanmuuttajan tukeminen ja ohjautuminen tarkoituksenmukaisiin kotoutumista ja työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin kotoutumisen alkuvaiheessa. Kotoutumissuunnitelman tavoitteena on edistää kotoutumista ja työllistymistä tai yrittäjyyttä tavoitteellisesti. Yksilöllisessä kotoutumissuunnitelmassa sovitaan yksilöllisistä kotoutumisen ja työllistymisen tai yrittäjyyden pidemmän aikavälin sekä kotoutumissuunnitelman aikaisista tavoitteista. Yksilöllisten tavoitteiden asettamisessa on otettava huomioon maahanmuuttajan toiveet, osaaminen, elämäntilanne sekä työ- ja koulutushistoria. Maahanmuuttajan,

joka on työnhakija, tavoitteeksi on muiden kotoutumista edistävien tavoitteiden ohella asetettava työllistyminen tai yrittäjäyys. Muiden kuin työnhakijana olevien maahanmuuttajien osalta tavoitteeksi on muiden kotoutumista edistävien tavoitteiden ohella pääsääntöisesti asetettava työelämävalmiuksien ja -orientaation vahvistuminen sekä työllisyys tai yrittäjäyys. Alle 25-vuotiaan kotoutuja-asiakkaan tavoitteeksi on pääsääntöisesti asetettava vähintään toisen asteen koulutuksen suorittaminen. Asetettavilla tavoitteilla lisätään kotoutumisen työelämälähtöisyyttä, ura- ja koulutuspolkujen suunnitelmallisuutta ja tuetaan kotoutuja-asiakkaan etenemistä tarvittaessa välitavoitteiden kautta kotoutumiselle, työllistymiselle tai yrittäjäyydelle asetettuja tavoitteita kohti.

Kotoutumissuunnitelman sisällöstä säädetään kotoutumislain 19 §:ssä. Kotoutumissuunnitelmassa on sovittava maahanmuuttajan omien tavoitteiden, osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen edellyttämässä laajuudessa kotoutumista, työllistymistä tai yrittäjäyyttä, terveyttä ja hyvinvointia sekä yhteiskunnallisia valmiuksia edistävistä palveluista, järjestöjen, yhteisöjen tai yhdistysten toimintaan osallistumisesta, suomen tai ruotsin kielen opinnoista sekä ohjauksesta ja neuvonnasta. Työnhakijaksi rekisteröityneen maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmassa asetetaan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 45 §:ssä tarkoitettu työnhakuvelvollisuus, jollei mainitusta laista johdu muuta. Suunnitelmassa on sovittava myös palveluiden toteutumisen seurannasta.

Kotoutumissuunnitelmassa sovitaan niistä palveluista, joiden arvioidaan olevan maahanmuuttajan kotoutumisen ja työllistymisen edistämisen kannalta tarkoituksenmukaisia suhteessa yksilölliseen tarpeeseen ja tavoitteeseen. Kotoutumissuunnitelmassa on keskeistä sopia monikielisestä yhteiskuntaorientaatiosta sekä suomen tai ruotsin kielen taidon ja ammatillisten ja työelämävalmiuksien kehittämisestä kotoutumiskoulutuksessa tai omaehtoisesti suoritettavissa opinnoissa, kuten esimerkiksi lukutaitokoulutuksessa, aikuisten perusopetuksessa tai muissa tarvetta vastaavissa kieliopinnoissa. Kotoutumissuunnitelmaan voi sisältyä myös esimerkiksi valmentavaa tai ammatillista koulutusta, pätevyitysmiskoulutusta ja tutkintojen tunnustamisen prosessin käynnistäminen ja tarvittaessa oman äidinkielen opiskelua. Myös työssä tai arjessa esimerkiksi kaksikielisessä ympäristössä tarvittavan muun kielitaidon kehittäminen voidaan huomioida kotoutumissuunnitelmassa kuitenkin siten, että kieliopintoja tulisi kotoutumissuunnitelman aikana suorittaa pääsääntöisesti suomeksi tai ruotsiksi. Ohjattaessa maahanmuuttaja kehittämään suomen tai ruotsin kielen taitoaan pyritään lähtökohtaisesti varmistamaan perheenjäsenen kotoutuminen samalla kielellä tai mahdollisuuksien mukaan huomioimaan Suomessa jo asuvan perheenjäsenen käyttämä kieli. Lisäksi kotoutumissuunnitelmassa sovitaan muista kotoutumista edistävistä palveluista tarvittaessa sovittaen palveluita yhteen monialaiseksi palvelukokonaisuudeksi. Lähtökohtana on, että suunnitelmaan sisällytetyistä palveluista muodostuisi tarkoituksenmukaisia ja tarvelähtöisiä palvelukokonaisuuksia.

Kotoutumissuunnitelmaan kootaan maahanmuuttajan yksilöllisen tarpeen mukaan kotoutumista tukevia toimenpiteitä ja palveluita, joiden tarkoituksena on edistää maahanmuuttajan mahdollisuuksia hankkia yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja sekä hänen mahdollisuuksiaan osallistua yhdenvertaisena jäsenenä yhteiskunnan toimintaan ja työelämään. Suunnitelman laatimisen ja tarkistamisen yhteydessä maahanmuuttajan kanssa käydään keskustelu siitä, miten sovitut palvelut ja mahdollinen muu toiminta tukevat kotoutumista, työllistymistä tai yrittäjäyyttä. Tällä pyritään vahvistamaan maahanmuuttajan ymmärrystä kotoutumisesta prosessina, sovittujen palveluiden tarkoituksesta sekä omaa toimijuutta kotoutumisen ja työllistymisen edistämisessä.

Ensimmäinen kotoutumissuunnitelma voidaan laatia enintään yhden vuoden ajaksi. Kotoutumissuunnitelman kesto määräytyy yksilöllisesti, mutta kotoutumissuunnitelman yhteenlaskettu enimmäiskesto on kuitenkin pääsääntöisesti enintään kaksi vuotta. Kotoutumissuunnitelman

enimmäiskesto voidaan pidentää enintään kahdella vuodella, jos se on perusteltua kotoutuja-asiakkaan vähäisen koulutustaustan tai monialaisten palveluiden tarpeen vuoksi ja jos tarvitaan erityisiä toimenpiteitä, joilla tuetaan kotoutuja-asiakkaan kotoutumista ja työllistymistä. Lisäksi enimmäiskesto voidaan pidentää enintään kahdella vuodella silloin, jos kotoutumissuunnitelmaa ei ole tilapäisesti voitu toteuttaa vamman, sairauden tai vanhempainvapaan aikana taikka jos enimmäiskesto on kulunut maahanmuuttajan saadessa kotihoitoa tukea ja osallistuessa osana aikaisesta kotoutumissuunnitelmasta sovittuihin toimenpiteisiin ja palveluihin. Kun kotoutumissuunnitelman voimassaolo päättyy, maahanmuuttajan tarpeisiin vastataan pääosin yleisen palvelujärjestelmän palveluilla. Mikäli henkilö ei esimerkiksi ole työllistynyt kotoutumissuunnitelman voimassaolon päättyessä, sovitaan työttömänä työnhakijana olevan maahanmuuttajan työllistymistä edistävistä jatkotoimista työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitetussa työllistymissuunnitelmassa.

Kotoutumissuunnitelman laatimiseen liittyvien määräaikojen tavoitteena on vastata kotoutumisen nopeuttamista koskeviin edellytyksiin ja varmistaa, että kotoutumisprosessi käynnistyy ja kotoutuja-asiakas ohjataan tarvittaviin palveluihin viiveettä. Määräajoista voidaan perustellusta syystä poiketa esimerkiksi tarvittavan tulkauksen järjestämiseksi. Kotoutumislain 20 §:n mukaan kotoutumissuunnitelma on laadittava viipymättä sen jälkeen, kun maahanmuuttajalle on tehty 14 §:ssä tarkoitettu osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi. Kotoutumissuunnitelman laatiminen voidaan tehdä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä, mikäli se on perusteltua esimerkiksi ohjausresurssien tehokkaan käytön näkökulmasta. Käytännössä ensimmäinen kotoutumissuunnitelma laaditaan usein osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin sisältyvän viranomaisen alkuhaastattelun yhteydessä. Palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä laadittua kotoutumissuunnitelmaa voidaan tarvittaessa täydentää sen tarkistamisen ja päivittämisen yhteydessä esimerkiksi asiantuntija-arviointien pohjalta. Kotoutumissuunnitelma voidaan myös laatia palvelutarpeen arviointia seuraavassa erillisessä tapaamisessa. Tälle voi olla tarvetta esimerkiksi, jos palvelutarpeen arviointi on edellyttänyt tarkempaa selvittelyä tai jos palvelutarpeen arvioinnissa todetaan, että kotoutumissuunnitelma on tarpeen laatia yhteistyössä hyvinvointialueen kanssa.

Vuonna 2022 ensimmäinen kotoutumissuunnitelma laadittiin 13 047 työvoimapalveluiden asiakkaalle. Vuonna 2023 luku oli 19 722 ja 2024 se oli 19 719. Vuoden 2025 kolmen ensimmäisen kvartaalin aikana ensimmäisiä kotoutumissuunnitelmia oli laadittu yhteensä 11 784 kappaletta,³⁹ mikä ennustaa koko vuoden suunnitelmien määrän jäävän useita tuhansia vähäisemmäksi kuin vuonna 2024. Ennen vuotta 2022 ensimmäisiä kotoutumissuunnitelmia on laadittu noin 8 000–10 000 vuosittain. Määrän kasvu liittyy osin ukrainalaisten määrän lisääntymiseen: vuonna 2023 tehtiin yli 7 000 ensimmäistä kotoutumissuunnitelmaa Ukrainan kansalaisille. Vuosina 2023 ja 2024 kasvaneet ensimmäisten kotoutumissuunnitelmien määrät liittyvät siihen, että työhön ja opiskeluun perustuva maahanmuutto on lisääntynyt voimakkaasti. Jos työhön tai opintoihin tulleiden puoliset, joiden oleskelulupa perustuu perhesiteeseen, ilmoittautuvat työttömiksi työnhakijoiksi, he ohjautuvat kotoutuja-asiakkaiksi. Esimerkiksi Sri Lankan ja Filippiinien kansalaisille laadittiin 2022 kummallekin noin 150 ensimmäistä kotoutumissuunnitelmaa, kun niitä kaksi vuotta myöhemmin laadittiin kummankin kansalaisuuden edustajille jo lähes tuhat.

Tietoa kotoutumissuunnitelman saaneiden työvoimapalveluiden asiakkaiden oleskeluluvan perusteesta ei löydy suoraan työvoimaviranomaisten käyttämästä asiakastietojärjestelmästä. Työnvälitystilaston avulla voidaan kuitenkin tarkastella työnhakijana olevien kotoutumissuunnitelman saaneiden asiakkaiden kansalaisuutta, jonka pohjalta voidaan tehdä oletuksia siitä,

³⁹ Kehittämisen ja hallintokeskus, Tuutti-palvelu, luettu 30.9.2025.

onko kyseessä todennäköisesti kansainvälisen suojelun tarpeen vuoksi maahan tullut, tilapäistä suojelua saava tai suojelun tarpeen vuoksi maassa asuvan perheenjäsen vai muu maahanmuuttaja⁴⁰. Vuonna 2024 työnhakija-asiakkaiden ensimmäisiä kotoutumissuunnitelmia (yhteensä 19 719 kappaletta) laadittiin eniten ukrainalaisille (5 574 ensimmäistä kotoutumissuunnitelmaa; 28 prosenttia kaikista ensimmäisistä kotoutumissuunnitelmista). Pakolaistaustaisiksi oletettujen kansalaisuuksien edustajia oli vuonna 2024 ensimmäisen kotoutumissuunnitelman saajista kaikkiaan 2 469 (13 prosenttia). Muita kuin pakolaistaustaisia tai ukrainalaisia oli ensimmäisen kotoutumissuunnitelman vuonna 2024 saaneista 59 prosenttia. Myös EU-kansalaisille laaditaan varsin laajasti kotoutumissuunnitelmia; vuonna 2024 laadittiin ensimmäinen kotoutumissuunnitelma lähes 1 400 EU-kansalaiselle. Samana vuonna oleskeluoikeutensa Suomessa rekisteröi 6 236 työikäistä EU-kansalaista tai heidän perheenjäsentään. Venäjä on ollut pitkään suurin ulkomailta muuttavien kansalaisuusryhmä, johon kuuluu eri perustein muuttavia (työ, opiskelu, perheside, kansainvälisen suojelun tarve). Venäjän kansalaisille laadittujen ensimmäisten kotoutumissuunnitelmien määrä on vähentynyt jonkin verran viime vuosien aikana.

Kotoutumissuunnitelmia laaditaan myös muille kuin työvoimapalveluiden asiakkaille. Näitä kunnissa tehtyjä suunnitelmia on laadittu erityisesti työvoiman ulkopuolella oleville, kuten kotoon lapsiaan hoitaville vanhemmille, mutta jossain määrin myös esimerkiksi työssä käyville ja päätoimisesti opiskeleville maahanmuuttaneille. Kunnissa muille kuin työnhakijoille tehtyjen kotoutumissuunnitelmien määrästä ei ole saatavilla tarkkaa tietoa ennen kuin kaikki kunnat ovat ottaneet valtakunnallisen Kotoutumisen asiakastietojärjestelmän käyttöönsä viimeistään 1.1.2027 alkaen. Määrää ennen vuotta 2025 on mahdollista arvioida kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010, kumottu 31.12.2024) mukaisten alkukartoitusten määrästä. Esimerkiksi vuonna 2023 näitä alkukartoituksia laadittiin hieman yli 1000 henkilölle. On huomioitava, että kaikille alkukartoituksen saaneille ei ole välttämättä laadittu kotoutumissuunnitelmaa. Vuoden 2025 osalta tietoa muille kuin työnhakijoille laadittujen kotoutumissuunnitelmien määrästä saadaan Kotoutumisen asiakastietojärjestelmästä niiden kuntien osalta, jotka ovat ottaneet järjestelmän käyttöönsä vuoden 2025 aikana. Elokuun 2025 loppuun mennessä Kotoutumisen asiakastietojärjestelmä oli käytössä yhteensä 129 kunnan asiakastyössä ja järjestelmään oli kirjattu yhteensä 84 kunnan asiakastietoja. Elokuun 2025 loppuun mennessä järjestelmässä oli laadittu yhteensä 532 osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointia ja yhteensä 387 hyväksyttyä kotoutumissuunnitelmaa. Sekä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinneista että kotoutumissuunnitelmista noin 80 prosenttia oli laadittu naisille ja 13–14 prosenttia miehille. Kotoutumisen asiakastietojärjestelmään kirjatusta kotoutumissuunnitelmista noin 10 prosenttia oli laadittu monialaisessa yhteistyössä hyvinvointialueen kanssa.

⁴⁰ Tässä tarkastelussa pakolaistaustaisiksi tai heidän perheenjäsenikseen on oletettu seuraavien maiden kansalaiset: Afganistan, Angola, Burundi, Eritrea, Etelä-Sudan, Gabon, Guinea, Honduras, Irak, Jemen, Kongo (Kongo-Kinshasa), Keski-Afrikan tasavalta, Kongo (Kongo-Brazzaville), Libya, Mali, Nicaragua, Ruanda, Somalia, Sudan, Syyria ja Tsad. Yllä mainittujen maiden kansalaisille on myönnetty oleskelulupia Suomeen pääasiassa kansainvälisen suojelun tarpeen vuoksi tai sellaisen perheenkokoajan perheenjäsenenä. Pakolaistaustaisia henkilöitä on jonkin verran myös muissa kansalaisuusryhmissä ja yllä mainituissa ryhmissä myös muita kuin pakolaistaustaisia tai heidän perheenjäseniään. Tässä tarkastelussa kaikki kotoutumissuunnitelman vuosina 2022–2024 saaneet Ukrainan kansalaiset on luettu tilapäistä suojelua saaviksi. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c33a0fe5-17be-4a0b-8bdd-3545e4fb2e72/c142f020-3040-488b-90e8-068a4294a5e8/MUISTIO_20251229065159.PDF

2.3.2 Kotoutumista edistävät koulutukset

Maahanmuuttajalle yksilöllisesti laaditussa kotoutumissuunnitelmassa sovitaan usein osallistumisesta kotoutumiskoulutukseen. Kunta vastaa siitä, että kunnassa on tarjolla kotoutumiskoulutusta kunnassa asuvien kotoutuja-asiakkaiden tarvetta vastaavasti. Kunnan on ohjattava kotoutuja-asiakas, joka ei ole oppivelvollinen, osallistumaan kunnan tai muun tahon toteuttamaan kotoutumiskoulutukseen. Työnhakijana olevan kotoutuja-asiakkaan ohjaus koulutukseen ja muihin palveluihin tapahtuu työvoimaviranomaisen toimesta. Kunnan on lisäksi sovitettava kotoutumiskoulutus yhteen kotoutumisohjelmaan sisältyvien palveluiden, kunnan muiden palveluiden, työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettujen palveluiden sekä kansallisen koulutusjärjestelmän kanssa siten, että kotoutuja-asiakkaan käytössä on yhteen sovitettuja työllistymistä ja ammatillista osaamista edistäviä palvelukokonaisuuksia.

Kotoutumiskoulutuksen tarkoituksena on parantaa ja vahvistaa kotoutumisen edellytyksiä: suomen tai ruotsin kielen taitoa sekä mahdollisuuksia osallistua työelämään, jatkokoulutukseen ja yhteiskunnan toimintaan. Kotoutumislain 27 §:n mukaan työnhakijaksi rekisteröityneen kotoutuja-asiakkaan kotoutumiskoulutus toteutetaan pääsääntöisesti työvoimakoulutuksena, josta säädetään työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa. Kotoutumiskoulutus voidaan toteuttaa myös omaehtoisena opiskeluna. Kotoutumislain 26 §:n mukaan kotoutumiskoulutuksena järjestetään kotoutuja-asiakkaan kotoutumisen tavoitteisiin, osaamiseen ja kotoutumisen palvelutarpeeseen perustuen: 1) suomen tai ruotsin kielen opetusta; 2) ammatillisten tai muiden työelämässä tarvittavien valmiuksien opetusta, uraohjausta tai ammatillista suunnittelua ja ohjausta jatko-opintoihin, työllistymistä edistäviin palveluihin tai työmarkkinoille; 3) muuta opetusta, joka edistää yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja arjen kansalaistaitoihin liittyviä valmiuksia. Kotoutumiskoulutuksen on sisällettävä myös työssäoppimisjakso taikka työ- ja toimintakykyä tukevaa toimintaa. Lisäksi sen on sisällettävä aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistamista. Kotoutumiskoulutuksen kielellisenä tavoitteena on oltava, että kotoutuja-asiakas saavuttaa suomen tai ruotsin kielessä toimivan peruskielitaidon. Kotoutumiskoulutuksen osana on järjestettävä suomen tai ruotsin kielitaidon päättötötestaus. Kotoutumislain 26 §:n 5 momentin mukaan kotoutumiskoulutuksena voidaan toteuttaa asiakkaan tarpeen mukaisesti myös vapaan sivistystyön lukutaitokoulutusta ja aikuisten perusopetusta.

Kotoutumiskoulutus-termiin käyttö on tällä hetkellä moninaista ja aiheuttaa jonkin verran sekaannusta. Kotoutumiskoulutus-termiä käytetään kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaisista työvoimakoulutuksista ja omaehtoisista koulutuksista. Opetussuunnitelman perusteiden mukaan toteutettavia koulutuksia koskee myös kotoutumiskoulutuksen päättötötestaus ja näihin koulutuksiin sisältyy opetussuunnitelman perusteiden ja kotoutumislain 26 §:n mukaisesti työssäoppimisjakso ja aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistaminen. Kotoutumiskoulutus-termiä käytetään joskus myös niistä vapaan sivistystyön koulutuksista, jotka on hyväksytty henkilön kotoutumissuunnitelmaan ja joista koulutuksenjärjestäjälle maksetaan sadan prosentin valtionosuus. Näissä koulutuksissa on voitu noudattaa kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita tai lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmasuosittelusta, ja noudattaminen tuli pakolliseksi 1.1.2025 voimaan tulleen vapaasta sivistystyöstä annetun lakiin tehdyn muutoksen jälkeen. Lisäksi kotoutumiskoulutukseksi voidaan kotoutumislain 26 §:n 5 momentin mukaan kutsua myös vapaan sivistystyön lukutaitokoulutusta ja aikuisten perusopetusta, vaikka ne ovat omia koulutusmuotojaan, niissä on omat opetussuunnitelmasuosittelut tai opetussuunnitelman perusteet eikä kotoutumislain mukainen kotoutumiskoulutuksen päättötötestaus koske niissä olevia opiskelijoita. Näiden ohella kotoutumiskoulutukseksi on joissain tilanteissa kutsuttu muitakin yksilön kotoutumissuunnitelmaan sisältyviä koulutuksia, kuten esimerkiksi erilaisia toteutukseltaan osa-aikaisia ja lyhytkestoisia suomen tai ruotsin kielen kursseja.

Kotoutumislain 26 §:n mukaan Opetushallitus vastaa kotoutumiskoulutuksen kielitaidon päättötötestauksen kehittämisestä ja ylläpidosta huomioiden kotoutumiskoulutuksen tavoitteet ja sisällöt. Lisäksi Opetushallitus määrää aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet sekä suomen ja ruotsin kielitaidon päättötötestauksen toteuttamisesta. Opetussuunnitelman perusteissa määrätään koulutuksen tavoitteista, keskeisistä sisällöistä ja opiskelijan osaamisen arvioinnista sekä henkilökohtaiseen opiskelusuunnitelmaan ja todistukseen merkittävistä tiedoista. Koulutuspalvelun tuottajan on laadittava perusteiden pohjalta suunnitelma koulutuksen toteuttamisesta. Koulutuspalvelun tuottaja voi poiketa opetussuunnitelman perusteista perustellusta syystä.

Opetushallituksen antamat kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet on uudistettu 1.3.2022 lähtien. Perusteita on päivitetty 1.1.2025 lukien vastaamaan 1.1.2025 voimaan tullutta kotoutumislakia. Opetussuunnitelman perusteiden mukainen kotoutumiskoulutuksen enimmäislaajuus on 80 opintopistettä ja koulutus kestää pääsääntöisesti yhden vuoden. Opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti kotoutumiskoulutukseen voi sisältyä latinalaisen kirjaimiston osaamista vahvistavia opintoja sellaisille opiskelijoille, joilla on riittävät oppimisvalmiudet ja koulutustausta ja joille kotoutumiskoulutus on muilta tavoitteiltaan tarkoituksenmukaisin koulutus. Varsinaista luku- ja kirjoitustaidon koulutusta ei sisälly kotoutumiskoulutukseen. Kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaan koulutuksen laajuus ja kesto voivat vaihdella opiskelijan henkilökohtaisen opiskelusuunnitelman mukaisesti. Koulutus voi kestää pidempään, jos opiskelija tarvitsee perustelluista syistä kertausta tai latinalaisen kirjaimiston osaamista vahvistavia opintoja. Toisaalta opiskelija voi osallistua kotoutumiskoulutukseen myös lyhyemmän ajan omien tavoitteidensa ja osaamistarpeidensa mukaisesti, ja siirtyä muuhun koulutukseen tai työelämään. Opetussuunnitelman perusteiden mukaiset koulutuksen osa-alueet ovat kieli- ja viestintäosaaminen, yhteiskunta- ja työelämäosaaminen, ohjaus sekä valinnaiset opinnot. Lisäksi koulutuksessa tuetaan opiskelijan laaja-alaista osaamista kuten opiskelutaitoja ja digitaitoja. Yhteiskunta- ja työelämäosaamisen osa-alueeseen kuuluu vähintään 8 opintopisteen laajuinen työssäoppimisjakso. Ohjauksen osa-alueeseen sisältyy henkilökohtaisen opiskelusuunnitelman laadinta, osaamisen tunnistaminen, oppimisen ja opiskelun tuki sekä uraohjaus. Keskeistä on henkilökohtaisen jatkosuunnitelman laatiminen, joka tähtää työllistymiseen tai opiskeluun. Opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti kieli- ja viestintäosaaminen eli käytännössä suomen tai ruotsin taito arvioidaan eurooppalaisen viitekehyksen taitotasolla. Opettaja hyödyntää valtakunnallisen kotoutumiskoulutuksen päättötötestin tulosta kieli- ja viestintäosaamisen osa-alueen arvioinnissa. Yhteiskunta- ja työelämäosaamiseen liittyvä työssäoppimisjakso arvioidaan merkinnällä ”suoritettu” tai ”ei suoritettu”.

Eduskunta (TrVM 8/2021 vp, HaVM 10/2022 vp) on jo aiemmin korostanut suomen tai ruotsin kielen merkitystä kotoutumiselle ja edellyttänyt kotoutumiskoulutuksen kehittämistä oppimistulosten parantamiseksi ja kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän kielikoulutuksen velvoittavuuden lisäämistä siten, että kielikoulutukseen sisältyy kielitaitoa mittaava koe. Kotoutumislain 26 §:n mukaan kotoutumiskoulutuksen kielellisenä tavoitteena on oltava, että kotoutuja-asiakas saavuttaa suomen tai ruotsin kielessä toimivan peruskielitaidon. Kotoutumiskoulutuksen osana on järjestettävä suomen tai ruotsin kielitaidon päättötötestaus, jonka tavoitteena on ollut lisätä velvoittavuutta. Päättötötestauksen avulla pyritään parantamaan kielitaidon tavoitteiden toteuttamisen seuraamista, testauksen yhteismitallisuutta eri järjestäjien kesken sekä tukemaan jatko-ohjausta muihin palveluihin tai koulutuksiin kotoutuja-asiakkaan kielitaitotasoa vastaavasti. Kielitaitotasoa koskevan tiedon kerääntyminen ja seuranta mahdollistaa myös yhteiskunnallisen keskustelun tietoon perustuen. Opetushallitus vastaa kielitaidon päättötötestauksen valtakunnallisesta kehittämisestä ja ylläpidosta. Päättötötesti on otettu käyttöön kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaisissa koulutuksissa, jotka ovat alkaneet 1.1.2025 jälkeen.

Lukutaitokoulutusta maahanmuuttaneille aikuisille järjestetään vapaassa sivistystyössä ja osana aikuisten perusopetusta. Vapaan sivistystyön lukutaitokoulutusta voidaan järjestää voimassa olevan kotoutumislain mukaisesti kotoutumiskoulutuksena. Opetushallitus on antanut vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmasuosituksen (2017). Vapaasta sivistystyöstä annetun lain mukaan vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmasuosituksen noudattaminen on yksi 100 prosentin valtionosuusrahoituksen edellytys. Aikuisten perusopetuksesta säädetään perusopetuslaissa (628/1998), ja aikuisten perusopetuksen lukutaitovaiheen oppiaineista ja tavoitteista määrätään Opetushallituksen antamissa aikuisten perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa. Tällä hetkellä kunnalla on siis kaksi vaihtoehtoa järjestää aikuisten maahanmuuttaneiden lukutaitokoulutus: järjestää aikuisten perusopetuksen lukutaitovaiheen opetusta tai järjestää lukutaitokoulutusta kunnan omassa vapaan sivistystyön oppilaitoksessa. Lisäksi kunta voi luoda yhteistyöverkostot yksityisten vapaan sivistystyön oppilaitosten kanssa. Aikuisten perusopetuksen ja sen lukutaitovaiheen toteuttaminen edellyttää riittävän suurta opiskelijamäärää, jotta järjestäminen on kannattavaa. Etenkin maahanmuuttajamääriltään pienissä kunnissa lukutaitokoulutusta tai muutoin aikuisten perusopetusta tarvitsevia kotoutuja-asiakkaita voi olla hyvin vähän, jolloin aikuisten perusopetuksen toteuttaminen ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista. Lukutaitokoulutuksen järjestäminen kunnan omassa vapaan sivistystyön oppilaitoksessa puolestaan edellyttää, että kunnalla on oma vapaan sivistystyön oppilaitos ja että sen opetus- ja kulttuuriministeriöstä saamalla rahoituksella pystytään järjestämään lukutaitokoulutusta, mikä usein vaatii suurta tuntimäärää ja pientä ryhmäkokoja eli melko paljon resursseja. Alueesta riippuen kunnassa tai sen lähialueella saattaa toimia myös yksityinen vapaan sivistystyön oppilaitos, joka mahdollisesti toteuttaa lukutaitokoulutusta saamansa rahoituksen puitteissa. Kunta voi siis ohjata asiakkaitaan myös yksityisen vapaan sivistystyön oppilaitoksen tarjoamaan lukutaitokoulutukseen, mutta kunta ei voi suoraan päättää sitä, tarjoaako yksityinen oppilaitos lukutaitokoulutusta. Kunta tai työllisyysalue voi viestittää yksityiselle oppilaitokselle, että lukutaitokoulutukselle on tarvetta.

Kotoutumiskoulutus on monelle maahanmuuttajalle ensimmäinen askel kohti jatkokoulutusta ja työmarkkinoita. Kotoutumiskoulutuksen jälkeen työvoimaviranomaisen asiakkaana olevat maahanmuuttajat ohjataan pääsääntöisesti muihin osaamisen kehittymistä ja työllistymistä tukeviin palveluihin tai kansallisen koulutusjärjestelmän koulutuksiin, sillä monet tarvitsevat kotoutumiskoulutuksen jälkeen vielä tukea esimerkiksi kielitaidon tai ammatillisen osaamisen kehittämiseen tai työelämäkontaktien hankkimiseen. Osa työttömistä maahanmuuttajista työllistyy nopeasti tai tarvitsee vain lyhytaikaista tukea työllistymiselleen, osalla polku työmarkkinoille on pidempi.

2.3.2.1 Kotoutumiskoulutus työvoimakoulutuksena

Kotoutumiskoulutuksen toteuttaminen pääsääntöisesti työvoimakoulutuksena tukee suuntautumista työmarkkinoille ja kotoutumisen työelämälähtöisyyttä. Työvoimakoulutuksesta säädetään työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa. Opiskelijoiden valitsemisesta työvoimakoulutukseen päättää koulutuksen järjestävä työvoimaviranomainen. Työvoimaviranomaisen tukena voi toimia valintaryhmä, johon voi kuulua kouluttajan edustaja ja muita asiantuntijoita. Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain mukaan työvoimakoulutukseen opiskelijaksi voidaan valita henkilöasiakas: 1) jonka oppivelvollisuus on päättynyt; 2) jolla on työvoimaviranomaisen toteama koulutustarve; ja 3) joka on soveltuva koulutukseen sekä tehtäviin, joihin koulutus antaa valmiuksia. Työvoimakoulutuksena ei voida toteuttaa luku- ja kirjoitustaidon koulutusta. Vaikka työvoimakoulutukseen voidaan valita henkilöasiakas eli esimerkiksi työssä käyvä henkilö, käytännössä työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen on osallistunut pääasiassa työttömät työnhakijat. Vuonna 2024 noin 75 prosenttia työvoimakoulutuksena järjestettävässä kotoutumiskoulutuksessa aloittaneista oli ennen koulutuksen alkua työttömiä työnhakijoita ja noin 20 prosenttia oli ennen koulutuksen alkua jossakin toisessa

koulutuksessa (edeltävä toinen koulutus on voinut olla myös työvoimakoulutuksena järjestetty kotoutumiskoulutus, esim. saman koulutuskokonaisuuden edellinen moduuli). Valittaessa opiskelijoita työvoimakoulutuksena toteutettuun kotoutumiskoulutukseen on painotettu erityisesti uusia työnhakija-asiakkaita, joilla on voimassa oleva kotoutumissuunnitelma. Lisäksi valinnoissa on painotettu niitä, jotka ovat työttöminä työnhakijoina eli jotka eivät ole jonkin toisen palvelun piirissä. Tätä priorisointia on tehty siksi, että kotoutumiskoulutukseen osoitetut määrärahat eivät ole riittäneet kaikkien kieli- ja kotoutumiskoulutusta tarvitsevien työnhakija-asiakkaiden kouluttamiseen. Jos koulutusryhmissä on ollut tilaa, on opiskelijaksi voitu valita myös henkilöitä, joiden kotoutumissuunnitelma on päättynyt. Lisäksi ennen työvoimapalvelu-uudistusta esimerkiksi Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus hankki omia ryhmiä henkilöille, joilla ei enää ollut oikeutta kotoutumissuunnitelmaan. On myös huomioitava, että työvoimakoulutuksena järjestettyyn kotoutumiskoulutukseen ei ole valittu esimerkiksi turvapaikanhakijoita, koska ei ole nähty työvoimapolitiittisesti tarkoituksenmukaiseksi valita koulutuksiin henkilöitä, joiden Suomessa oleskelun pysyvyydestä ja pituudesta ei ole tietoa ja joiden tilanne voi muuttua ennakoimattomasti kesken koulutuksen.

Työvoimakoulutuksena järjestetyn kotoutumiskoulutuksen toteuttaminen

Työvoimakoulutuksena toteutetussa kotoutumiskoulutuksessa keskeinen lähtökohta on kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden noudattaminen ja opiskelijoiden ohjaaminen kohti työelämää. Esimerkiksi työssäoppimisjaksot kuuluvat aina työvoimakoulutuksena toteutettuun kotoutumiskoulutukseen, ja yleensä ne on toteutettu kahdessa tai yhdessä osassa koulutuksen eri vaiheissa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ennen vuotta 2025 hankkimissa kotoutumiskoulutuksissa työelämälähtöisyys huomioitiin muun muassa siten, että hankinnoissa edellytettiin koulutuksen tarjoajilta valmiita työelämäkontakteja, työnantajien kanssa tehtävän yhteistyön kuvaamista, työssäoppimisjaksojen laadukasta järjestämisestä sekä valmiutta tukea opiskelijoita tavoitteidensa mukaisen työssäoppimispaikan löytämisessä. Vuoden 2024 loppuun asti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset hankinnoissaan edellyttivät, että koulutuksen järjestäjät noudattavat opetussuunnitelman perusteita. Yleensä myös edellytettiin tarjoajan oman opetussuunnitelman tai koulutuksen toteutussuunnitelman esittämistä tarjouksen yhteydessä. Vuodesta 2025 alkaen myös kotoutumislaisissa säädettyjen edellytysten mukaan koulutuspalvelun tuottajan on laadittava opetussuunnitelman perusteiden pohjalta suunnitelma koulutuksen toteuttamisesta.

Ennen vuotta 2025 työvoimakoulutuksena toteutetun kotoutumiskoulutuksen toteuttivat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kilpailutuksissa valitsemat palveluntuottajat, joista suurin osa oli kuntien tai kuntayhtymien omistamia, ammatillisten oppilaitosten yhteydessä toimivia osakeyhtiöitä. Lisäksi oli muutamia yksityisiä palveluntuottajia, joista osa toimi laajalla maantieteellisellä alueella ja toteutti suurta osuutta kotoutumiskoulutuksista. Koulutuksen järjestäjiä oli vuonna 2024 hieman yli 30. Joukossa oli sekä paikallisia että usealla alueella toimivia koulutuksenjärjestäjiä. Vuodenvaihteessa 2024–2025 elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tekemiä kotoutumiskoulutuksen hankintasopimuksia siirrettiin kuntien työvoimaviranomaisille työvoimapalvelu-uudistuksen myötä. Yli puolet työllisyysalueista otti vastaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten hankintasopimuksia. Osassa hankintasopimuksista saatoin olla kyseessä esimerkiksi vain käynnissä olevien ryhmien loppuunsaattaminen ja osassa puolestaan useamman vuoden mittaisen puitesopimuksen siirto kunnan työvoimaviranomaiselle.

Vuodesta 2025 alkaen kunnat voivat järjestämisvastuunsa puitteissa valita työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen tuottamistavan. Palveluiden tuottamisessa kuntien tulee ottaa huomioon kilpailuneutraaliteetti ja kuntalain säädökset kunnan toiminnasta kilpailuilla markkinoilla. Osa työllisyysalueista jatkaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen

hankintasopimuksilla, osa tekee omia hankintoja ja osa tuottaa työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen kunnan omissa oppilaitoksissa. Lisäksi edellä mainittuja tuottamistapoja voidaan yhdistellä. Työ- ja elinkeinoministeriön ja kehittämis- ja hallintokeskuksen työllisyysalueille keväällä 2025 tekemän työvoimapalvelukyselyn mukaan työllisyysalueiden arvioidaan järjestävän erityisesti koulutuspalvelut ostopalveluina. Vastaajista 80 prosenttia ilmoitti toteuttavansa työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen ostopalveluina. Kyselyn mukaan kotoutumiskoulutuksia hankitaan lähes poikkeuksetta ulkopuolisilta palveluntarjoajilta riippumatta työllisyysalueen koosta. Luvuista havaitaan myös, että osuus nousee työvoiman määrän noustessa. Kehittämis- ja hallintokeskuksen toteuttamasta kyselystä muodostettu tilannekuva koskee erityisesti työvoimapalvelu-uudistuksen alkuvaiheen toimeenpanon tilannetta. Palveluiden tuottamistavat todennäköisesti muotoutuvat lähivuosina kunkin työllisyysalueen tarpeiden mukaisesti.

Työvoimakoulutuksena toteutetussa kotoutumiskoulutuksessa ryhmien muodostamisessa on huomioitu opiskelijoiden kielitaidon lähtötasoon ja oppimisvalmiuksiin sekä tavoitteisiin liittyvät seikat. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten hankkimissa, työvoimakoulutuksena toteutetuissa kotoutumiskoulutuksissa oli yleensä moduloitu rakenne, jonka avulla opiskelijat voitiin ohjata suorittamaan tarvittavat moduulit. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten hankkimien, työvoimakoulutuksena järjestettävien koulutusten kesto on ollut noin yhden vuoden, ja palveluntuottajilta on edellytetty koulutusryhmien aloittamista aina tilaajan tarpeen mukaan. Käytännössä esimerkiksi pääkaupunkiseudulla tämä on tarkoittanut uusien kotoutumiskoulutusryhmien alkamista jopa useammin kuin viikoittain.

Karkeasti jaoteltuna työvoimakoulutuksina järjestettyjä kotoutumiskoulutuksia on ennen vuotta 2025 järjestetty neljää erilaista: tukea tarvitsevien hitaamman oppimistahdin ryhmät, ns. perusnopeudella etenevien ryhmät, nopeasti etenevien ryhmät esimerkiksi akateemisesta taustasta tuleville maahanmuuttajille, sekä ruotsinkieliset koulutukset. Runko ryhmien muodostamiselle on valtakunnallisesti samanlainen. Työvoimakoulutuksena toteutettuun kotoutumiskoulutukseen osallistui vuonna 2022 yhteensä 14 468 opiskelijaa (eri henkilöä). Vuonna 2023 luku oli 16 171 (eri henkilöä). Näistä koulutuskokonaisuuden, joka muodostuu moduuleista 1–3 tai 1–4, loppuun suoritti 4348 henkilöä vuonna 2022 ja 4463 henkilöä vuonna 2023. Vuosina 2016–2019 kotoutumiskoulutuksen aloittaneista noin kolmasosa suoritti vain yhden työvoimakoulutuksena toteuttavan kotoutumiskoulutuksen moduulin, noin neljäsosa suoritti kaksi moduulia ja loput kolme tai tätä useamman moduulin.⁴¹ Osa suorittaa vähemmän kuin neljä moduulia, muun muassa siksi, että työllistyy, jää työvoiman ulkopuolelle perheellistymiseen liittyvistä syistä tai muuttaa pois maasta. Työvoimakoulutuksena toteutetun kotoutumiskoulutuksen kokonaisuuden loppuun suorittaneista opiskelijoista 25–27 prosenttia opiskeli tuetuissa ryhmissä, 59–62 prosenttia perusnopeudella etenevissä ryhmissä ja 11–14 prosenttia nopeiden oppijoiden ryhmissä vuosina 2022–2023. Ruotsin kielellä työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen kokonaisuuden loppuun suoritti noin 1 prosentti opiskelijoista vuosina 2022–2023.

Osassa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista hankittiin ennen vuotta 2025 erilaisiin koulutus- ja työllistymispolkuihin perustuvia kotoutumiskoulutuksia, esimerkiksi toiminnallista tukea tarvitseville, ammatilliseen koulutukseen suuntaaville, korkeakoulutetuille ja nopeasti töihin suuntaaville maahanmuuttajille. Yksityiskohtainen koulutusryhmien segmentointi on monilla alueilla haastavaa maahanmuuttajien vähäisen määrän ja vaihtelevien tarpeiden vuoksi. Kotoutumiskoulutusta on toteutettu myös verkossa, jotta osallistuminen räätälöidyille kursseille

⁴¹ Alasalmi, J. & Busk, H. 2023. Kotoutumiskoulutukseen osallistuneiden ohjautuminen, palvelupolut ja työllistyminen. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 31/2023. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165059/TEM_2023_31.pdf

olisi mahdollista useammalle kotoutujalle. Esimerkiksi verkkokoulutuksena tarjottavalle asiantuntija-alojen kotoutumiskoulutukselle oli paljon kysyntää vuosina 2022–2024. Tähän verkkokoulutukseen osallistui opiskelijoita Pirkanmaan, Pohjanmaan ja Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten alueelta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille kesällä 2024 tehdyssä kyselyssä kävi ilmi, että kotoutumiskoulutuksen jonot olivat kasvaneet ja se oli luonut painetta kohdentaa koulutustarjontaa erityisesti kotoutumiskoulutuksen alkupuoliskolle. Käytännössä tämä tarkoitti, että monilla ELY-keskusalueilla työvoimakoulutuksena järjestetyissä kotoutumiskoulutuksissa pyrittiin siihen, että henkilöitä ohjataan kotoutumiskoulutuksesta mahdollisimman nopeasti muuhun koulutukseen tai palveluun, ja joillakin alueilla koulutus oli lähtökohtaisesti esimerkiksi vain kolmen moduulin mittainen. Tilapäistä suojelua saavien määrän kasvu Ukrainan sodan alettua sekä lisääntynyt perhesiteen perusteella muuttavien määrä työ- ja opiskeluperusteisen muuton myötä on vaikuttanut kotoutumiskoulutuksen osallistujamääriin ja -profiiliin.

Ennen vuotta 2025 kotoutumiskoulutuksen saavutettavuuden parantamiseksi lisättiin läsnäolratkaisuin toteutetun koulutuksen rinnalla valtakunnallisten verkkokoulutusten hyödyntämistä, esimerkiksi eri alueilla asuville korkeakoulutetuille maahanmuuttajille. Verkkototeutusten lisäksi on kehitetty hybriditoteutuksia, joissa verkko-opetuksen ohella on lähiopetuspäiviä. Yli-alueellisten kotoutumiskoulutusten järjestäminen on edelleen mahdollista, mutta tarkempaa tietoa työllisyysalueiden yliaueellisista toteutuksista ei ole vuoden 2025 alun jälkeisessä tilanteessa. Työvoimakoulutuksena toteutettua ruotsinkielistä kotoutumiskoulutusta on toteutettu tällaisella hybridimallilla Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen hankkimana ennen vuotta 2025. Tähän koulutukseen on osallistunut ruotsiksi kotoutuvia maahanmuuttajia eri puolilta Suomea. Ruotsinkielistä kotoutumiskoulutusta on kuvattu tarkemmin luvussa 2.2.4 Kotoutuminen ruotsiksi.

Työvoimakoulutuksena järjestetyn kotoutumiskoulutuksen opiskelijat ja rahoitus

Työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilaston mukaan työvoimakoulutuksena toteutettavaan kotoutumiskoulutukseen osallistui vuonna 2022 yhteensä 14 468 opiskelijaa (eri henkilöä). Vuonna 2023 luku oli 16 171 ja vuonna 2024 opiskelijoita oli 18 489. Osallistujista 53 prosenttia oli Uudeltamaalta (2024). Naisten osuus työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen osallistujista oli vuonna 2024 lähes kaksi kolmasosaa (65 prosenttia). Vuonna 2023 koulutuspäiviä opiskelijatyöpäivinä tarkasteltuna oli kotoutumiskoulutuksissa 1 282 127. Vuonna 2024 koulutuspäiviä opiskelijatyöpäivinä tarkasteltuna oli kotoutumiskoulutuksissa 1 757 706. Merkittävä kasvu edellisvuoteen nähden johtui sekä maahanmuuton että työnhakijoina olevien ulkomaalaisten määrän kasvusta.

Tietoa kotoutuja-asiakkaiden oleskeluluvan perusteesta ei löydy suoraan työvoimaviranomaisen käyttämästä asiakastietojärjestelmästä, johon tiedot kotoutumiskoulutukseen osallistujista rekisteröidään. Työnvälitystilaston avulla voidaan kuitenkin tarkastella työttömänä työnhakijana olevien työvoimakoulutuksena järjestettyyn kotoutumiskoulutukseen osallistuvien asiakkaiden kansalaisuutta, jonka pohjalta voidaan tehdä oletuksia siitä, onko kyseessä todennäköisesti kansainvälisen suojelun tarpeen vuoksi maahan tullut, tilapäistä suojelua saava tai suojelun tarpeen vuoksi maassa asuvan perheenjäsen vai muu maahanmuuttaja⁴². Vuonna 2024

⁴² Tässä tarkastelussa pakolaistaustaisiksi tai heidän perheenjäsenikseen on oletettu seuraavien maiden kansalaiset: Afganistan, Angola, Burundi, Eritrea, Etelä-Sudan, Gabon, Guinea, Honduras, Irak, Jemen, Kongo (Kongo-Kinshasa), Keski-Afrikan tasavalta, Kongo (Kongo-Brazzaville), Libya, Mali,

työvoimakoulutuksena järjestetyssä kotoutumiskoulutuksessa oli noin 18 500 henkilöä. Heistä valtaosa (73 prosenttia) lukeutuu yllä mainitussa jaottelussa ryhmään ”muu maahanmuuttaja”. Voidaan olettaa, että tähän joukkoon sisältyy suurelta osin perhesiteen perusteella maahan tulleita, kuten opiskelu- tai työperusteisten muuttajien tai Suomen kansalaisten puolisoita sekä eri syistä maahan muuttaneita EU-kansalaisia. Loppuosa muodostui pakolaistaustaisista (17 prosenttia) ja ukrainalaisista (11 prosenttia). Pakolaistaustaisiksi tai heidän perheenjäsenikseen oletettujen määrä työvoimakoulutuksena järjestetyssä kotoutumiskoulutuksessa on laskenut tasaisesti vuodesta 2017 lähtien ja tasaantunut viime vuosina noin 3 000 vuosittaiseen osallistujaan. Pakolaistaustaisiksi oletettujen osuus työvoimakoulutuksena järjestetyn kotoutumiskoulutuksen osallistujista oli huomattavasti korkeampi vuosina 2017–2019, jolloin kotoutumiskoulutuksessa heijastui 2015–2016 maahan saapuneiden turvapaikanhakijoiden suuri määrä⁴³.

Vuonna 2023 työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen kohdennettu määräraha oli noin 54 miljoonaa euroa, jonka lisäksi tilapäistä suojelua saavien suuren määrän takia myönnettiin lisärahoitusta noin 21 miljoonaa euroa. Kokonaismääräraha vuonna 2023 oli siis noin 75 miljoonaa euroa (sisältäen arvonlisäveron). Vuonna 2024 työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen kohdennettu määräraha oli noin 70 miljoonaa euroa, josta noin 17 miljoonaa euroa kohdistui Ukrainasta paenneiden, tilapäistä suojelua saavien koulutustarpeisiin (summat sisältävät arvonlisäveron). Ennen vuotta 2025 käytössä olleen julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden momentin sisällä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset pystyivät kohdentamaan rahoitusta työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen yllä mainittua, kotoutumiskoulutukseen kohdennettua euromäärää enemmän tai vähemmän.

Työvoimakoulutuksena järjestetyn kotoutumiskoulutuksen hintataso on vaihdellut jonkin verran eri puolilla Suomea ja eri vuosina. Vuonna 2022 vuoden mittaisen työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen hinta oli keskimäärin 7 690 euroa henkilöä kohden (251 päivää x keskimääräinen laskennallinen opiskelijatyöpäivän hinta 30,6 euroa/opiskelijatyöpäivä). Vuonna 2023 vastaava hinta oli 8 571 euroa henkilöä kohden (251 x 34,1

Nicaragua, Ruanda, Somalia, Sudan, Syyria ja Tsad. Yllä mainittujen maiden kansalaisille on myönnetty oleskelulupia Suomeen pääasiassa kansainvälisen suojelun tarpeen vuoksi tai sellaisen perheenko-koajan perheenjäsenenä. Pakolaistaustaisia henkilöitä on jonkin verran myös muissa kansalaisuusryhmissä ja yllä mainituissa ryhmissä myös muita kuin pakolaistaustaisia tai heidän perheenjäseniään. Tässä tarkastelussa kaikki kotoutumiskoulutuksessa vuosina 2022–2024 olevat Ukrainan kansalaiset on luettu tilapäistä suojelua saaviksi. Vuosina 2015–2021, ennen Venäjän hyökkäyssotaa Ukrainaan, kotoutumiskoulutukseen osallistuneet Ukrainan kansalaiset on luettu ryhmään ’muut’. Vuodesta 2022 lähtien Suomeen tulleissa ukrainalaisissa voi olla mukana jonkin verran myös muilla perusteilla kuin tilapäisen suojelun tarpeen vuoksi oleskeluluvan saaneita, mutta heitä ei pystytty rekisteritiedoista erottamaan.

⁴³ Pakolaistaustaisiksi oletettujen henkilöiden lukumäärä on suurempi kotoutumislain mukaisia omaehtoisia opintoja suorittavien keskuudessa verrattuna työvoimakoulutuksena järjestettyyn kotoutumiskoulutukseen, mitä voi selittää se, että kotoutumislain mukainen omaehtoinen opiskelu esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidon koulutuksessa tai aikuisten perusopetuksessa vastaa paremmin pakolaistaustaisten palvelutarpeeseen. Voidaan olettaa, että esimerkiksi perusopetuksen opintojen loppuunsaattamista tarvitsevat erityisesti Suomeen muuttaneet pakolaistaustaiset, joilla ei välttämättä ole ollut mahdollisuutta suorittaa Suomen peruskoulua vastaavia opintoja lähtömaassaan. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c33a0fe5-17be-4a0b-8bdd-3545e4fb2e72/c142f020-3040-488b-90e8-068a4294a5e8/MUIS-TIO_20251229065159.PDF

euroa/opiskelijatyöpäivä). Vuonna 2024 vastaava hinta oli 9 595 euroa henkilöä kohden (251 x 38,2 euroa /opiskelijatyöpäivä). Edellä mainitut summat sisältävät arvonlisäveron.

Työvoimakoulutuksena järjestettävä kotoutumiskoulutus rahoitetaan kunnille pääosin peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän kautta vieraskielisyyskriteerillä jaettuna. Kuntien peruspalveluiden valtionosuuteen (momentti 28.90.30) vietiin työvoimapalvelu-uudistuksen voimaantulovaiheessa noin 36 miljoonaa euroa työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen järjestämiseen muille kuin kansainvälistä suojelua saaville ja heihin rinnastettaville henkilöille. Rahoitus jaettiin kunnille vieraskielisyyskriteerin mukaan. Tämä valtionosuuden lisäys jää peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmään pysyvästi, ja vuodesta 2025 eteenpäin valtionosuus muuttuu sen mukaan, miten eri kriteereiden määräytymistekijät muuttuvat. Lisäksi indeksikorotus ja kustannustenjaon tarkistus vaikuttavat valtionosuuden määrään. Rahoitus jakautuu kunnille vuosittain määräytymistekijöiden muutoksen perusteella. Valtionosuuden määräytymisperusteena toimii talousarviovuotta edeltävää vuotta edeltävän vuoden väestötiedot, eli esimerkiksi muutokset vieraskielisten määrissä vaikuttavat noin kahden vuoden viiveellä.

Osana työvoimapalvelu-uudistusta edellä mainitusta työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen rahoituksen päälinjauksesta tehtiin erilliskorvaus kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta (pääasiallisesti kansainvälistä suojelua saavat ja heihin rinnastettavat henkilöt, edellä mainittujen perheenjäsenet sekä kotikunnan saaneet tilapäistä suojelua saavat). Heidän osaltaan 1.1.2025 alkaen kotoutumiskoulutuksen rahoitus maksetaan kunnille osana laskennallista korvausta 18 vuotta täyttäneiden henkilöiden korvausajan ensimmäisen vuoden ajan (momentti 32.50.30 Valtion korvaukset kotoutumisen edistämisestä, arviomääräraha). Tämä ratkaisu tukee etenkin pakolaisia vastaanottavia pieniä ja keski-suuria kuntia, koska laskennallinen korvaus kohdistaa rahoituksen suoraan siihen kuntaan, johon pakolainen muuttaa, ja rahoitus on kunnan käytettävissä noin kuukauden kuluttua kuntaan muutosta. Rahoitus myös seuraa henkilön mahdollisesti muuttaessa korvausaikana kunnasta toiseen. Tällä ratkaisulla voidaan kannustaa kuntia ottamaan vastaan pakolaisia, kun kotoutumiskoulutuksen kustannukset eivät jää kunnan maksettavaksi yksinomaan kuntien peruspalveluiden valtionosuudesta. Toistaiseksi laskennallisen korvauksen kohdentumista kuntien eri palveluihin ei ole pystytty seuraamaan tarkasti, mutta vuodesta 2025 alkaen kuntien tulee merkitä saamansa laskennalliset korvaukset aiheuttamisperiaatteen mukaisesti niille palveluluokille, joihin rahoitusta kohdennetaan. Kotoutumislain kokonaisuudistuksessa (HE 208/2022 vp) työvoimakoulutuksen hinta laskettiin vuoden 2019 toteuman perusteella, mutta keuhkokuumeen hysriihessä laskennalliseen korvaukseen sisällytettävän kotoutumiskoulutuksen määrärahan taso laskettiin vuoden 2023 kustannusten tasolle. Tälle muutokselle arvioitiin 8,4 miljoonan euron säästöt vuodelle 2025. Määrärahan tason lasku ei koskenut kuntien peruspalveluiden valtionosuusmomentille siirrettävää rahoitusta. Osana laskennallista korvausta maksettavan kotoutumiskoulutuksen määrärahataso vuonna 2026 on 46,7 milj. euroa ja vuonna 2027 24,8 milj. euroa. Määrärahantarve perustuu vuosittaiseen arvioon kansainvälistä suojelua saavien sekä muiden korvausten piiriin kuuluvien henkilöiden määrästä.

Työvoimakoulutuksena toteutetun kotoutumiskoulutuksen maksuttomuus, opiskelijan etuudet ja velvollisuudet

Työvoimakoulutuksena toteutettava kotoutumiskoulutus on työttömyysturvalaissa tarkoitettu työllistymistä edistävä palvelu. Koulutus on osallistujalle maksuton (laki työvoimapalveluiden järjestämisestä, 6 §) ja sen ajalta maksetaan sitä työttömyysetuutta, johon osallistujalla on

oikeus työttömänä ollessaan työttömyysturvalain tai yleistukilain⁴⁴ perusteella. Opiskelijalle maksetaan koulutukseen osallistumisen ajalta työttömyysetuutta, ellei sen maksamiselle ole työttömyysturvalaissa tai yleistukilaissa säädettyä estettä. Työvoimakoulutuksen ajalta opiskelijalla on oikeus etuuteen riippumatta siitä, onko hänen kotoutumissuunnitelmansa voimassa vai ei. Työvoimakoulutuksen aikana on mahdollista saada kulukorvausta yhdeksän euroa päivässä tai korotettua kulukorvausta 18 euroa päivässä.

Työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen osallistuminen on velvoittavaa: opiskelijan tulee osallistua säännöllisesti opetukseen ja edetä opinnoissaan koulutus- tai opintosuunnitelmassa tarkoitetulla tavalla. Jos opiskelija ei etene opinnoissaan tai hän on luvatta poissa yhdenjaksoisesti viisi koulutuspäivää, opiskelijavalinnasta päättänyt työvoimaviranomainen tekee päätöksen koulutuksen keskeyttämisestä. Koulutuspalvelun tuottaja on velvollinen ilmoittamaan koulutuksen keskeyttämisperusteiden täyttymisestä opiskelijavalinnasta päättäneelle työvoimaviranomaiselle.

Työvoimakoulutuksena järjestetyn kotoutumiskoulutuksen seuranta

Työvoimakoulutuksena järjestetyn kotoutumiskoulutuksen järjestämis- ja toteutusvastuun siirtynyt 1.1.2025 alkaen kuntien vastuulle seurannasta vastaavat ensisijaisesti työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö ja kehittämis- ja hallintokeskus (1.1.2026 alkaen Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus). Kotoutumiskoulutukseen kohdistettuja resursseja seurataan kuntien lakisääteisen talousraportoinnin kautta. Kotoutumissuunnitelmaan sisältyvään kotoutumiskoulutukseen kohdistetut tuotot ja kulut merkitään kuntien talousraportoinnissa palveluluokalle 5616 Kotoutumiskoulutus. Palveluluokalle kirjataan kaikki itse tuotettu kotoutumiskoulutus ja palvelun ostona hankittu kotoutumiskoulutus sisältäen muun muassa vapaan sivistystyön oppilaitoksissa, aikuislukiossa tai muissa yksiköissä toteutetun koulutuksen. Työvoimakoulutuksena järjestettyyn kotoutumiskoulutukseen kohdennetut tuotot ja kulut kerätään erillistiedonkeruun kautta kuntien talousraportoinnin palveluluokasta Työllistymistä tukevat palvelut.

Vuoden 2025 alusta alkaen työvoimakoulutuksena toteutetun kotoutumiskoulutuksen toimeenpanon seurannasta vastaa kehittämis- ja hallintokeskus (1.1.2026 alkaen Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus). Seuranta toteutetaan osana muuta työllisyys- ja kotoutumispalveluiden seurantaa. Seurannan kohteena ovat muun muassa asiakasmäärät, kotoutumiskoulutuksen keskimääräinen kesto, odotusajat, kielitaidon kehittyminen sekä työllistyminen kotoutumiskoulutuksen jälkeen. Usein kotoutumiskoulutuksen jälkeen tarvitaan myös muita palveluita, ja näiden palveluketjujen yhteyttä työllistymiseen seurataan myös. Kielitaidon seurannassa hyödynnetään pääosin samoja lähteitä kuin aiemmin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toteuttamassa seurannassa, mutta seurantaa pyritään kehittämään ja yhdenmukaistamaan luotettavampien tuloksien saavuttamiseksi. Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen tuottamat, muun muassa työvoimapalveluna järjestettyä kotoutumiskoulutusta kuvaavat digitaaliset raportit ovat kuntien ja työllisyysalueiden käytettävissä Tuutti-palvelussa. Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus julkaisee kotoutumista edistävien palveluiden toteutumisesta ja tuloksellisuudesta erillisen vuosiraportin.

Ennen vuotta 2025 elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset seurasivat kunkin hankintasopimuksen toteutumista ja rahoituksen käyttöä, ja työ- ja elinkeinoministeriössä seurattiin muun muassa työvoimapalveluihin, mukaan lukien kotoutumiskoulutukseen käytettyjä rahamääriä, koulutuksen keskimääräisiä päivähintoja sekä asiakaskohtaisia vuosihintoja. Osa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten koulutuksenjärjestäjien kanssa solmimista sopimuksista on

⁴⁴ Yleistukea koskeva hallituksen esitys (HE 112/2025 vp) on annettu eduskunnalle 22.9.2025.

siirtynyt vuoden 2025 alusta työllisyysalueille, ja työvoimakoulutuksena järjestettyä kotoutumiskoulutusta seurataan edelleen, kuten sopimuksissa on määritelty. Näiden sopimusten mukaisesti seurataan koulutuksenjärjestäjien kanssa yhteistyössä muun muassa opiskelijamääriä, opiskelijatyöpäiviä, saavutettuja kielitaitotasoja, keskeytyksiä ja niiden syitä sekä koulutusten työssäoppimisjaksoja ja koulutukseen osallistuneiden jatkosuunnitelmia.

Työ- ja elinkeinoministeriö keräsi vuosina 2024 ja 2025 tietoa työvoimakoulutuksena järjestetyissä kotoutumiskoulutuksissa saavutetuista kielitaidon tasoista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä kehittämis- ja hallintokeskuksen kautta. Keskeisimmät tulokset on esitetty taulukossa 1. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten hankkimissa, työvoimakoulutuksena toteutetuissa kotoutumiskoulutuksissa vuosina 2022 ja 2023 taitotason B1.1 (joka on kotoutumiskoulutuksen tavoitetaso) tai sitä korkeamman taitotason saavutti 32 prosenttia kaikista kotoutumiskoulutuksen loppuun suorittaneista. Tätä alemman kielitaitotason A2 (tasot A2, A2.1 ja A2.2) saavutti noin 60 prosenttia kaikista kotoutumiskoulutuksen loppuun suorittaneista. Kotoutumiskoulutuksessa saavutetut kielitaidon tasot vaihtelevat merkittävästi riippuen kotoutumiskoulutuksen polusta ja etenemistavasta eli siitä, millaisia opiskelijoita eri ryhmissä on. Esimerkiksi korkeakoulutettujen omassa ryhmässä pääkaupunkiseudulla vuonna 2024 opiskelleista 89 prosenttia saavutti vähintään tason B1.

Taulukko 1. Työvoimakoulutuksena järjestettävissä kotoutumiskoulutuksissa saavutetut kielitaidon tasot 2022–2024. Lähde: Työ- ja elinkeinoministeriön koonti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta ja kehittämis- ja hallintokeskukselta.

	2022		2023	2024 (vain pääkaupunki-seutu)
<i>Kaikki ryhmät yhteensä</i>				
Vähintään A2-tason saavuttaneet	n. 92 %		n. 92 %	97 %
Vähintään B1.1-tason saavuttaneet	32 %		32 %	42 %
<i>Nopeasti etenevien ja akateemisesti koulutettujen ryhmät</i>				
Vähintään B1.1-tason saavuttaneet	73 %		62 %	89 %
	2022		2023	2024 (vain pääkaupunki-seutu)
<i>Kaikki ryhmät yhteensä</i>				

Vähintään A2-tason saavuttaneet	n. 92 %		n. 92 %	97 %
Vähintään B1.1-tason saavuttaneet	32 %		32 %	42 %
<i>Nopeasti etenevien ja akateemisesti koulutettujen ryhmät</i>				
Vähintään B1.1-tason saavuttaneet	73 %		62 %	89 %

2.3.2.2 Vapaan sivistystyön kotoutumissuunnitelmaan sisältyvät koulutukset

Vapaassa sivistystyössä järjestettävän kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen järjestäminen

Vapaan sivistystyön koulutuksen järjestämiseksi oppilaitoksella tulee olla opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämä ylläpitämislupa. Ylläpitämislupa voidaan myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle (laki vapaasta sivistystyöstä). Vuonna 2025 ylläpitämislupia on 289. Vapaan sivistystyön oppilaitosmuotoja ovat kansanopistot, kansalaisopistot, kesäyliopistot, opintokeskukset ja liikunnan koulutuskeskukset. Kotoutumiskoulutusta ja lukutaitokoulutusta järjestävät kansanopistot, kansalaisopistot, kesäyliopistot ja opintokeskukset. Vuonna 2024 näitä kotoutumissuunnitelmaan sisältyviä koulutuksia järjesti yhteensä 111 vapaan sivistystyön oppilaitosta. Kansanopistot ovat pääosin yksityisiä, ja yksityisten opistojen ylläpitäjät ovat useimmiten säätiöitä tai kannatusyhdistyksiä. Kansanopistojen ylläpitäjistä kuusi on kuntayhtymiä ja kolme kuntia. Kansalaisopistoja on 173, joista 150 on kunnallisia ja 23 on yksityisiä. Kesäyliopistot ylläpitää kunnallinen tai yksityinen taho. Opintokeskusten ylläpitäjät ovat sivistysliittoja.

Vapaan sivistystyön piirissä toteutetaan lukutaitokoulutusta, kotoutumiskoulutusta ja muita kielitaitoa ja kotoutumista edistäviä koulutuksia. Kotoutumiskoulutuksen sisällöstä ja järjestämisestä säädetään kotoutumislaisissa. Kotoutumislain mukaan luku- ja kirjoitustaidon koulutusta annetaan Opetushallituksen vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmasuosituksen mukaisesti. Vapaasta sivistystyöstä annetun lain mukaan vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmasuosituksen tai kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden noudattaminen on yksi 100 prosentin valtionosuusrahoituksen edellytys. Vapaan sivistystyön toimijoiden järjestämä koulutus on keskeinen erityisesti ruotsinkielisessä kotoutumiskoulutuksessa ja luku- ja kirjoitustaidon koulutuksessa. Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitusmalleja koskevan selvityksen⁴⁵ mukaan kotoutumissuunnitelmaan sisältyvissä vapaan sivistystyön koulutuksissa oli vuonna 2023 noin 7 100 opiskelijaa, joista noin puolet opiskeli kansanopistoissa ja 41 prosenttia kansalaisopistoissa. Vuonna 2024⁴⁶ opiskelijoita oli yhteensä noin 6 760 ja opiskelijat jakautuivat lähes vuotta 2023 vastaavasti kansanopistojen ja kansalaisopistojen koulutuksiin. Vapaan sivistystyön luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen opiskelijoista 66 prosenttia opiskeli vuonna 2023 kansalaisopistoissa ja 22 prosenttia kansanopistoissa. Vuonna 2024 luku- ja kirjoitustaidon opiskelijoista noin 73 prosenttia opiskeli kansalaisopistoissa ja noin 15 prosenttia kansanopistoissa. Kesäyliopistojen ja opintokeskusten

⁴⁵ Karinen, R. ym. 2025. Selvitys kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitusmalleista. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c33a0fe5-17be-4a0b-8bdd-3545e4fb2e72/a0ae1e15-09c8-4c6c-8e1b-64600b40b49a/KIRJE_20250522101249.PDF

⁴⁶ Vapaan sivistystyön vuoden 2024 opiskelijamääriä ja kustannuksia koskevat tiedot, opetus- ja kulttuuriministeriö 12.11.2025.

rooli kotoutumissuunnitelmaan sisältyvien koulutusten toteuttajana on pienempi. Vapaan sivistystyön toimijat järjestävät myös erityisryhmille suunnattua koulutusta, kuten esimerkiksi viittomakielisille suunnattua kotoutumiskoulutusta. Kuurojen kansanopisto järjestää kotoutumiskoulutusta viittomakielisille. Vuonna 2024 Kuurojen kansanopistossa oli 85 opiskelijaa. Vuonna 2025 opiston järjestämään kotoutumiskoulutukseen valtionosuutta suunnattiin noin 416 000 euroa. Lisäksi kansanopistot tarjoavat maahan muuttaneille oppivelvollisille nuorille oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaista koulutusta, jossa noudatetaan kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita tai lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmasuosittelusta. Vuonna 2023 kansanopistoista 11 järjesti oppivelvollisten kotoutumiskoulutusta. Koski-tietokannan mukaan tilastointipäivänä 20.9.2025 tähän koulutukseen osallistui 25 oppivelvollista opiskelijaa.

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen lukutaitokoulutusta koskevan selvityksen⁴⁷ mukaan lukutaitokoulutuksen tarjonnan suunnittelu perustuu järjestäjien mukaan pääosin kunnalta (40 mainintaa) tai työ- ja elinkeinotoimistolta (34 mainintaa) tulevaan tietoon esimerkiksi opiskelijamääristä. Lisäksi hyödynnetään vaihtelevia tietolähteitä, kuten verkostoja (8 mainintaa), opetussuunnitelmaa (8 mainintaa) tai luotetaan kokemuseräiseen tietoon (7 mainintaa). Lisäksi tarjonnan suunnittelua ohjaa rahoitus eli esimerkiksi se, kuinka paljon järjestäjä saa 100 prosentin valtionosuudella rahoitettavia suoritteita. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen lukutaitokoulutusta koskevassa selvityksessä järjestäjiltä kerättyjen tietojen mukaan vapaan sivistystyön ja aikuisten perusopetuksen yhteydessä järjestettävistä lukutaitokoulutuksista valtaosa järjestetään päivätoteutuksina (86 prosenttia). Jatkuva sisäänotto on käytössä noin 70 prosentilla järjestäjistä. Jatkuvan sisäänoton ohella uusia koulutusryhmiä aloitetaan yleisimmin kaksi kertaa (43 prosenttia) tai kerran vuodessa (29 prosenttia). Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen selvityksen kyselyyn vastasi vain osa järjestäjistä, joten kansallisesta tilanteesta ei voi selvityksen tulosten perusteella saada varmuutta. Vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutusten ja muiden kielitaitoa ja kotoutumista edistävien koulutusten ja kurssien osalta vastaavaa tietoa koulutusten toteutusajankohdista ja aloitusajoista ei kerätä valtakunnallisesti.

Rahoitus ja opiskelijamaksut vapaan sivistystyön kotoutumista ja kielitaitoa edistävissä koulutuksissa

Vapaasta sivistystyöstä annetun lain 9 §:ssä säädetään valtionosuuden määrästä vapaan sivistystyön koulutuksen rahoituksessa. Valtionosuus on oppilaitosmuodosta riippuen lähtökohtaisesti 57 tai 65 prosenttia valtionosuuden laskennallisesta perustasta.

Vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutuksen rahoitusjärjestelmä perustuu aikaisempaan suoriteteumaan ja suoritteille määriteltyihin yksikköhintoihin. Rahoituksen laskennallisena perusteena on varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltävän vuoden, eli kahden vuoden takainen suoriteteuma. Näin esimerkiksi vuoden 2024 vapaan sivistystyön kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän koulutuksen rahoitus perustui vuoden 2022 suoriteteumaan. Rahoitus maksetaan myönnettyjen suoritteiden perusteella. Mikäli koulutusta järjestetään tätä enemmän, jäävät koulutuksen kustannukset järjestäjän vastuulle. Valtionosuusrahoitus osoitetaan yleiskatteellisena oppilaitoksen ylläpitäjälle eli ylläpitämisluvan haltijalle. Valtionosuus myönnetään valtion

⁴⁷ Väättäinen Hanna 2022: Aikuisena luku- ja kirjoitustaitoa oppimassa. Arviointi maahanmuuttajien lukutaitokoulutuksesta. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (KARVI). <https://www.karvi.fi/fi/julkaisu/aikuisena-luku-ja-kirjoitustaitoa-oppimassa-arviointi-maahanmuuttajien-lukutaitokoulutuksesta>

talousarvion puitteissa. Myönnettävät rahoitettavat suoritteet skaalataan siten, ettei valtion talousarviossa varattu määräraha ylitä.

Vuoden 2022 alusta lukien maahanmuuttajien kotoutumissuunnitelmaan hyväksytyn koulutuksen valtionosuusrahoitus erotettiin oppilaitoksien suoritekiintiöistä omaksi kokonaisuudekseen vapaan sivistystyön rahoitusjärjestelmässä. Tämän muutoksen myötä kotoutumissuunnitelmaan hyväksytty kotoutumiskoulutus ja lukutaitokoulutus ei vähennä yleisen vapaan sivistystyön suoritekiintiön määrää.

Laskennallisena yksikkönä kansanopistoissa on opiskelijaviikko ja muissa vapaan sivistystyön oppilaitosmuodoissa opetustunti. Toimijoille on eri yksikköhintoja, joiden perusteella niille myönnettävä valtionosuusrahoitus määräytyy. Vuonna 2025 kansanopistojen vapaan sivistystyön keskimääräinen yksikköhinta oli 350,83 euroa/opiskelijaviikko. Kansalaisopistojen vapaan sivistystyön yksikköhinta vuonna 2025 oli 100,48 euroa/opetustunti. Kesäyliopistojen vapaan sivistystyön yksikköhinta vuonna 2025 oli 162,62 euroa/opetustunti. Opintokeskusten opintoiminnan yksikköhinta vuonna 2025 puolestaan oli 173,01 euroa/opetustunti. Kansanopistojen oppilaitoskohtaisia yksikköhintoja voidaan korottaa tietyin perustein. Yksikköhintoihin vaikuttaa valtiontalouden säästötoimet, mistä syystä yksikköhintoihin ei ole tehty joka vuosi kustannustason muutoksesta aiheutuvaa indeksitarkistusta.

Vuoden 2024 loppuun saakka valtionosuutta myönnettiin kansanopiston, opintokeskuksen, kansalaisopiston tai kesäyliopiston ylläpitäjälle 100 prosenttia vapaasta sivistystyöstä annetun lain 8 §:n mukaan lasketusta euromäärästä opetus- ja kulttuuriministeriön 10 §:n nojalla vahvistamalle määrälle sellaista oppilaitoksen ylläpitäjän järjestämää koulutusta, joka oli hyväksytty opiskelijan kotoutumissuunnitelmaan. Vapaasta sivistystyöstä annetun lain 24 §:n mukaan opiskelijalta ei peritty maksua kansanopiston, opintokeskuksen, kansalaisopiston tai kesäyliopiston järjestämästä opetuksesta siltä osin, kuin se oli hyväksytty opiskelijan kotoutumissuunnitelmaan. Vapaasta sivistystyöstä annettuun lakiin tehtyjen muutosten (laki 684/2023) myötä 1.1.2025 alkaen vapaan sivistystyön koulutuksen ylläpitäjien 100prosentin valtionosuuden myöntämisen edellytyksenä on se, että henkilöllä on voimassa oleva kotoutumissuunnitelma tai että viimeisen kotoutumissuunnitelman voimassaolon päättymisestä on kulunut korkeintaan yksi vuosi. Lisäksi uutena edellytyksenä säädettiin, että koulutuksessa noudatetaan kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita tai vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmasuosittelusta. Nämä edellytykset täyttävistä koulutuksista ei peritä opiskelijalta maksua. Vuodesta 2025 alkaen ei siis ole edellytetty, että 100 prosentin valtionosuuteen oikeuttavasta koulutuksesta olisi sovittu opiskelijan henkilökohtaisessa kotoutumissuunnitelmassa, vaan riittää, että henkilöllä on voimassa oleva kotoutumissuunnitelma hänen osallistuessaan koulutukseen tai että viimeisen kotoutumissuunnitelman päättymisestä on kulunut korkeintaan yksi vuosi. Edellä mainittu muutos tehtiin, koska kotoutumislain uudistamisen yhteydessä kotoutumissuunnitelman enimmäiskesto lyhennettiin yhdellä vuodella kolmesta vuodesta kahteen vuoteen, ja samalla haluttiin turvata kotoutuja-asiakkaiden koulutuksen maksuttomuus vapaan sivistystyön oppilaitoksissa vuotta 2025 edeltäneen tilanteen mukaisena.

Opiskelijamaksua ei peritä myöskään kansanopistojen oppivelvollisille suunnatussa koulutuksessa eikä oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitetussa koulutuksessa. Viimeksi mainittu tarkoittaa oppivelvollisia, jotka ovat suorittaneet perusopetuksen ja joilta puuttuu perusopetuksen jälkeisen koulutuksen suorittamiseksi riittävä suomen tai ruotsin kielen taito. Nämä oppivelvolliset voivat maksutta suorittaa oppivelvollisuutta kansanopistossa järjestettävässä koulutuksessa, jossa noudatetaan kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita tai maahanmuuttajille tarkoitetun lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmasuosittelusta.

Kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen järjestämisestä ylläpitäjälle myönnetään siis 100 prosentin valtionosuus, mutta muista vapaan sivistystyön koulutuksista, kuten suomen ja ruotsin kielen koulutuksista myönnettävä valtionosuuden määrä on kansalaisopistoille, kansanopistoille ja kesäyliopistoille 57 prosenttia lasketusta valtionosuuden perusteesta, ja opintokeskuksille 65 prosenttia. Loput koulutuksen kustannuksista katetaan muilla tuloilla. Opiskelijoilta voidaan periä opetuksesta kohtuullisia maksuja. Kukin oppilaitos määrittelee opiskelijamaksun suuruuden. Koottua tietoa opiskelijamaksuista tai siitä, mitä muita rahoituksia käytetään valtionosuuden ylittävien kustannusten kattamiseksi, ei ole saatavilla. Kunnat voivat myös rahoittaa itse ylläpitämiään kansalaisopistoja. Siitä kuinka paljon kunnat rahoittavat kansalaisopistoja, ei ole saatavissa koottua tietoa.

Vapaan sivistystyön kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän koulutuksen määräraha budjetissa oli vuosina 2018–2021 4,927 miljoonaa euroa. Vuoden 2018 ensimmäisessä lisätalousarviossa myönnettiin yhteisesti vapaan sivistystyön oppilaitosmuodoille 2 miljoonaa euroa suoritteiden lisäämiseen riittävän luku- ja kirjoitustaidon ja suomen/ruotsin kielen koulutuksen mahdollistamiseksi. Vuoden 2021 kolmannessa lisätalousarviossa myönnettiin yhteisesti vapaan sivistystyön oppilaitosmuodoille 2,5 miljoonaa euroa suoritteiden lisäämiseen maahanmuuttajien kotouttamiskoulutuksen vahvistamiseksi. Kehyspäätöksessä 2022–2025 budjettiin tehtiin 5 miljoonan euron pysyvä määrärahalisäys. Tämä rahoitus on rajattu koulutukseen, jota tarjotaan maahanmuuttajille, joilla on voimassa oleva kotoutumissuunnitelma. Ukrainasta paenneiden koulutukseen myönnettiin lisäksi vuoden 2022 toisessa lisätalousarviossa 1,5 miljoonaa euroa ja neljännessä lisätalousarviossa 3,5 miljoonaa euroa. Kehyspäätöksessä 2023–2026 on varattu Ukrainasta tulleiden kotoutumissuunnitelmaan hyväksytyyn koulutukseen lisärahoitusta 5 miljoonaa euroa vuonna 2023, 4 miljoonaa euroa vuonna 2024 ja 3 miljoonaa euroa vuonna 2025. Tämä lisärahoitus päättyy vuoteen 2025. Vapaan sivistystyön kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän koulutuksen määräraha vuonna 2025 on siis 15,83 miljoonaa euroa ja vuonna 2026 12,33 miljoonaa euroa. Lukutaitokoulutukseen ei myönnetä erikseen suoritteita tai rahoitusta, vaan rahoitus ja suoritteet ovat osa kotoutumiskoulutuksen rahoitusta, mutta opetus- ja kulttuuriministeriön arvion mukaan vuonna 2025 vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutuksen valtion määrärahoista lukutaitokoulutukseen kohdistuu noin 3,1 miljoonaa euroa.

Työ- ja elinkeinoministeriön tilaaman kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitusmalleja koskevan selvityksen⁴⁸ mukaan vuonna 2023 valtionosuusrahoituksen perusteena oleva yksikköhinta kattoi noin 70–90 prosenttia vastaavan vuoden keskimääräisistä toteutuneista kustannuksista (kustannustiedot Opetushallituksen rahoitusjärjestelmän raporteista). Vuonna 2023 vapaan sivistystyön järjestäjille maksettu valtionosuus oli noin 84 prosenttia kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän koulutuksen toteutuneista kustannuksista (ml. ukrainalaisten koulutukseen tarkoitettu lisärahoitus). Kansanopistojen kohdalla koulutuksen järjestäjät rahoittivat opetuksen kustannuksista 18 prosenttia, kansalaisopistojen kohdalla 10 prosenttia ja kesäyliopistojen kohdalla 27 prosenttia. Ero toteutuneiden kustannusten ja valtionosuusrahoituksen välillä voi selvityksen mukaan johtua joko siitä, että koulutuksen järjestäjät ovat järjestäneet koulutusta enemmän kuin rahoitusta on myönnetty, tai siitä, että toteutuneet kustannukset ovat ylittäneet valtionosuuden perusteena olleen laskennallisen kustannuksen.

Rahoitusmalleja koskevan selvityksen mukaan kotoutumissuunnitelmaan sisältyvien vapaan sivistystyön koulutusten toteutuneet kustannukset olivat vuonna 2023 yhteensä 19,9 miljoonaa

⁴⁸ Karinen, R. ym. 2025. Selvitys kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitusmalleista. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c33a0fe5-17be-4a0b-8bdd-3545e4fb2e72/a0ae1e15-09c8-4c6c-8e1b-64600b40b49a/KIRJE_20250522101249.PDF

euroa⁴⁹. Vuonna 2024 koulutusten toteutuneet kustannukset olivat yhteensä noin 19 miljoonaa euroa.⁵⁰ Valtaosa kustannuksista kohdistui kansanopistoihin, joiden kustannukset olivat vuonna 2023 yhteensä 14,7 miljoonaa euroa⁵¹. Vuonna 2024 kustannukset olivat yhteensä 14,1 miljoonaa euroa.⁵² Vapaan sivistystyön kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän koulutuksen yhteenlaskettu valtionosuus vuonna 2023 oli 16,8 miljoonaa euroa, josta 5 miljoonaa euroa kohdistui Ukrainasta tulleiden kielikoulutukseen. Tämä tarkoittaa sitä, että vuonna 2023 vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjien kotoutumissuunnitelmaan sisältyvien koulutusten kustannukset olivat 3,1 miljoonaa euroa korkeammat kuin niihin saatu valtionosuus.⁵³

Opetus- ja kulttuuriministeriö on myöntänyt vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjille myös valtionavustuksia maahanmuuttaneiden koulutuksiin. Esimerkiksi maaliskuussa 2023 myönnettiin jatkuvan oppimisen rahoituksesta 6 miljoonaa euroa aikuisten perustaitoja vahvistavien koulutusten järjestämiseen sekä luku- ja kirjoitustaidon ja suomen tai ruotsin kielen koulutusten järjestämiseen kotoutumisajan ylittäneille maahanmuuttajille. Tämä rahoitus jaettiin 52 vapaan sivistystyön oppilaitoksen ylläpitäjälle. Vuonna 2025 Opetushallitus myönsi 5 miljoonaa euroa vapaan sivistystyön opintoteliavustusta suomen ja ruotsin kielen koulutukseen maahanmuuttajatajanaisille, joilla ei ole oikeutta kotoutumissuunnitelmaan. Avustusta myönnettiin 51 vapaan sivistystyön oppilaitoksen ylläpitäjälle. Avustuksella on tarkoitus luoda uusi koulutuksen toimintamalli, jolla parannetaan maahanmuuttajataustaisten naisten työllistymisen edellytyksiä.

Osaa vapaan sivistystyön koulutuksista voidaan rahoittaa myös opintoteteleillä. Vapaan sivistystyön opiskelijamaksujen alentamiseen tarkoitetut opintoteliavustukset on rajattu henkilöille, joilla on kotikunta Suomessa. Kukin oppilaitos päättää opintoteliavustuksen käytöstä. Tyypillisimmin opintoteliavustusta kohdennetaan eläkkeellä oleville, maahanmuuttajille ja työttömille. Oppilaitokset voivat itse määrittellä, kattaako opintoteliavustus opiskelijamaksuosuuden kokonaisuudessaan vai osittain. Opintoteliavustusta ei voi kohdentaa 100 prosentin valtionosuusrahoitteiseen koulutukseen. Opintoteliavustukset sisältyvät vapaan sivistystyön valtionavustusrahoitukseen. Vuonna 2024 opintoteliavustuksia myönnettiin yhteensä 2 216 000 euroa kaikkiaan 228:lle vapaan sivistystyön oppilaitokselle (159 kansalaisopistoa, 58 kansanopistoa ja 11 opintokeskusta).

Opiskelijat vapaan sivistystyön kotoutumista ja kielitaitoa edistävissä koulutuksissa

⁴⁹ Karinen, R. ym. 2025. Selvitys kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitusmalleista. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c33a0fe5-17be-4a0b-8bdd-3545e4fb2e72/a0ae1e15-09c8-4c6c-8e1b-64600b40b49a/KIRJE_20250522101249.PDF

⁵⁰ Vapaan sivistystyön vuoden 2024 opiskelijamääriä ja kustannuksia koskevat tiedot, opetus- ja kulttuuriministeriö 12.11.2025.

⁵¹ Karinen, R. ym. 2025. Selvitys kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitusmalleista. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c33a0fe5-17be-4a0b-8bdd-3545e4fb2e72/a0ae1e15-09c8-4c6c-8e1b-64600b40b49a/KIRJE_20250522101249.PDF

⁵² Vapaan sivistystyön vuoden 2024 opiskelijamääriä ja kustannuksia koskevat tiedot, opetus- ja kulttuuriministeriö 12.11.2025.

⁵³ Karinen, R. ym. 2025. Selvitys kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitusmalleista. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c33a0fe5-17be-4a0b-8bdd-3545e4fb2e72/a0ae1e15-09c8-4c6c-8e1b-64600b40b49a/KIRJE_20250522101249.PDF

Työ- ja elinkeinoministeriön tilaaman kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitusmalleja koskevan selvityksen⁵⁴ mukaan kotoutumissuunnitelmaan sisältyvissä vapaan sivistystyön koulutuksissa oli vuonna 2023 noin 7 100 opiskelijaa, joista noin puolet opiskeli kansanopistoissa ja 41 prosenttia kansalaisopistoissa. Vuonna 2024 opiskelijoita oli yhteensä noin 6 760 ja opiskelijat jakautuivat lähes vuotta 2023 vastaavasti kansanopistojen ja kansalaisopistojen koulutuksiin.⁵⁵ Luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen opiskelijoista 66 prosenttia opiskeli vuonna 2023 kansalaisopistoissa ja 22 prosenttia kansanopistoissa. Vuonna 2024 luku- ja kirjoitustaidon opiskelijoista noin 73 prosenttia opiskeli kansalaisopistoissa ja noin 15 prosenttia kansanopistoissa.⁵⁶ Kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän koulutuksen opiskelijamäärät kasvoivat vuosien 2022–2023 välillä kaikkien koulutuksen järjestäjien kohdalla, erityisesti kansanopistojen järjestämässä koulutuksessa. Kesäyliopiston ja opintokeskusten osuus kotoutumissuunnitelman mukaisesta koulutuksesta on ollut pieni, yhteensä noin 6 prosenttia vuonna 2023 ja vuonna 2024 yhteensä noin 5 prosenttia.

Vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksissa ei ole tarkkarajaista kohderyhmää, vaan ne soveltuvat monenlaisille kohderyhmille. Lukutaitokoulutuksen kohderyhmiä kuvataan vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmasuosituksessa. Koulutuksen kohderyhmää on kuvattu sitä kautta, mitä ryhmiä aiempi koulutustarjonta ei ole riittävästi palvellut. Opetussuunnitelmasuosituksen mukaisia kohderyhmiä ovat henkilöt, jotka tarvitsevat joustavia ja/tai osaaikaisia opiskelumahdollisuuksia; henkilöt, joiden arvioidaan hyötyvän aktiiviseen toimintaan kytketystä opiskelusta; henkilöt, jotka tarvitsevat luku- ja kirjoitustaidon koulutusta sekä suomen tai ruotsin kielen ja viestintätaitojen opetusta, jossa huomioidaan opiskelijoiden puutteellisen koulunkäynnin vaikutus oppimiseen ja kotoutumiseen; pieniä lapsia kotona hoitavat vanhemmat tai huoltajat; vanhemmalla iällä maahan tulleet maahanmuuttajat, joilla ei ole aikaisempaa opiskelukokemusta; nuoret ja aikuiset, joilla on vähäinen koulutustausta ja mahdollisesti erilaisia oppimisen ongelmia; työssäkäyvät lukutaito-opetusta tarvitsevat henkilöt, joiden on vaikea osallistua kokopäiväiseen opiskeluun. Lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmasuosituksen mukaan koulutusta voidaan toteuttaa oppilaitoksissa myös esimerkiksi iltoihin tai viikonloppuihin ajoittuvana opetuksena, jolloin kotonaan lapsia hoitavien tai työssäkäyvien on helpompi osallistua opetukseen. Tällainen opetusjärjestely soveltuu myös vanhemmalle välle tai muille henkilöille, joille kokopäiväopiskelu on liian raskasta tai ei muista syistä sovellu.

Vapaan sivistystyön toteuttamaan lukutaitokoulutukseen, kotoutumiskoulutukseen tai muihin kielitaitoa ja kotoutumista edistäviin koulutuksiin osallistuneiden opiskelijoiden demografisista taustamuuttujista kuten koulutustaustasta tai iästä ei ole saatavilla tilastotietoa. Oppilaitosten ei lain mukaan ole pakollista tallentaa opiskelijoiden henkilötietoja Koski-tietovarantoon lukuun ottamatta oppivelvollisia opiskelijoita. Oppilaitokset tallentavat Koulutusportti-tietojärjestelmään kotoutumislain mukaisena omaehtoisina opintoina opiskelevien henkilöiden osalta tiedon saavutetusta kielitaitotasosta ja jatkosuunnitelmasta samaan tapaan kuin työvoimakoulutuksena toteutetussa kotoutumiskoulutuksessa. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen

⁵⁴ Karinen, R. ym. 2025. Selvitys kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitusmalleista. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c33a0fe5-17be-4a0b-8bdd-3545e4fb2e72/a0ae1e15-09c8-4c6c-8e1b-64600b40b49a/KIRJE_20250522101249.PDF

⁵⁵ Vapaan sivistystyön vuoden 2024 opiskelijamääriä ja kustannuksia koskevat tiedot, opetus- ja kulttuuriministeriö 12.11.2025.

⁵⁶ Vapaan sivistystyön vuoden 2024 opiskelijamääriä ja kustannuksia koskevat tiedot, opetus- ja kulttuuriministeriö 12.11.2025.

selvityksen⁵⁷ mukaan lukutaitokoulutusten koulutuksen järjestäjiltä kerätyn tiedon perusteella vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksissa on aikuisten perusopetukseen verrattuna yli kaksinkertaisesti yli 45-vuotiaita. Vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksiin osallistuvista opiskelijoista sivutoimisia on järjestäjien mukaan keskimäärin puolet, ja vaihtelu järjestäjittäin on suurta. Selvityksen mukaan osa vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen järjestäjistä vaikuttaa keskittyvän ottamaan opiskelijoiksi pääosin päätoimisia opiskelijoita. Kotivanhempien osuus vapaan sivistystyön lukutaitokoulutusten opiskelijoista on järjestäjien mukaan 38 prosenttia. Lukutaitokoulutusta koskevan selvityksen mukaan selvityksen perusjoukosta eli lukutaitokoulutusta toteuttavien vapaan sivistystyön oppilaitosten tai aikuisten perusopetuksen lukutaitovaihetta toteuttavien koulutuksen järjestäjien määrästä ei ollut valtakunnallisella tasolla tietoa⁵⁸. Tämän vuoksi kyselyn edustavuutta on vaikea arvioida. Lisäksi kyselyyn vastasi vain osa järjestäjistä, joten kansallisesta tilanteesta ei voi selvityksen tulosten perusteella saada varmuutta.

Vapaan sivistystyön kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten seuranta

Opetushallitus kerää vapaan sivistystyön kotoutumis- ja lukutaitokoulutusten kustannus- ja suoritustietoja valtionosuusjärjestelmän ylläpitoa, kustannusseurantaa ja koulutuksen arviointia varten. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän laskenta perustuu koulutuksen järjestäjien ilmoittamiin tietoihin koulutuksen taloudesta ja toiminnasta. Raportointia tehdään kaksi kertaa vuodessa. Koulutuksen järjestäjän on toimitettava valtionapuviranomaiselle rahoituksen määrittämiseksi tarvittavat tiedot sekä muut rahoituksen määrittämiseksi tarpeelliset kustannukset ja toiminnan laajuutta koskevat tiedot (laki vapaasta sivistystyöstä, 21 §).

Tiedonkeruissa saadaan kotoutumissuunnitelmaan hyväksytyjen kotoutumis- ja lukutaitokoulutusten opiskelijoiden ja suoritteiden määrä ja samat tiedot erikseen lukutaitokoulutuksessa olevien sekä Ukrainasta tulleiden tilapäisen suojelun piirissä olevien henkilöiden osalta. Nämä tiedot saadaan oppilaitoskohtaisesti ja maakuntatasolla. Kerättävä tieto ei ole oppijapohjaista, joten ei ole saatavissa tilastotietoa henkilöiden demografisista taustamuuttujista, eikä tietoa ole mahdollista yhdistää muuhun rekisteridataan.

Opetus- ja kulttuuriministeriö tai Opetushallitus ei kerää tietoa vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksessa, kotoutumiskoulutuksessa tai muissa kielitaitoa ja kotoutumista edistävissä koulutuksissa saavutetusta lukutaidon tasosta, saavutetusta kielitaitotasosta tai opiskelijoiden jatkoopoluista. Kotoutumislain mukaisina omaehtoisina opintoina suoritettavien vapaan sivistystyön kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen osalta seuranta on kuvattu alaluvussa 2.3.2.4 Omaehtoinen opiskelu.

2.3.2.3 Aikuisten perusopetus

Aikuisten perusopetuksessa voi suorittaa perusopetuksen oppimäärän ja saada perusopetuksen päättötodistuksen, opiskella yksittäisiä perusopetuksen oppiaineita, korottaa perusopetuksen päättötodistuksen arvosanoja tai suorittaa aikuisten perusopetuksen alkuvaiheen opinnot kokonaan tai osittain. Aikuisten perusopetuksen alkuvaiheeseen voi tarvittaessa sisältyä myös lukutaitovaihe, joka on tarkoitettu opiskelijoille, joilla ei ole luku- ja kirjoitustaitoa tai taito on puutteellinen. Aikuisten perusopetuksen alkuvaiheen opinnot vastaavat oppivelvollisuusikäisten

⁵⁷ Väättäinen Hanna 2022: Aikuisena luku- ja kirjoitustaitoa oppimassa. Arviointi maahanmuuttajien lukutaitokoulutuksesta. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (KARVI). <https://www.karvi.fi/fi/julkaisu/aikuisena-luku-ja-kirjoitustaitoa-oppimassa-arviointi-maahanmuuttajien-lukutaitokoulutuksesta>

⁵⁸ Selvityksen julkaisemisen jälkeen vapaan sivistystyön kustannustiedonkeruuseen lisätty kohta, jossa kysytään tiedot erikseen lukutaitokoulutuksesta.

alakoulua eli 1.–6. luokkaa. Aikuisten perusopetuksen päättövaihe vastaa perusopetuksen 7.–9. luokan oppiaineita. Päättövaiheen suorittaminen antaa kelpoisuuden hakea lukioon tai ammatilliseen koulutukseen. Jos opiskelijalla on riittävät tiedot ja taidot, opiskelun voi aloittaa suoraan perusopetuksen päättövaiheesta ilman alkuvaiheen opintoja. Aikuisten perusopetus ei ole suunnattu ainoastaan maahanmuuttajille tai kotoutujille.

Aikuisten perusopetuksen järjestäminen

Kunta voi järjestää aikuisten perusopetusta omalla päätöksellään ilman erillistä lupaa. Yksityiset opetuksen järjestäjät tarvitsevat järjestämisluvan. Aikuisten perusopetukselle pitää olla laadittuna ja hyväksyttynä opetussuunnitelma aikuisten perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden (2017) mukaisesti. Opetuksen järjestäjiä ovat käytännössä aikuislukiot, kansanopistot, muutamat ammattiopistot ja muut oppilaitokset.

Kunnalla ei ole velvollisuutta järjestää aikuisten perusopetusta. Aikuisten perusopetusta järjestettäessä ei kunnalla ole velvoitetta järjestää kaikkia opetuksen vaiheita. Opiskelijan opintojen välille on kuitenkin muodostuttava jatkumo. Pääasiassa tämä tarkoittaa sitä, että alkuvaiheen opetusta järjestettäessä olisi opintojen jatkumista päättövaiheeseen tuettava. Jos kunta järjestää esimerkiksi alkuvaiheen opetusta, voi päättövaiheen opiskelu jatkua myös toisen järjestäjän tuottamassa aikuisten perusopetuksessa.

Aikuisten perusopetuksen lukutaitovaiheen opintoihin kuuluu 27 kurssia, alkuvaiheen opintoihin 38 kurssia ja päättövaiheen opintoihin vähintään 46 kurssia. Opinnoissa on sekä pakollisia että valinnaisia kursseja. Jokainen kurssi kestää 28 tuntia. Lainsäädännössä ei ole mainittu koulutuksen eri vaiheiden ajallisia kestoja. Kunkin vaiheen kesto voi kullakin yksittäisellä opiskelijalla vaihdella. Tarkoitus on, että henkilökohtaista opiskelusuunnitelmaa päivitetään, ja opiskelija voi edetä kykyjensä ja taitojensa mukaan nopeamminkin kuin oli alun perin suunniteltu tai vastaavasti hitaammin. Oppilaitos voi ilmoittaa alku- tai päättövaiheen opinnoille laskennallisen (ihanne)suoritusajan, mutta siitä tulee voida poiketa alaspäin tai ylöspäin opiskelijan henkilökohtaisen etenemisen mukaisesti. Perusopetuslain 46 §:n mukaan aikuisten perusopetuksen opinnot tulee suorittaa päätoimisesti opiskellen enintään viidessä vuodessa. Maksimiajan ylittäneen opiskelijan suorittamia kursseja ei voi ilmoittaa enää rahoitukseen. Aikuisten perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaan lukutaitovaiheen sekä alku- ja päättövaiheen kattava oppimäärä on laajuudeltaan yhteensä enintään nelivuotinen.

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen laatiman lukutaitokoulutusta koskevan arvioinnin mukaan vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksista ja aikuisten perusopetuksen yhteydessä järjestettävistä lukutaitokoulutuksista valtaosa järjestetään päivätoteutuksina (86 prosenttia). Jatkuva sisäänotto on käytössä noin 70 prosentilla järjestäjistä. Jatkuvan sisäänoton ohella uusia koulutusryhmiä aloitetaan yleisimmin kaksi kertaa (43 prosenttia) tai kerran vuodessa (29 prosenttia).⁵⁹

Aikuisten perusopetuksen rahoitus

Aikuisten perusopetuksen rahoituksesta säädetään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (1705/2009). Aikuisten perusopetuksessa maksetaan valtionosuutta järjestäjille opiskelijoiden suorittamien kurssien perusteella. Koko perusopetuksen oppimäärää suorittavien

⁵⁹ Väättäinen Hanna 2022: Aikuisena luku- ja kirjoitustaitoa oppimassa. Arviointi maahanmuuttajien lukutaitokoulutuksesta. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (KARVI). <https://www.karvi.fi/fi/julkaisu/aituisena-luku-ja-kirjoitustaitoa-oppimassa-arviointi-maahanmuuttajien-lukutaitokoulutuksesta>

kohdalla kurssikohtainen yksikköhinta oli vuonna 2025 368,63 euroa (yksityisille opetuksen järjestäjille 383,05 euroa). Aineopetuksen kohdalla vuoden 2025 yksikköhinta oli 205,82 euroa (yksityisille opetuksen järjestäjille 213,87 euroa). Aineopetukselle on asetettu kiinteä määräraha, mutta koko perusopetuksen oppimäärän suorittajien osalta aikuisten perusopetukselle on asetettu valtion talousarviossa arviomääräraha. Koulutusten rahoitusmalleja koskevan selvityksen⁶⁰ mukaan aikuisten perusopetuksessa koko oppimäärää suorittavien koulutuksen kokonaiskustannukset ovat vaihdelleet vuoden 2020 39 miljoonasta eurosta vuoden 2023 46 miljoonaan euroon. Kustannukset ovat nousseet noin 5,5 miljoonaa euroa (13,6 prosenttia) vuosien 2019–2023 välillä. Opiskelijakohtainen kustannus on vaihdellut vuoden 2020 noin 8 000 eurosta vuoden 2023 noin 9 400 euroon. Kustannustasoa ei ole korjattu indeksillä vertailuvuoden tasoon.

Koko perusopetuksen oppimäärän suorittaminen on maksutonta. Jos opiskelijan alkuperäisenä tavoitteena on ollut koko oppimäärän suorittaminen, opiskelu on maksutonta, vaikka koko oppimäärän suorittaminen jäisikin kesken. Jos opiskelija opiskelee yksittäisiä perusopetuksen aineita, peritään kurssi- tai lukuvuosimaksuja. Koulutuksen järjestäjä päättää itse aineopiskelijoiden maksuista. Koottua tietoa maksujen suuruudesta ei ole, mutta maksut ovat yleensä kohtuullisia.

Opiskelijat aikuisten perusopetuksessa

Aikuisten perusopetus on tarkoitettu pääasiassa niille oppivelvollisuusiän ylittäneille, jotka eivät ole suorittaneet perusopetuksen oppimäärää tai joilla on tarve täydentää perusopetuksen tutkintoaan tai korottaa oppiaineiden arvosanoja. Kohderyhmässä on opiskelutaustaltaan ja valmiuksiltaan erityyppisiä opiskelijoita.

Aikuisten perusopetuksen kohderyhmiä opetussuunnitelman perusteiden mukaan ovat:

- perusopetuksen loppuvaiheessa Suomeen tulleet nuoret, jotka eivät ole ehtineet saada perusopetuksen päättötodistusta valmiiksi oppivelvollisuusikäisinä tai joiden valmiudet ovat jääneet heikoiksi perusopetuksen aikana,
- 17–25-vuotiaat maahanmuuttajataustaiset, jotka eivät voi osallistua oppivelvollisuusikäisille järjestettävään opetukseen ikänsä takia, mutta tarvitsevat perusopetuksen päättötodistusta ja opiskeluvaihtoehtoja jatkaakseen opintoja toisella asteella,
- muut maahanmuuttajataustaiset aikuiset, jotka heikon peruskoulutuksensa takia tarvitsevat erityisesti perusopetuksen alkuvaiheen opetusta, kuten luku- ja kirjoitustaitoa sekä matemaattisia valmiuksia tai jotka tarvitsevat päättötodistusta päästäkseen jatko-opintoihin,
- vangit, joilta puuttuu perusopetuksen päättötodistus tai joilla ei ole tarvittavia opiskeluvaihtoehtoja jatkaakseen opintoja toiselle asteelle,
- aikuiset romanit, joilla on vain vähän peruskouluopintoja tai peruskoulun päättötodistus puuttuu,

⁶⁰ Karinen, R. ym. 2025. Selvitys kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitusmalleista. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c33a0fe5-17be-4a0b-8bdd-3545e4fb2e72/a0ae1e15-09c8-4c6c-8e1b-64600b40b49a/KIRJE_20250522101249.PDF

- muut aikuiset, jotka ovat keskeyttäneet peruskoulun oppivelvollisuusikäisinä ja
- aikuiset, jotka opiskelevat yhtä tai useampaa oppiainetta aineopiskelijana ja/tai haluavat korottaa perusopetuksen arvosanoja.

Myös turvapaikanhakijat voivat opiskella aikuisten perusopetuksessa. Opetushallitus tai Maahanmuuttovirasto eivät tilastoi turvapaikanhakijoiden määriä eri koulutusmuodoissa.

Lisäksi opetussuunnitelman perusteissa on erikseen kuvattu aikuisten perusopetuksen alkuvaiheeseen ja päättövaiheeseen ohjaamista ja eri vaiheiden tehtäviä. Alkuvaiheen täytyy antaa opiskelijalle sellaiset tiedot ja taidot, että hänellä on mahdollisuus jatkaa opintojaan aikuisten perusopetuksen päättövaiheessa.

Aikuisten perusopetuksen alkuvaiheen ja päättövaiheen opiskelijat tilastoidaan erikseen. Vuonna 2024 perusopetuksen oppimäärää suorittavia opiskelijoita aikuisten perusopetuksessa oli noin 5 500. Vuosina 2019–2023 opiskelijoita oli vuosittain noin 4 900⁶¹. Näissä luvuissa ovat mukana koko oppimäärää suorittavat henkilöt, mutta ei aineopiskelijoita. Vuosien 2020–2024 aikana aikuisten perusopetuksessa opiskelleista yli 90 prosenttia oli vieraskielisiä (muu kieli kuin suomi, ruotsi tai saame). Vuosina 2020–2024 koko oppimäärää suorittavista noin puolet oli naisia ja puolet miehiä. Vuosina 2021–2024 koko oppimäärää suorittavista aikuisten perusopetuksen osallistujista alle 25-vuotiaita oli 38–50 prosenttia, alle 30-vuotiaita 56–63 prosenttia ja yli 30-vuotiaita 37–43 prosenttia⁶².

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen lukutaitokoulutusta koskevan arvioinnin osana koulutuksen järjestäjille tehdyn kyselyn vastausten perusteella aikuisten perusopetuksen lukutaitovaiheen osallistujista isoin joukko on 17–25-vuotiaita (35 prosenttia) ja 26–35-vuotiaita (30 prosenttia). Koulutuksen järjestäjien mukaan lähes kaikki aikuisten perusopetuksen opiskelijat ovat päätoimisia. Kotivanhempien osuus opiskelijoista on järjestäjien arvion mukaan aikuisten perusopetuksen lukutaitovaiheessa 8 prosenttia⁶³.

Aikuisten perusopetukseen hakeutumista ja koko oppimäärän suorittamista voi lisätä se, että perusopetuksen päättötodistuksella pääsee yhteishaussa ilman erillistä kielikoetta ammatilliseen perustutkintokoulutukseen, sillä kielitaito ei ole karsiva tekijä opiskelijavalintoja tehtäessä. Opiskelijavalintaa tehtäessä huomioidaan muun muassa perusopetuksen päättöarvosanat. Suomalaisen perusopetuksen päättötodistus tai todistus perusopetuksen koko oppimäärän suorittamisesta (todistuksessa tulee olla hyväksytty arvosana suomesta tai ruotsista äidinkielenä tai toisena kielenä) kelpaa myös kansalaisuushakemuksessa kielitaidon osoittamisen tavaksi.

Arviointi aikuisten perusopetuksessa

Aikuisten perusopetuksessa arviointi tehdään perusopetuslain ja opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti. Päättöarvosanojen muodostamista varten on määritelty valtakunnalliset päättöarvioinnin kriteerit eri oppiaineissa. Päättöarvosanan muodostaminen perustuu opiskelijan

⁶¹ Karinen, R. ym. 2025. Selvitys kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitusmalleista. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c33a0fe5-17be-4a0b-8bdd-3545e4fb2e72/a0ae1e15-09c8-4c6c-8e1b-64600b40b49a/KIRJE_20250522101249.PDF sekä Opetushallinnon tilastopalvelu Vipunen

⁶² Opetushallinnon tilastopalvelu Vipunen

⁶³ Väättäinen Hanna 2022: Aikuisena luku- ja kirjoitustaitoa oppimassa. Arviointi maahanmuuttajien lukutaitokoulutuksesta. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (KARVI). <https://www.karvi.fi/fi/julkaisut/aikuisena-luku-ja-kirjoitustaitoa-oppimassa-arviointi-maahanmuuttajien-lukutaitokoulutuksesta>

osoittaman osaamisen tasoon suhteessa oppiaineen oppimäärän tavoitteisiin ja päättöarvioinnin kriteereihin. Päättötodistuksessa on numeroarvosanat, joita ei ole linkitetty eurooppalaiseen kielitaidon viitekehykseen. Päättövaiheessa opiskelija on saavuttanut oppimäärän tavoitteet arvosanan 5, 7, 8 tai 9 mukaisesti, kun opiskelijan osaaminen vastaa pääosin kyseisen arvosanan kriteereissä kuvattua osaamisen tasoa. Arvosanojen 4, 6 ja 10 mukaisen osaamisen kokonaisarviointi muodostetaan äidinkielen ja kirjallisuuden oppimäärän tavoitteiden pohjalta ja suhteessa edellä mainittuihin päättöarvioinnin kriteereihin. Arvosanat merkitään Koski-rekisteriin.

2.3.2.4 Omaehtoinen opiskelu

Omaehtoiset opinnot ovat muita kuin työvoimakoulutuksena järjestettyjä opintoja, joihin maahanmuuttaja hakeutuu itse tai joihin kunta tai työvoimaviranomainen hänet ohjaa. Ne voivat olla esimerkiksi vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämää koulutusta, luku- ja kirjoitustaidon koulutusta, aikuisten perusopetusta, tutkintokoulutukseen valmentavaa koulutusta (TUVa), ammatillista koulutusta, lukiassa tapahtuvaa opiskelua tai korkeakoulutusta, mutta myös kolmannen sektorin toimijoiden tarjoamaa koulutusta.

Kotoutumislain 27 §:n mukaan kotoutumiskoulutus voidaan toteuttaa työvoimakoulutuksen lisäksi omaehtoisena opiskeluna. Omaehtoisia opintoja koskee myös kotoutumislain 26 §:n 5 momentti, jonka mukaan kotoutumiskoulutuksena voidaan toteuttaa asiakkaan tarpeen mukaisesti luku- ja kirjoitustaitokoulutusta, jota annetaan Opetushallituksen vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmasuosituksen mukaisesti tai aikuisten perusopetusta, jota annetaan Opetushallituksen aikuisten perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti. Näitä koulutusmuotoja ei voida toteuttaa työvoimakoulutuksena, vaan ne ovat aina omaehtoisia koulutuksia. Luku- ja kirjoitustaidon koulutusta järjestetään vapaan sivistystyön oppilaitoksissa ja osana aikuisten perusopetuksen lukutaitovaihetta. Omaehtoisina opintoina toteutetaan myös muita kotoutumista ja kielitaitoa edistäviä koulutuksia kuin yllä mainittuja koulutuksia (kotoutumiskoulutus, luku- ja kirjoitustaidon koulutus ja aikuisten perusopetus). Erilaiset kielikoulutukset ja kotoutumista edistävät koulutukset tarjoavat väyliä opiskelulle ja vastaavat maahanmuuttajien koulutustarpeisiin erilaisissa elämäntilanteissa.

Työ- ja elinkeinoministeriössä vuonna 2025 tehdyn selvityksen⁶⁴ mukaan vuonna 2022⁶⁵ kotoutuja-asiakkaille eli kotoutumissuunnitelman omaaville henkilöille annetuista työvoimapolitiittisista lausunnoista (lausunto OG2, joka oli tuolloin kotoutumislain mukaisen omaehtoisen opiskelun tukemisen lausunto) noin 67 prosenttia oli myönnetty luku- ja kirjoitustaidon koulutukseen, peruskoulun suorittamiseen tai muuhun kotoutumista ja kielitaitoa edistävään koulutukseen. Ammatillisen koulutuksen osuus näistä työvoimapolitiittisista lausunnoista oli 15 prosenttia ja tutkintokoulutukseen valmentavan TUVa-koulutuksen osuus oli 16 prosenttia.

Selvityksen mukaan yleisimmät alkuvaiheen kotoutumislain mukaiset omaehtoiset opinnot ovat luku- ja kirjoitustaidon koulutus sekä kotoutumiskoulutus ja suomen tai ruotsin kielen kurssit. Ammatillisessa koulutuksessa, TUVa-koulutuksessa ja korkeakouluopinnoissa omaehtoisesti opiskelevat kotoutuja-asiakkaat vaikuttavat osallistuvan työvoimakoulutuksena toteutettuun

⁶⁴ Työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2025 laatima kotoutumislain mukaisia omaehtoisia opintoja koskeva selvitys. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c33a0fe5-17be-4a0b-8bdd-3545e4fb2e72/27ec1a8e-1dac-4a58-8c9c-ad0fa5b599f5/KIRJE_20251229065159.PDF

⁶⁵ Vuonna 2022 kotoutumissuunnitelman enimmäiskesto oli kolme vuotta ensimmäisen kotoutumissuunnitelman laatimisesta. Vuoden 2025 alusta lukien kotoutumissuunnitelman enimmäiskesto on kaksi vuotta ensimmäisen kotoutumissuunnitelman laatimisesta. Kotoutumissuunnitelman kestolla on merkitystä myös omaehtoisten opintojen tarkastelemisen osalta.

kotoutumiskoulutukseen tai johonkin toiseen omaehtoiseen opiskeluun ennen ammatillisia valmiuksia lisäävien opintojen aloittamista. Ammatillista koulutusta ja TUVA-koulutusta myös suoritetaan usein vasta ensimmäisen kotoutumislain mukaisen omaehtoisen opiskelun jälkeen.

Kaikista kotoutumislain mukaisten omaehtoisten koulutusten opiskelijoista 21 prosenttia osallistui aikuisten perusopetuksen alku- ja päättövaiheen opintoihin (pl. lukutaitovaihe) vuonna 2022. Näistä aikuisten perusopetuksen opiskelijoista noin 37 prosenttia oli yli 30-vuotiaita. Miltei kaikki kotoutumislain mukaisen omaehtoisen aikuisten perusopetuksen opiskelijat olivat Afrikan ja Aasian maiden kansalaisia vuonna 2022. Yleisimmät yksittäiset kansalaisuudet näiden opiskelijoiden joukossa olivat Afganistan, Somalia, Irak ja Syyria, jotka kattoivat yhteensä noin 74 prosenttia kaikista kotoutumislain mukaisen omaehtoisen aikuisten perusopetuksen opiskelijoista.

Kotoutuja-asiakkaiden osallistuminen työttömyysetuudella tuettuun omaehtoiseen opiskeluun kasvoi vuosina 2015–2019, minkä jälkeen määrä on laskenut (ks. taulukko 2).

Taulukko 2. Omaehtoisten opintojen opiskelijamäärät

	Omaehtoisessa opiskelussa yht. vuoden aikana	... joista kotoutumislain mukaisessa omaehtoisessa koulutuksessa	Ulkomaan kansalaisia omaehtoisessa opiskelussa yht. vuoden aikana
2015	50 452	8 520	14 378
2016	55 109	9 495	16 934
2017	59 801	11 911	20 893
2018	61 158	14 664	24 224
2019	61 805	15 448	25 990
2020	53 905	13 745	23 014
2021	48 232	12 183	20 806
2022	45 654	11 076	20 387
2023	42 748	10 137	20 781
2024	34 717	10 072	17 588

Kuten yllä olevasta taulukosta käy ilmi, työttömyysetuudella tuettuun kotoutumislain mukaiseen omaehtoiseen opiskeluun osallistui 10 072 henkilöä vuonna 2024. Kaikkeen

työttömyysetuudella tuettuun omaehtoiseen opiskeluun (pitäen sisällään kotoutumislain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012, kumottu 31.12.2024) mukaisen omaehtoisen opiskelun sekä lyhytkestoiset, enintään 6 kuukautta kestävät omaehtoiset opinnot työttömyysetuudella) osallistui 17 588 ulkomaan kansalaista vuonna 2024. Usein samat henkilöt osallistuvat sekä työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen että omaehtoiseen opiskeluun.

Työttömyysetuudella tuettuun kotoutumislain mukaiseen omaehtoiseen opiskeluun osallistuneiden määrän lisääntymiseen vuosina 2015–2019 vaikuttivat muun muassa vuoden 2015 lisääntynyt turvapaikanhakijoiden määrä ja koulutuksen rakenteelliset uudistukset, erityisesti vuonna 2018 toteutettu, aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen siirto työvoimakoulutuksesta osaksi vapaan sivistystyön koulutusta ja aikuisten perusopetusta. Kotoutumislain mukaiseen omaehtoiseen opiskeluun on vuodesta 2022 alkaen osallistunut paljon Ukrainasta paenneita tilapäistä suojelua saavia henkilöitä, mutta he eivät näy edellä mainituissa omaehtoista opiskelua koskevissa tilastoissa, koska ne perustuvat työvoimapoliittisiin lausuntoihin. Tilapäistä suojelua saaville ei laadita omaehtoiseen opiskeluun osallistumisesta työvoimapoliittisia lausuntoja, koska heillä ei ole oikeutta yleistukeen⁶⁶. Vapaan sivistystyön kotoutumissuunnitelmaan sisältyvissä koulutuksissa oli vuonna 2023 ukrainalaisia seuraavasti: kansanopistoissa 2 356 (62 prosenttia kaikista kotoutumissuunnitelmaan sisältyvien koulutusten opiskelijoista), kansalaisopistoissa 776 (26 prosenttia), kesäyliopistoissa 153 (67 prosenttia) ja opintokeskuksissa 11 (5 prosenttia)⁶⁷. Vuonna 2024 ukrainalaisia opiskelijoita oli vapaan sivistystyön kotoutumissuunnitelmaan sisältyvissä koulutuksissa yhteensä 2 294, joista 1 923 opiskelijaa kansanopistoissa (52 prosenttia kaikista kotoutumissuunnitelmaan sisältyvien koulutusten opiskelijoista kansanopistoissa), 276 opiskelijaa kansalaisopistoissa (10 prosenttia) ja 95 opiskelijaa kesäyliopistoissa (53 prosenttia).

Tietoa kotoutumislain mukaiseen omaehtoiseen opiskeluun osallistuvien kotoutuja-asiakkaiden oleskeluluvan perusteesta ei löydy suoraan työvoimaviranomaisten käyttämästä asiakastietojärjestelmästä. Työnvälitystilaston avulla voidaan kuitenkin tarkastella kotoutumislain mukaiseen omaehtoiseen opiskeluun osallistuvien asiakkaiden kansalaisuutta, jonka pohjalta voidaan tehdä oletuksia siitä, onko kyseessä todennäköisesti kansainvälisen suojelun tarpeen vuoksi maahan tullut, tilapäistä suojelua saava tai suojelun tarpeen vuoksi maassa asuvan perheenjäsen vai muu maahanmuuttaja⁶⁸. Kotoutumislain mukaisissa työttömyysetuudella tuetuissa omaehtoisissa opinnoissa oli vuonna 2024 runsaat 10 000 kotoutuja-asiakasta. Erityisesti pakolaisille

⁶⁶ HE 112/2025 vp, hallituksen esitys yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi.

⁶⁷ Opetushallituksen rahoitusjärjestelmän raportti.

⁶⁸ Tässä tarkastelussa pakolaistaustaisiksi tai heidän perheenjäsenikseen on oletettu seuraavien maiden kansalaiset: Afganistan, Angola, Burundi, Eritrea, Etelä-Sudan, Gabon, Guinea, Honduras, Irak, Jemen, Kongo (Kongo-Kinshasa), Keski-Afrikan tasavalta, Kongo (Kongo-Brazzaville), Libya, Mali, Nicaragua, Ruanda, Somalia, Sudan, Syyria ja Tsad. Yllä mainittujen maiden kansalaisille on myönnetty oleskelulupia Suomeen pääasiassa kansainvälisen suojelun tarpeen vuoksi tai sellaisen perheenkokoajan perheenjäsenenä. Pakolaistaustaisia henkilöitä on jonkin verran myös muissa kansalaisuusryhmissä ja yllä mainituissa ryhmissä myös muita kuin pakolaistaustaisia tai heidän perheenjäseniään. Tässä tarkastelussa kaikki kotoutumiskoulutuksessa vuosina 2022–2024 olevat Ukrainan kansalaiset on luettu tilapäistä suojelua saaviksi. Vuosina 2015–2021, ennen Venäjän hyökkäyssotaa Ukrainaan, kotoutumiskoulutukseen osallistuneet Ukrainan kansalaiset on luettu ryhmään ’muut’. Vuodesta 2022 lähtien Suomeen tulleissa ukrainalaisissa voi olla mukana jonkin verran myös muilla perusteilla kuin tilapäisen suojelun tarpeen vuoksi oleskeluluvan saaneita, mutta heitä ei pystytä rekisteritiedoista erottamaan. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c33a0fe5-17be-4a0b-8bdd-3545e4fb2e72/c142f020-3040-488b-90e8-068a4294a5e8/MUISTIO_20251229065159.PDF

tyypillisten maiden kansalaisia osallistujista oli 49 prosenttia. Ukrainalaisia oli 8 prosenttia ja loput 43 prosenttia lukeutui yllä mainitussa jaottelussa ryhmään ”muu maahanmuuttaja”. Voidaan olettaa, että joukkoon ”muu maahanmuuttaja” sisältyy suurelta osin perhesiteen perusteella maahan tulleita, kuten opiskelu- tai työperusteisten muuttajien tai Suomen kansalaisten puolisoita sekä eri syistä maahan muuttaneita EU-kansalaisia.

Omaehtoisten opintojen tukeminen työttömyysetuudella ja työnhakijan velvollisuudet omaehtoisten opintojen aikana

Työttömyysetuudella tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu on yksi julkisista työvoimapalveluista (työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 2 §). Työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksetaan sitä työttömyysetuutta, johon työnhakijalla on oikeus työttömänä ollessaan työttömyysturvalain tai yleistukilain⁶⁹ perusteella. Käytännössä työnhakijana olevan kotoutuja-asiakkaan koulutukseen osallistumista voi olla mahdollista tukea joko kotoutumislain mukaisena omaehtoisena opiskeluna tai työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain mukaisena omaehtoisena opiskeluna. Opiskelun tukeminen työttömyysetuudella työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain perusteella on mahdollista esimerkiksi silloin, kun opinnot johtavat ammatilliseen tutkintoon tai korkeakoulututkintoon ja lisäksi opintojen tulee aina olla työttömyysturvalain mukaan päätoimisia. Kun on kyse kotoutumislain mukaisista omaehtoisista opinnoista, opintojen ajalta maksetaan työttömyysetuuden lisäksi kulukorvausta. Alla on kuvattu tarkemmin tätä opintojen tukemisen tapaa. Tuettaessa opiskelua työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain nojalla kulukorvausta ei makseta. Sivutoimiset opinnot eivät ole esteenä työttömyysetuuden saamiselle. Lisäksi 25 vuotta täyttäneellä työnhakijalla voi olla oikeus opiskella työttömyysetuutta menettämättä enintään kuusi kuukautta kestäviä opintoja. Opiskelun pää- ja sivutoimisuudesta sekä lyhytkestoisiin opintoihin liittyvistä edellytyksistä säädetään työttömyysturvalain 2 luvussa.

Omaehtoista opiskelua voidaan tukea työttömyysetuudella kotoutumislaisissa säädettyjen edellytysten täyttyessä, mikäli työvoimaviranomainen on todennut koulutustarpeen, opiskelu tukee kotoutumista ja työllistymistä ja opiskelusta on sovittu kotoutumissuunnitelmassa. Lisäksi opintojen tulee koostua suomen tai ruotsin kielen opiskelusta tai opintojen tulee tapahtua pääasiassa suomen tai ruotsin kielellä. Omaehtoisen opiskelun tukeminen kotoutumislain perusteella ei edellytä 25 vuoden ikää tai opintojen päätoimisuutta toisin kuin opintojen tukeminen työttömyysetuudella työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain mukaan. Opintojen tai niihin liittyvien tehtävien suorittamisen tulee kuitenkin muodostaa vähintään puolet tuettavan omaehtoisen opiskelun kestosta. Etenkin erityisiä toimenpiteitä tarvitsevien maahanmuuttajien kohdalla viikoittainen opiskelu-aika voidaan kuitenkin sopia lyhyemmäksi. Myös paikalliset olosuhteet esimerkiksi koulutuksen tarjonnassa voidaan ottaa huomioon opiskelun tukemisessa. Tuettavaan omaehtoiseen opiskeluun voi opintojen lisäksi sisältyä työpaikalla tapahtuvaa oppimista, työharjoittelua, työkokeilua tai vapaaehtoistoimintaa.

Tuettavasta koulutuksesta tulee sopia kotoutumissuunnitelmassa ennen opintojen aloittamista (työvoimapalveluiden järjestämisestä annettu laki 75 §). Opintokokonaisuutta voidaan tukea enintään 24 kuukauden ajan. Opintokokonaisuutta voidaan tukea enintään 48 kuukauden ajan, jos opintojen tavoitteena on perusopetuksen oppimäärän suorittaminen. Käytännössä 24 tai 48 kuukauden mittaiset tuettavat kokonaisuudet voivat jatkua henkilön kotoutumissuunnitelman voimassaoloajan yli. Näissä tilanteissa alle 25-vuotiaan kotoutuja-asiakkaan kotoutumissuunnitelman kestoa voidaan pidentää enintään yhdellä vuodella omaehtoisten opintojen loppuun suorittamiseksi, ja 25 vuotta täyttäneiden kotoutuja-asiakkaiden osalta opiskelun tukemista voidaan

⁶⁹ Yleistukea koskeva hallituksen esitys (HE 112/2025 vp) on annettu eduskunnalle 22.9.2025.

jatkaa suunnitelman enimmäiskeston täyttymisen estämättä. Näissä tilanteissa 25 vuotta täyttäneiden kohdalla kotoutumissuunnitelma on voimassa omaehtoisten opintojen tukemisen osalta, kunnes henkilölle laaditaan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettu työllistymissuunnitelma taikka muu työllistymissuunnitelman korvaava suunnitelma kuin kotoutumissuunnitelma. Työllistymissuunnitelma tai muu työllistymissuunnitelman korvaava suunnitelma kuin kotoutumissuunnitelma on laadittava ilman aiheetonta viivytystä kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston täytyttyä. Opintojen loppuun suorittamisen ajalta ei makseta kulkorvausta 25 vuotta täyttäneiden osalta.

Työnhakijan on osallistuttava säännöllisesti kyseisen koulutuksen koulutus- tai opintosuunnitelman mukaiseen opetukseen. Työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä on, että työnhakija etenee opinnoissaan. Eteneminen tarkoittaa korkeakouluopinnoissa keskimäärin 5 opintopistettä kuukaudessa ja muiden opintojen osalta tulee edetä koulutus- tai opintosuunnitelmassa tarkoitettulla tavalla (työvoimapalveluiden järjestämisestä annettu laki 77 §). Työvoimaviranomainen seuraa työnhakijan opintojen etenemistä työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa eli esimerkiksi kotoutumissuunnitelmassa sovitulla tavalla. Jos työnhakija ei etene opinnoissaan riittävästi tai ei ilmoita työvoimaviranomaiselle opintojen etenemisestä kotoutumissuunnitelmassa sovitulla tavalla, oikeus työttömyysetuuteen lakkaa ajankohdasta, josta työnhakijan opintojen ei voida katsoa edenneen riittävästi tai jona työnhakijan olisi tullut ilmoittaa työvoimaviranomaiselle opintojen etenemisestä. Jos työnhakija on ollut poissa ilman hyväksyttävää syytä koulutus- tai opintosuunnitelman mukaisesta koulutuksesta siten, ettei hän ilmeisesti kykene hyväksyttävästi suoriutumaan suunnitelman mukaisista opinnoista, tai jos hän on muuten olennaisesti laiminlyönyt opintojaan, oikeus työttömyysetuuteen lakkaa poissaolon tai laiminlyönnin alkamisen ajankohdasta (työvoimapalveluiden järjestämisestä annettu laki 78 §). Työvoimaviranomainen voi edellyttää, että työnhakija esittää sille tarpeellisen selvityksen opintojen etenemisestä. Työnhakijan on ilmoitettava työvoimaviranomaiselle opintojen keskeyttämisestä ja opintojensa päättymisestä (työvoimapalveluiden järjestämisestä annettu laki 79 §). Omaehtoisten opintojen koulutuspalvelun tuottajan on annettava opiskelijalle todistus opiskelijaksi hyväksymisestä, opintojen aikaisista lomajaksoista ja opintojen etenemisestä. Lisäksi koulutuspalvelujen tuottajan on viipymättä ilmoitettava työvoimaviranomaiselle, jos henkilön opinnot päättyvät tai jos henkilön poissaolot koulutuksesta tai muu koulutuksen laiminlyönti aiheuttavat sen, ettei hän ilmeisesti kykene hyväksyttävästi suoriutumaan suunnitelman mukaisista opinnoista (työvoimapalveluiden järjestämisestä annettu laki 80 §).

Kotoutumislain mukaisten omaehtoisten opintojen seuranta

Monia kotoutumislain mukaisia omaehtoisia opintoja hallinnoidaan Koulutusportti-tietojärjestelmässä, jonne koulutuksen järjestäjät kirjaavat henkilön koulutuksen suoritustiedot ja esimerkiksi tiedon saavutetusta kielitaitotasosta ja jatkosuunnitelmasta. Nämä tiedot siirtyvät työvoimapalveluiden asiantuntijoiden käyttöön ja niitä voidaan hyödyntää henkilön jatko-ohjauksessa sekä myös koulutusten seurannassa. Saavutetun kielitaitotason merkitseminen Koulutusportti-tietojärjestelmään on koulutuksen järjestäjälle pakollista tilanteissa, joissa opiskelija on suorittanut omaehtoiset opinnot loppuun. Omaehtoisten opintojen kotoutumiseen liittyvien sisältöjen seurantaa kehitetään Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen toimesta. Tavoitteena on, että järjestelmäkehityksen myötä voidaan nykyistä tarkemmin seurata kotoutuja-asiakkaiden osallistumista kotoutumislain mukaisiin omaehtoisiin opintoihin.

2.3.2.5 Muita kielenoppimisen tapoja

Kielikoulutus työpaikoilla

Kielellinen tuki työpaikalla, ammatillisessa koulutuksessa ja korkeakoulutuksessa voi nopeuttaa maahanmuuttajien kestävästä työllistymisestä. Työpaikoilla tapahtuvaan kielikoulutukseen on monenlaisia malleja, joita rahoitetaan eri tavoin. Työpaikoilla tapahtuvaa kielikoulutusta ei kuitenkaan järjestetä systemaattisesti osana kotoutumisen ja työllistymisen edistämistä. Työpaikka-suomi- ja Työpaikkaruotsi-koulutukset tukevat työssä olevien kielenopiskelua, ja ne toteutetaan työvoimapalvelujen järjestämisestä annetun lain mukaisina yhteishankintakoulutuksina yhteistyössä työnantajien kanssa. Näitä koulutuksia hyödynnetään kuitenkin suhteellisen vähän. Näiden koulutusten rahoitus on osana työvoimapalveluiden rahoitusta eli kuntien peruspalvelujen valtionosuusrahoitusta. Myös ammatillisessa koulutuksessa toteutetaan työpaikoilla järjestettävää koulutusta (oppisopimuskoulutus ja koulutusoppiminen).

Muita malleja työpaikoilla tapahtuvan kielenoppimisen lisäämiseksi ovat muun muassa työpaikoille jalkautuvat s2- tai r2-opettajat, kielimentorointitoiminta sekä työyhteisöjen ja esihenkilöiden kielitietoisuuden lisääminen. Ammatillisessa koulutuksessa edellä mainittuja toimia voidaan toteuttaa opetus- ja kulttuuriministeriön koulutuksen järjestäjille myöntämällä valtionosuusrahoituksella ilman erillisrahoitusta, koska koulutuksen järjestäjän tehtävänä on suunnitella ja toteuttaa muun muassa opiskelijan tarvitsemat ohjaus- ja tukitoimet esimerkiksi kielikoulutuksen osalta. Kehittämistyötä ja pilotoitteja on rahoitettu myös erilaisilla hankerahoituksilla, esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön, Euroopan Sosiaalirahaston (ESR) ja Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) rahoituksilla. Työhön siirtymistä vähäisemmällä kielitaidolla voivat helpottaa ammattilaiset, jotka tukevat työllistymistä ja vastaanottavaa työyhteisöä. Tämänkaltaisia palvelumalleja on kehitetty esimerkiksi suurten kaupunkien maahanmuuttajien osaamiskesköksissä ja osana työvoimapalveluiden valmennuspalveluja. Lisäksi korkeakouluissa on kehitetty erilaisia koulutuksia ja toteutuksia, mm. toiminnallisesti kaksikielisiä koulutusmalleja ja kielituetuista polkuja, joissa kielenoppiminen on nivottu koulutukseen ja siihen liittyviin harjoitteluihin. Korkeakoulut toteuttavat myös joidenkin säädeltyjen ammattien pätevyittäviä koulutuksia, joihin lähes poikkeuksitta kuuluu kielikoulutusta ja harjoittelujaksoja. Opetus- ja kulttuuriministeriö rahoittaa korkeakoulujen yhteisesti toteuttamaa, Helsingin yliopiston ja Aalto-yliopiston Kielibuusti-hanketta, jossa muun toiminnan ohella kehitetään työnantajille tukimateriaalia kielenoppimiseen ja monikielisyyden tukemiseen työpaikoilla. Myös työvoimakoulutuksena järjestettävää kotoutumiskoulutusta on toteutettu siten, että kotoutumiskoulutuksen opiskelijat pystyvät jatkamaan koulutuksessa, vaikka työllistyisivät kesken koulutuksen. Tällaisen kotoutumiskoulutuksen mallin kokeilu on ollut kuitenkin varsin pienimuotoista. Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus on rahoittanut erilaisia koulutuksia ja kehittämishankkeita, joilla on edistetty maahanmuuttajataustaisten henkilöiden opiskelua työn ohessa. Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen rahoittamat koulutukset maahanmuuttajataustaisille ovat pääasiassa ammatillista koulutusta, jonka tavoitteena on tutkinnonosan tai -osien suorittaminen usein oppisopimuksella. Koulutuksissa kielitaidon kehittäminen on toteutettu osittain oppilaitoksissa ja osittain työpaikoilla. Työpaikalla kielenoppimista on tuettu muun muassa työpaikkaohjaajan antamalla kielitietoisella ohjauksella sekä suomen kielen opettajan tuella.

Edellä mainittujen mallien lisäksi Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksessa osana Work in Finland -toimintaa on kilpailutettu kielimentorivalmennusta työpaikoille. Tämä valmennus on tarkoitettu Suomessa toimiville työnantajille, jotka haluavat kehittää monikulttuurisen työyhteisönsä kyvykkyyttä tehokkaampaan tuottavuuteen kielitietoisien toimintatapojen myötä. Palvelun tavoitteena on valmentaa työyhteisön sisäisiä kielimentoreita, joilta saa työpaikalla yksilöllistä tukea eri vuorovaikutustilanteisiin, joissa tuetaan ulkomaalaistaustaisten työntekijöiden sopeutumista työyhteisöön ja työsuoritusta. Tavoitteena on myös kielitietoisien toimintatapojen lisääminen kansainvälisiä osaajia palkkaavien työnantajien keskuudessa. Valmennuspalvelun tuloksena työpaikoille laaditaan räätälöity kielimentoritoiminnan suunnitelma.

Kieli- ja kielitietoisuuskoulutuksia toteutetaan myös ilman julkista rahoitusta. Osa työnantajista hankkii koulutuksia itse omalle henkilöstölleen ja työyhteisölleen. Lisäksi maahanmuuttajille on tarjolla esimerkiksi iltaisin järjestettäviä osa-aikaisia kielikursseja, joista suurin osa on maksullisia ja joista osaa valtio saattaa tukea osittain (esimerkiksi vapaan sivistystyön kielikoulutukset maahanmuuttajille). Maahanmuuttajat voivat myös kokonaan itse maksaa kielikursseja tai esimerkiksi yksityisopettajia. Lisäksi tarjolla on erilaisia itseopiskelumateriaaleja ja kielenoppimisovelluksia, joita voi käyttää työn ohessa ja muissakin elämäntilanteissa. Lisäksi monissa kunnissa on tarjolla esimerkiksi kielikahviloita ja vapaaehtoistoiminnan yhteydessä tapahtuvaa kielenoppimista, jotka ovat usein maksuttomia.

Työpaikoilla tapahtuvaa kielenoppimista testattiin ja kehitettiin myös Koto-SIB-kokeilussa (Social Impact Bond), jossa julkisrahoitteiselle kotoutumiskoulutukselle haettiin vaihtoehtoisia malleja. Työ- ja elinkeinoministeriö toteutti vuosina 2016–2019 Koto-SIB-kokeilun kilpailutamalla maahanmuuttajille nopean työllistymisen ja työssä oppimisen palvelun. Kokeilussa työ- ja elinkeinotoimistojen tarjoamat tavanomaiset kotoutumis- ja työllisyyspalvelut korvattiin nopeaan työllistymiseen tähtäävällä palvelulla. Osallistujille tarjottiin työtä lyhyen, keskimäärin neljän kuukauden mittaisen ammattikieleen keskittyvän kielikoulutuksen jälkeen siten, että kielen ja ammatillisten valmiuksien kehittymisen painopiste oli työssä oppimisessa. Kokeiluun osallistui 2 636 maahanmuuttajaa, joista työllistyi 1 034 henkilöä. Maahanmuuttajat sijoituivat ravintola-, puhtaanapito-, rakennus-, pesula-, kuljetus- ja varasto-, kierrätys-, tuotantotyö-, kiinteistöpalvelu- ja taloushallintoaloille. Kokeilussa mukana olleilla palveluntuottajilla oli paitsi velvollisuus toteuttaa koulutus myös hankkia työpaikka, jossa työssä oppiminen jatkui ja työllistyminen olisi pidempiaikaista. Työllistymisen jälkeen maahanmuuttajien oli mahdollista osallistua kielikoulutukseen kerran viikossa työpäivän jälkeen.

Uutta kokeilussa oli myös palvelun rahoitus. Hanke ja sen yhteydessä toteutetut palvelut rahoitettiin yksityisiltä ja institutionaalisilta sijoittajilta kerätyin varoin. Hanke toteutettiin vaikuttavuussijoittamisen mallia hyödyntämällä.

Kokeilun onnistumista seurattiin vertailemalla työ- ja elinkeinotoimiston normaalipalveluihin ja kokeiluun osallistuneiden saamia tulonsiirtoja ja maksettuja veroja kolmen vuoden ajalta. Verrokiasetelman perustuvan vaikuttavuustutkimuksen mukaan ohjelma paransi merkittävästi osallistujien työllistymistä, lisäsi heidän maksamiaan veroja ja vähensi heidän saamiaan tulonsiirtoja. Ohjelma tuotti kolmen vuoden aikana keskimäärin 2 670 euron (12 prosenttia) säästön julkiselle sektorille jokaista kokeiluun arvottua maahanmuuttajaa kohti.⁷⁰

Kokeilun suurin haaste oli löytää työnantajia, jotka olivat valmiita palkkaamaan maahanmuuttajan lyhyen koulutusjakson jälkeen. Kokeilun alkuperäisenä tarkoituksena oli korvata kotoutumiskoulutus neljän kuukauden koulutusjaksolla ja jatkaa kielenoppimista työpaikalla, mutta tähän malliin ei työnantajia löytynyt juuri lainkaan. Lopulta suurin osa kokeiluun osallistuneista työnantajista palkkasi maahanmuuttajia, joilla oli kotoutumiskoulutus jo suoritettuna, mielellään jonkin verran työkemusta ja joille kokeilun puitteissa tarjottiin kotoutumiskoulutuksen ja muun mahdollisen koulutuksen ja työkokemuksen lisäksi työnantajan tarpeisiin räätälöityä kielikoulutusta ja ammatillista valmiuksia tukevaa lisäkoulutusta ennen työllistymistä. KOTO-SIB-kokeilu on esimerkki intensiivisestä tuesta, jonka avulla maahanmuuttajia työllistettiin tehokkaasti.

⁷⁰ Karinen, R. ym. 2024. Koto-SIB -kokeilun vaikutukset ja käytännön toteutus.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-604-8>

Työssä olevien kielikoulutuksen järjestämisessä ja työn ohella tapahtuvassa kielenoppimisessa on tunnistettu erilaisia haasteita. Kotoutumiskoulutus usein keskeytyy henkilön työllistyessä osa- tai kokoaikaisesti koulutuksen aikana. Lisäksi työvoimakoulutuksena järjestettävää kotoutumiskoulutusta on tarjottu pääasiassa kokopäiväisillä malleilla, vaikka lainsäädäntö ei estä myöskään osa-aikaista toteutusta. Kielenopiskeluryhmien organisoiminen työpaikoilla voi olla vaikeaa johtuen esimerkiksi työntekijöiden vaihtelevasta kielitaidosta, työtehtävien ja niissä tarvittavan kielitaidon erilaisuudesta sekä vaihtelevista työajoista. Myös työnantajien kyvyt, halut ja mahdollisuudet tukea työntekijöiden kielitaidon kehittymistä ja työyhteisön kielitietoisuutta vaihtelevat. Työssä käyvien maahanmuuttajien osalta myös jaksaminen ja aikatauluhaasteet voivat olla yksi syy, miksi kielikoulutus tai kotoutumiskoulutus keskeytyy. Niiden henkilöiden osalta, joille ei ole maksutonta kielikoulutusta tarjolla, voi myös mahdollisuudet rahoittaa opintoja työn ohella olla rajalliset. Monen maahanmuuttajan kohdalla suomen tai ruotsin oppimista vaikeuttaa myös liian vähäiset kielenkäyttötilanteet ja -mahdollisuudet työssä ja työn ulkopuolella sekä vähäiset kontaktit suomea tai ruotsia äidinkielenään puhuviin henkilöihin.

Kielen itseopiskelu

Viime vuosina on kehitetty runsaasti suomen ja ruotsin kielen digitaalisia oppimateriaaleja ja itseopiskeluun tarkoitettuja sovelluksia. Suomen ja ruotsin kielen itseopiskelumateriaaleja ja sovelluksia on kartoitettu Kielibuusti-hankkeessa (2021–2028). Materiaalit on koottu Kielibuusti-hankkeen verkkosivuille hakukoneeseen⁷¹, jota voivat hyödyntää niin oppijat, opettajat kuin esimerkiksi työnantajatkin. Suomen kielen itseopiskelumateriaalien kartoituksen perusteella suurin osa materiaalista on suunnattu alkeistason oppijoille. Kartoituksen perusteella materiaalit eivät kata kaikkia kielitaidon osa-alueita samalla tavalla: suurimmassa osassa suomen kielen materiaaleista painopiste on vahvasti sanastossa ja kieliopissa. Kartoituksen perusteella myös tekstin ja kuullun ymmärtämisen harjoitteluun löytyy itseopiskelumateriaaleja, mutta omaan aktiiviseen suomen kielen tuottamiseen kuten puhumiseen, ääntämiseen ja tekstin tuottamiseen ei ole yhtä paljon materiaaleja saatavilla⁷². Vuosina 2025–2026 kolmessa korkeakoulussa on käynnissä Digitala toiminnaksi -hanke⁷³, jossa kehitetään suomen kielen suullisen kielitaidon ja erityisesti ääntämisen harjoitteluun, oppimiseen, opettamiseen ja arviointiin keskitetty mobiilisovellus. Mobiilisovellus sopii suullisen kielitaidon omatoimiseen harjoitteluun ja antaa oppijalle taitotasoarvioinnin sekä palautetta suullisesta kielitaidosta. Lisäksi vuosina 2025–2028 on käynnissä kehittämishanke ”Suomen kielen opetuksen ja oppimisen demokratisointi: Maahanmuuttajien integraation tukeminen tekoälyn avulla”⁷⁴, jossa kehitetään tekoälyn perustuvaa yksilöllistä ja joustavaa suomen kielen opetusta. Tavoitteena on kehittää automatisoimalla luotuja yksilöllisiä tehtäviä ja palautteen antamista opiskelijoille, jolloin opettajilla vapautuisi aikaa opiskelijoiden ohjaukseen ja motivointiin.

Laajassa kansainvälisessä tutkimusten meta-analyysissä on todettu, että kielenopetukseen tarkoitettujen mobiilipelien käytöllä on myönteisiä vaikutuksia kielenoppimiseen, mutta

⁷¹ <https://www.kielibuusti.fi/fi/opi-suomea/itseopiskelumateriaalit-ja-kurssit/etsi-itseopiskelumateriaaleja#/>

⁷² Kotilainen, L. ym. 2022. Edistyneen suomenoppijan digitaaliset oppimateriaalit – nykytilanne ja uusia suuntia. *Kieli, koulutus ja yhteiskunta*, 13(3). Saatavilla: <https://www.kieliverkosto.fi/fi/jour-nals/kieli-koulutus-ja-yhteiskunta-toukokuu-2022/edistyneen-suomenoppijan-digitaaliset-oppimateriaalit-nykytilanne-ja-uusia-suuntia>

⁷³ Helsingin yliopisto, Digitala toiminnaksi -hankkeen sivusto: <https://www.helsinki.fi/fi/projektit/digitala-toiminnaksi>

⁷⁴ Suomen Akatemian Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoituspäätökset: <https://tiedejatutkimus.fi/fi/results/funding/84359>

analyysissä tarkastelun kohteena oli vain englannin kielen opiskeluun keskittyvät sovellukset, ja tarkasteltuun aineistoon liittyi vinoumia.⁷⁵ Suomessa ei ole tehty laajamittaista tutkimusta suomen tai ruotsin kielten itseopiskelumateriaalien ja sovellusten hyödyntämisestä. Voidaan kuitenkin todeta, että olemassa olevat itseopiskelumateriaalit ja kielenoppimissovellukset mahdollistavat itsenäisen suomen tai ruotsin kielen, etenkin kielen alkeiden opiskelun. Oletettavasti itseopiskelumateriaalit ja kielenoppimissovellukset soveltuvat parhaiten henkilöille, joilla on aiempaa kokemusta kielten opiskelusta ja joilla on oppimaan oppimisen taitoja. Toisaalta myös esimerkiksi luku- ja kirjoitustaitoa opiskelevien aikuisten maahanmuuttajien älypuhelimien arkinen käyttö voi edistää kielenoppimista, vaikka kyseessä ei olisi varsinaisten kielenoppimissovellusten käyttö.⁷⁶ Voidaan olettaa, että osa kotoutumiskoulutuksen nykyisistä osallistujista voisi kehittää kielitaitoaan itsenäisesti myös itseopiskelumateriaalien ja sovellusten avulla tiettyyn pisteeseen asti. Kotoutumiskoulutukseen sisältyvää yhteiskunta- ja työelämäosaamisen sisältöä, työpaikalla tapahtuvaa työssäoppimisjaksoa sekä ohjausta ja oppimisen tukea ei kuitenkaan voi korvata itseopiskelulla. Itseopiskelu ei myöskään voi korvata kielenkäyttöä autenttissa ja oppijalle merkityksellisissä tilanteissa kuten esimerkiksi arjen asioimistilanteissa ja työelämässä. Kielitaidon kehittyminen edellyttää mahdollisuuksia käyttää kieltä monipuolisesti autenttisissa vuorovaikutustilanteissa, ja tämä auttaa saavuttamaan monipuolisemman ja korkeamman kielitaitotason.⁷⁷

2.3.2.6 Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten nykytilan arviointi

Kotoutumiskoulutuksen ja muiden kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten toimivuudesta ja kehittämiskohteista on viime vuosina tehty selvityksiä ja tutkimuksia. Seuraavaksi esitellään keskeisimpien selvitysten ja tutkimusten päähavaintoja sekä tietoja, joita koulutuskokonaisuuden toimivuudesta on saatu kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten parissa työskenteleviltä asiantuntijoilta. Huomion arvoista on, että 1.1.2025 voimaan tulleen työvoimapalvelu-uudistuksen jälkeiseltä ajalta ei ole vielä saatavissa juurikaan selvitys- tai tutkimustietoa. Nykytilannetta, jossa kokonaisvastuu työllisyyden ja kotoutumisen edistämisestä sekä vastuu työvoimakoulutuksena toteutettavan kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä on kunnilla, ei siis ole vielä juurikaan selvitetty tai tutkittu.

⁷⁵ Burston J. ym. 2021. MALL language learning outcomes: A comprehensive meta-analysis 1994–2019. Cambridge University Press. <https://www.cambridge.org/core/journals/recall/article/mall-language-learning-outcomes-a-comprehensive-metaanalysis-19942019/4FE89DA5D55A233B4E34650E96FADB9D>

⁷⁶ Vaarala, H. ym. 2022. Älypuhelimet aikuisten lukutaito-oppijoiden vapaa-ajalla. Kieli, koulutus ja yhteiskunta, 10(6). <https://www.kieliverkosto.fi/fi/journals/kieli-koulutus-ja-yhteiskunta-lokakuu-2019/alypuhelimet-aikuisten-lukutaito-oppijoiden-vapaa-ajalla>

⁷⁷ Ks. esim. Suni, M. ym. 2024. Aikuisena maahan muuttaneet suomen kielen oppijoina. Työ- ja elinkeinoministeriö, policy brief 2/2024. <https://kotoutuminen.fi/documents/56901608/76169779/Policy-Brief-2-2024.pdf/d786994e-10a1-4332-fb54-4f1c1951c624/Policy-Brief-2-2024.pdf?t=1732100147885> ja Aalto, E. ym. 2009. Funktionaalisuus toisen kielen opetuksen lähtökohtana. Virittäjä, 113(3). <https://jyx.jyu.fi/bitstreams/1e3eb695-2d74-473b-964b-ab43ef5bed07/download>

Valtiontalouden tarkastusvirasto suoritti vuonna 2018 kotoutumiskoulutusta koskeneen tarkastuksen⁷⁸ ja vuonna 2022 jälkiseurannan⁷⁹. Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, miten tuloksellista työ- ja elinkeinohallinnon järjestämä kotoutumiskoulutus ja siihen sisältyvä kielikoulutus on ollut. Kotoutumiskoulutuksen tuloksellisuutta arvioitiin koulutushankintojen taloudellisuuden, koulutusten kattavuuden ja koulutukseen ohjaamisen sujuvuuden näkökulmista. Koulutuksen vaikutuksia arvioitiin erityisesti koulutukseen osallistuneiden saavuttaman kielitaidon tason perusteella. Tarkastuksen mukaan kotoutumiskoulutuksissa tavoitteena olevaa kielitaitotasoa ei useinkaan saavuteta: kielitaitotason B1 saavutti vuosina 2013–2016 vajaat 35 prosenttia kotoutumiskoulutuksen päättäneistä henkilöistä. On huomioitava, että tässä tarkastuksessa käytetyssä saavutettujen kielitaitotasojen tilastoaineistossa on puutteita ja vääristäviä tekijöitä, ja luotettavampaa tietoa kotoutumiskoulutuksen päättyessä saavutetuista kielitaitotasoina vuosien 2022–2023 osalta työ- ja elinkeinoministeriö on kerännyt elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kautta. Näitä tuloksia on raportoitu alaluvussa 2.3.2.1 väliotsikon ”Työvoimakoulutuksena järjestetyn kotoutumiskoulutuksen seuranta” alla. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksen mukaan kielitaidon tasoa selittivät henkilön tausta, kielitaidon lähtötaso ja koulutuksen sisältö. Koulutuspalvelujen tuottajalla oli vaikutusta osallistujien saavuttamaan kielitaidon tasoon vielä senkin jälkeen, kun tärkeimmät henkilöiden taustaa ja koulutusjaksoa koskevat tiedot otettiin analyysissä huomioon. Tarkastuskertomuksen mukaan työvoimakoulutuksessa oli hieman todennäköisempää saavuttaa parempi kielitaito kuin omaehtoisessa koulutuksessa. On huomattava, että vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutuksen uusi rahoitusmalli astui voimaan vuonna 2018. Tarkastuskertomuksen mukaan kotoutumiskoulutusten hankinnat on toteutettu suunnitelmallisesti ja kilpailutuksissa on korostettu laatua. Koulutushankintojen taloudellisuutta ei voitu luotettavasti arvioida käytettävissä olleen tiedon perusteella.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarjassa julkaistun ”Maahan muuttaneiden koulutus- ja työllistymispolut” -selvityksen⁸⁰ aineistojen perusteella kotoutumiskoulutus koetaan viime vuosina tehtyjen uudistusten jälkeen toimivaksi, moduulimalli pääosin hyväksi ja kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelma joustavaksi ja opetuksen laatua tukevaksi. Selvityksen mukaan kotoutumiskoulutuksen toimivuutta edistäisi kuitenkin muun muassa suuremmat mahdollisuudet joustavoittaa sitä paikallisen toimintaympäristön mukaisesti, kotoutumiskoulutuksen huomiointi kuntien toiminnassa ja strategioissa, yhteistyö rakenteiden systematisointi, opetusmenetelmien kehittäminen sekä kotoutumiskoulutuksen parempi nivominen jatkokoulutuspoluille ja vapaa-ajan epävirallista kotoutumista tukevaan toimintaan. Selvityksessä nousi esiin myös kriittisiä näkemyksiä hankintamenettelyn vaikutuksista koulutuksen laatuun.

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen julkaisu ”Maahanmuuttajien koulutuspolut - Arviointi vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksesta, aikuisten perusopetuksesta ja ammatillisen koulutuksen kielitaitovaatimusten joustavoittamisesta”⁸¹ keskittyi tarkastelemaan

⁷⁸ Tuloksellisuustarkastuskertomus kotoutumiskoulutuksesta, Valtiontalouden tarkastusvirasto 15/2018. <https://vtv.s3.eu-west-1.amazonaws.com/app/uploads/2018/10/15152336/VTV-Tarkastuskertomus-15-2018-Kotoutumiskoulutus.pdf>

⁷⁹ Jälkiseuranta tuloksellisuustarkastuksesta 15/2018 Kotoutumiskoulutus, Valtiontalouden tarkastusvirasto 2022. <https://vtv.s3.eu-west-1.amazonaws.com/app/uploads/2022/05/VTV-Jalkiseuranta-Kotoutumiskoulutus-15-2018.pdf>

⁸⁰ Shemeikka, R. ym. 2021. Maahan muuttaneiden koulutus- ja työllisyyspolut. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:29. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163095>

⁸¹ Hievanen, R. ym. 2020. Maahanmuuttajien koulutuspolut. Arviointi vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksesta, aikuisten perusopetuksesta ja ammatillisen koulutuksen kielitaitovaatimusten

maahanmuuttajien koulutuspolkujen nopeuttamiseen tähdänneiden uudistusten vaikutuksia. Arviointi keskittyi vuoden 2018 alusta voimaan tulleiden uudistusten tarkasteluun, joista keskeisiä olivat ammatillisen koulutuksen kielitaitovaatimusten joustavoittaminen, aikuisten perusopetuksen uudistaminen ja uudet joustavat luku- ja kirjoitustaidon ja suomen kielen koulutukset vapaan sivistystyön oppilaitoksissa.

Arviointitulosten mukaan vapaan sivistystyön oppilaitokset olivat ottaneet hyvin haltuunsa uuden koulutustehtävän. Aikuisten perusopetuksen uudistettu rakenne oli yhdenmukaistanut ja selkiyttänyt opetusta kansallisella tasolla. Havaittiin, että ammatillisen koulutuksen kielitaitovaatimusten joustavoittamisen seurauksena ammatilliseen koulutukseen pääsee opiskelemaan aikaisempaa heikommalla kielitaidolla. Vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen ja aikuisten perusopetuksen valtionosuusjärjestelmät ovat arvioinnin tulosten mukaan toimivat. Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmä sen sijaan ei tue maahanmuuttajien koulutuspolkujen toteutumista. Kaikkien kolmen koulutusmuodon toimijat kaipasivat lisää resursseja voidakseen vastata maahanmuuttajaopiskelijoiden tarpeisiin. Toisaalta vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen järjestäjät eivät arvioinnin mukaan hyödynnä kaikkia rahoitusjärjestelmien tarjoamia mahdollisuuksia koulutuksen rahoitukseen.

Arvioinnin mukaan koulutuksen järjestäjät arvioivat, että tarkasteltujen koulutusten lainsäädäntö sekä perusteasiakirjat tukevat maahanmuuttajien koulutuspolkujen toteutumista. Opiskelijoiden koulutuspolut ovat yksilöllisiä ja niissä pääsääntöisesti otetaan huomioon opiskelijan osaamisen lähtötaso. Arvioinnin mukaan maahanmuuttajaopiskelijoiden osaamisen ja opiskeluvalmiuksien heterogeenisyys oli kuitenkin haaste kaikissa tarkastelluissa koulutuksissa. Haasteita oli muun muassa siinä, että opiskelijaksi saatettiin valita henkilöitä, joilla ei ole realistisia mahdollisuuksia saavuttaa opintojen tavoitteita. Arvioinnin mukaan vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen oppimistuloksia ja opiskelijoiden osaamisen tasoa koulutuksen loppuvaiheessa on vaikea arvioida, koska koulutuksen tavoitteita ei ole määritelty kriteeriperusteisesti. Aikuisten perusopetuksen järjestäjien välillä havaittiin olevan tulkintaeroja alkuvaiheen ja siihen sisältyvän lukutaitovaiheen tavoitteista, osaamisen arvioinnista ja päättövaiheeseen siirtymisen edellytyksistä. Havaittiin, että kaikilla aikuisten perusopetuksen päättövaiheen opinnot aloittavilla opiskelijoilla ei ole riittäviä valmiuksia opintojen suorittamiseen. Arvioinnin mukaan on oletettavaa, että nämä arvioinnin haasteet heijastuvat koulutuspolulla myös ammatilliseen koulutukseen edettäessä, jossa puutteet opiskelijoiden kielitaidossa ja opiskeluvalmiuksissa haastavat opettajia.

Johtopäätöksenä koko arvioinnin tuloksista todettiin, että maahanmuuttajien koulutuspolkujen sujuvoittamisessa avainasemassa on maahanmuuttajataustaisten opiskelijoiden perusosaamisen vahvistaminen ja koulutusmuotojen välisen tehtävänjaon selkiyttäminen. Arvioinnissa todetaan, että eri koulutusmuotojen rooleja maahanmuuttajien kouluttajina tulisi kirkastaa ja rooleista tulisi olla yhteinen ymmärrys opetus- ja kulttuuriministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä koulutuskentän toimijoiden kesken. Arvioinnissa suositeltiin myös opetus- ja kulttuuriministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön välisen yhteistyön lisäämistä. Lisäksi esitettiin pohdittavaksi sitä, hyödyttäisivätkö aikuisten perusopetuksen alkuvaiheen opinnot myös kotoutumiskoulutuksessa olevia, vaikka heidän tavoitteenaan ei ole koko perusopetuksen oppimäärän suorittaminen. Tähän liittyen todettiin, että esimerkiksi matematiikan alkeiden opiskelu tukisi opiskelijoiden toimintaa arjessa.

joustavoittamisesta. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Julkaisut 11:2020. https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/KARVI_1120.pdf

Arvioinnin⁸² perusteella vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen ja aikuisten perusopetuksen tavoitteet ja kohderyhmä näyttäytyivät tulkinnanvaraisina ja osin päällekkäisinä. Koulutusten kohderyhmistä esiintyi erilaisia näkemyksiä, mikä heijastui muun muassa siihen, millaiselle koulutuspolulle työ- ja elinkeinotoimisto tai muut koulutukseen ohjaavat tahot opiskelijan ohjaavat sekä alueellisiin ratkaisuihin siitä, mikä taho lukutaitokoulutusta järjestää. Arvioinnin mukaan myös opiskelijan kotoutumisstatus sekä koulutuspaikkojen alueellinen saatavuus määrittävät sitä, mihin koulutukseen opiskelija lopulta ohjataan. Arvioinnin mukaan opiskelijaprofiilien selkiyttämiseksi voisi pohtia vaihtoehtoa, jossa lukutaidottomat, alkavan lukutaidon tai kehittyvän lukutaidon omaavat maahanmuuttajat ohjattaisiin ensi sijassa aikuisten perusopetuksen lukutaitovaiheeseen silloin kun sitä paikkakunnalla on saatavilla ja tämä on perusteltua opiskelijan kokonaistilanne ja tavoitteet huomioiden. Sen sijaan maahanmuuttajaopiskelijat, joilla ei ole valmiuksia osallistua päätoimisiin opintoihin, jotka eivät ole työvoiman piirissä tai jotka muiden syiden takia tarvitsevat joustavia opetusratkaisuja hyötyisivät arvioinnin mukaan eniten vapaan sivistystyön koulutuksista.

Arvioinnissa esitettiin huoli siitä, että vaikka monille maahanmuuttajaopiskelijoille nopeat koulutuspolut ovat tarkoituksenmukaisia, erityisesti heikolla perusosaamisella opintonsa Suomessa aloittaneille maahanmuuttajille pyrkimys nopeampaan koulutuksen suorittamiseen ja työelämään siirtymiseen voi pitkällä aikavälillä muodostua riskiksi sosiaalisen ja taloudellisen yhdenvertaisuuden kannalta. Arvioinnissa todetaan, että jos opiskelija ei saavuta vankkaa perusosaamista, hän on haavoittuvaisessa asemassa työelämän murroksissa. Arvioinnissa suositeltiin, että opetus- ja kulttuuriministeriö kehittää eri koulutusmuotojen rahoitusjärjestelmiä niin, että hitaat koulutuspolut ovat mahdollisia niille opiskelijoille, joille se perusosaamisen vahvistamiseksi on tarpeen. Arvioinnissa suositeltiin myös, että opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö kehittävät työssäkäyvien maahanmuuttajien mahdollisuuksia vahvistaa perustaitojaan ja suomen tai ruotsin kielen osaamistaan esimerkiksi vapaan sivistystyön koulutuksena tai työvoimakoulutuksena.

Edellä mainittu arviointi ei sisältänyt kotoutumiskoulutusta, mutta työvoimakoulutuksena toteutetun kotoutumiskoulutuksen opetushenkilöstölle vuonna 2021 tehdyn kyselyn⁸³ perusteella myös työvoimakoulutuksena toteutettavassa kotoutumiskoulutuksessa näkyi se, että kotoutumiskoulutukseen on ohjautunut opiskelijoita, joiden luku- ja kirjoitustaito on liian heikko kotoutumiskoulutuksen tavoitteisiin ja etenemistapaan nähden. Opettajakyselyssä kävi myös ilmi, että opetushenkilöstön näkemyksen mukaan kotoutumiskoulutuksessa on opiskelijoita, joille kotoutumiskoulutus ei ole sopivin koulutusmuoto. Koulutuksen keskeyttämissyiden yleisyyttä arvioitaessa 59 prosenttia opetushenkilöstöstä piti melko tai erittäin yleisenä syynä sitä, että kotoutumiskoulutuksessa ei ole tarjolla riittävästi tukipalvelua opiskelijalle. Opetushenkilöstöstä 52 prosenttia piti melko tai erittäin yleisenä syynä sitä, että opiskelija tarvitsisi muita palveluita, kuten sosiaali- ja terveystalvituia. Opetushenkilöstöstä 79 prosenttia piti melko tai erittäin yleisenä syynä sitä, että opiskelijan yksilöllinen elämäntilanne vaikeuttaa kotoutumiskoulutuksen suorittamista. Tämä voi kertoa paitsi tukitoimien resursoinnista työvoimakoulutuksena toteutetussa kotoutumiskoulutuksessa myös siitä, että kotoutumiskoulutus ei ole kaikille osallistujille sopiva ja oikea-aikainen koulutusmuoto. Työvoimakoulutuksena toteutetun

⁸² Hievanen, R. ym. 2020. Maahanmuuttajien koulutuspolut. Arviointi vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksesta, aikuisten perusopetuksesta ja ammatillisen koulutuksen kielitaitovaatimusten joustavoittamisesta. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Julkaisut 11:2020. https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/KARVI_1120.pdf

⁸³ Ruuskanen, L & Väänänen A. 2022. Työvoimakoulutuksena toteutetun kotoutumiskoulutuksen opetushenkilöstölle tehdyn kyselyn tuloksia. <https://www.doria.fi/handle/10024/186022>

kotoutumiskoulutuksen opettajakyselyyn vastasi noin 150 opetushenkilöstöön kuuluvaa, joista suurin osa oli s2-opettajia.

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen julkaisu ”Aikuisena luku- ja kirjoitustaitoa oppimassa - Arviointi maahanmuuttajien lukutaitokoulutuksesta”⁸⁴ koski lukutaitokoulutusta, jota järjestetään vapaassa sivistystyössä ja aikuisten perusopetuksen osana. Arvioinnin mukaan lukutaitokoulutukseen pääsyä määrittää henkilön todellisen koulutustarpeen sijaan Suomessa vietetty aika sekä oleskelu- ja työmarkkinastatus. Käytännössä tämä johtuu siitä, että lukutaitokoulutusta järjestetään pääosin kotoutumissuunnitelman piirissä oleville maahanmuuttajille, joiden osalta koulutuksen järjestäjät saavat täyden valtionosuuden. Tämä rajaa kotoutumisajan ylittäneet useimpien koulutusten ulkopuolelle ja estää heikoimmassa asemassa olevien luku- ja kirjoitustaidon saavuttamista, mikä kuitenkin on edellytys suomalaisessa yhteiskunnassa toimimiselle. Arvioinnin mukaan jokaisella tulisi olla oikeus lukutaitoon, joka on edellytys itsenäiselle elämälle ja jatkolulle opiskeluun ja työelämään. Tätä suositusta on toteutettu esimerkiksi myöntämällä viiden miljoonan vuotuinen valtionavustus vapaan sivistystyön oppilaitoksille kotoutumisajan ylittäneiden maahanmuuttajanaisten koulutukseen. Vuoden 2025 hakemusten perusteella voidaan arvioida, että koulutuksiin osallistuisi 2 705 henkilöä. Arvioinnin mukaan myös oleskelulupaa odottavat opiskelijat rajautuvat usein koulutuksen ulkopuolelle. Arvioinnissa suositellaan, että 100 prosentin valtionosuusrahoitus tulisi laajentaa koskemaan kaikkia lukutaitokoulutusta tarvitsevia, myös pidempään Suomessa olleita ja oleskelulupaa odottavia. Arvioinnissa todetaan myös, että niin sanotun kotoutumisajan ylittäneiden luku- ja kirjoitustaidottomien koulutusta ei ole vapaan sivistystyön piirissä mahdollista suorittaa työttömyysetuudella kuin sivutoimisesti tai alle kuuden kuukauden koulutuksessa. Tähän liittyen suositeltiin, että niin sanotun kotoutumisajan ylittäneiden osalta mahdollisuus omaehtoiseen työttömyysetuudella tuettuun koulutukseen tulisi laajentaa koskemaan myös vapaan sivistystyön koulutuksia. Tämä lakimuutos tehtiin 1.1.2025 voimaan tulleeseen lakiin työvoimapalveluiden järjestämisestä. Lain 74 §:n mukaan työttömyysetuudella tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu on mahdollista koulutuksissa, joista säädetään vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa, jos koulutus on ammatillista osaamista ja pätevyyttä lisäävää tai luku- ja kirjoitustaidon koulutusta ja opinnoista esitetään koulutus- tai opintosuunnitelma. Ennen vuotta 2025 voimassa olleen julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (kumottu 31.12.2024) 6 luvun 3 §:n mukaan oli mahdollista tukea työttömyysetuudella opintoja, joista säädetään perusopetuslaissa, jos koulutuksen puuttuminen on ammatillisen kehittymisen esteenä. Aikuisten perusopetuksen yhteydessä tapahtuvan lukutaitokoulutuksen tukeminen työttömyysetuudella oli siis mahdollista niin sanotun kotoutumisajan ylittäneille työnhakijoille jo Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen lukutaitokoulutusta koskevan selvityksen laatimisaikana. Vuoden 2025 alusta lukien sekä vapaan sivistystyön että aikuisten perusopetuksen piirissä tapahtuvan omaehtoisen lukutaitokoulutuksen tukeminen on siis ollut mahdollista myös niin sanotun kotoutumisajan ylittäneille työnhakijoille.

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen lukutaitokoulutusta koskevan arvioinnin mukaan lukutaitokoulutuksen järjestämisen piirissä on monin paikoin luotu hyvin toimivia ja vakiintuneita ohjauksen ja vuorovaikutuksen tapoja erilaisista oppilaitostyypeistä, eri hallinnonaloista, kirjavasta lainsäädännöstä ja alueellisista eroista huolimatta. Järjestäjäkenttä on monimuotoinen. Arvioinnin mukaan toimivalla vuorovaikutussuhteella opettajan kanssa on suuri merkitys opiskelijoille. Opiskelijoille toimiva kontakti opettajan kanssa on hyvin tärkeä. Arvioinnin mukaan opiskelijat tarvitsevat ja arvostavat opettajalta saamaansa kokonaisvaltaista tukea. Moni

⁸⁴ Väättäinen Hanna 2022: Aikuisena luku- ja kirjoitustaitoa oppimassa. Arviointi maahanmuuttajien lukutaitokoulutuksesta. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (KARVI). <https://www.karvi.fi/fi/julkaisu/aikuisena-luku-ja-kirjoitustaitoa-oppimassa-arviointi-maahanmuuttajien-lukutaitokoulutuksesta>

opettaja ja ohjaaja on erittäin sitoutunut työhönsä ja pyrkii tukemaan opiskelijoita myös tehtävänkuvansa ylittävissä asioissa. Arvioinnissa tuodaan myös esiin, että suomalaisen koulu- ja työelämäpolun lähtötason eli teknisen luku- ja kirjoitustaidon saavuttaminen vaatii suurten asioiden tapahtumista opiskelijoissa, mikä puolestaan vaatii aikaa. Arvioinnin mukaan vapaan sivistystyön joustavuus ja monipuoliset verkostot tarjoavat hyvät edellytykset opiskelijoiden elinpiirin laajentamiseen, mikä edistää sosiaalisten suhteiden muodostumista ja sitä kautta edellytyksiä oppia tehokkaammin kieltä ja yhteiskunnassa toimimisen tapoja. Arvioinnin perusteella oppilaitos on monelle opiskelijalle ainoa paikka, jossa harjoittaa kielitaitoaan ja olla vuorovaikutuksessa suomea äidinkielenään puhuvien kanssa. Arvioinnin mukaan opettajat kokivat työnsä edellytykset pääosin hyviksi. Työtä tuki muun muassa mahdollisuuden moniammatilliseen yhteistyöhön ja tukeen (kuraattori, koulupsykologi, opinto-ohjaaja aikuisten perusopetuksessa).

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen arvioinnin mukaan lukutaitokoulutuksessa opiskelijoiden osaamisen arvioinnin menetelmät ja kriteerit ovat vaihtelevia, mikä saattaa opiskelijat eriarvoiseen asemaan ja aiheuttaa ohjaamista koulutuksiin, jotka eivät edistä opiskelijoiden oppimista. Arvioinnin mukaan opiskelijoiden osaamista arvioidaan erilaisin kielitestein ja vaihtelevin käytännöin koulutukseen hakeutumisen ja sen päättymisen yhteydessä. Oppimisen haasteiden tunnistamisen keinot ja resurssit ovat heikot. Lukutaitokoulutuksen päättymisen yhteydessä todistukseen kirjattava hyväksytty/hylätty -merkintä ei anna riittävää kuvaa opiskelijoiden osaamisesta. Arviointiraportissa suositellaan, että arviointia kehitetään kansallisella tasolla yhdenmukaisemmaksi. Opiskelijoiden arvioinnin tulisi perustua selkeään ja kaikkien hyödyntämään kriteeristöön, jonka lähtökohtana on opiskelijoiden osaamisen monipuolinen tunnistaminen. Arviointiraportissa pohditaan myös valtakunnallisen päättöarvioinnin tarvetta lukutaitokoulutuksesta eteenpäin siirryttäessä.

Arvioinnin⁸⁵ mukaan lukutaitokoulutukseen ohjaamisen käytännöt sekä tietojen tallentamisen ja välittämisen tavat ovat vaihtelevia ja osin puutteellisia. Suosituksissa todetaan, että sujuvalle tiedonvaihdolle on luotava valtakunnalliset edellytykset, jotka mahdollistavat opiskelijoiden onnistuneen ohjauksen kannalta keskeisten tietojen välittämisen toimijasektorilta ja paikkakunnalta toiselle.

Arvioinnin mukaan vaikuttaa siltä, että vuoden 2018 lukutaitokoulutus uudistuksen yhteydessä tavoiteltu profiloituminen, jossa nuoret ohjattaisiin mahdollisuuksien mukaan ensisijaisesti peruskoulupolulle, olisi myös toteutunut. Toisaalta arvioinnissa tuodaan esiin, että joillakin alueilla kaikki lukutaitokoulutus järjestetään joko aikuisten perusopetuksen tai vapaan sivistystyön piirissä, jolloin kaikki ikäryhmät ohjataan samaan koulutusmuotoon eikä vaihtoehtoja ole.

Arvioinnin mukaan lukutaitokoulutuksen opiskelijoille, joiden oppiminen etenee hitaasti tai joilla on oppimisen vaikeuksia, ei ole tarjolla riittävästi tukea tai sopivia jatkopaikkoja. Arvioinnissa suositellaan, että hitaasti etenevät tai oppimisvaikeuksista kärsivät saavat tarvitsemansa ajan ja tuen, jotta he oppivat lukemaan ja kirjoittamaan. Arvioinnin mukaan tavoitteena tulee olla, että kaikki Suomessa asuvat aikuiset osaavat lukea ja kirjoittaa. Arvioinnin mukaan tavoitteeseen pääsemiseksi tarvitaan rahoitusinstrumenttia, joka pienemmillä paikkakunnilla mahdollistaa tarvittavan erityisopetus- ja/tai tukiresurssin ja siellä, missä opiskelijoita on enemmän, tarpeisiin vastaavan toiminnan vakiinnuttamisen ja tarveperusteisen laajentamisen. Arvioinnissa koulutuksen järjestäjät esittivät kritiikkiä vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen

⁸⁵ Väättäinen Hanna 2022: Aikuisena luku- ja kirjoitustaitoa oppimassa. Arviointi maahanmuuttajien lukutaitokoulutuksesta. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (KARVI). <https://www.karvi.fi/fi/julkaisu/aikuisena-luku-ja-kirjoitustaitoa-oppimassa-arviointi-maahanmuuttajien-lukutaitokoulutuksesta>

rahoitusmallista. Koulutuksen järjestäjien mukaan koulutusta ei ollut mahdollista toteuttaa kes-
toltaan riittävän pitkänä eikä opiskelijoille ollut mahdollista tarjota riittävästi ohjausta ja tuki-
palveluja. Riittämätön lukutaitokoulutus on näkynyt myös työvoimakoulutuksena toteutetussa
kotoutumiskoulutuksessa, kuten edellä mainitusta opetushenkilöstölle tehdystä kyselystä⁸⁶ käy
ilmi.

Edellä mainitut Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen arvioinnit⁸⁷ eivät siis ole kohdistu-
neet työvoimakoulutuksena toteutettuun kotoutumiskoulutukseen, vaan ne ovat keskittyneet
kansalliseen koulutusjärjestelmään kuuluviin koulutuksiin. Työvoimakoulutuksena järjestetyn
kotoutumiskoulutuksen osalta vastaavaa ulkoista arviointia ei ole tehty muutoin kuin edellä
mainitun Valtiontalouden tarkastusviraston kotoutumiskoulutusta koskeneen tarkastuksen muo-
dossa. Työ- ja elinkeinoministeriö asetti vuosiksi 2021–2022 kotoutumiskoulutuksen valtakun-
nallisen kehittämistehtävän, jota käytännössä hoidettiin Uudenmaan, Pohjois-Pohjanmaan ja
Kainuun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa. Valtakunnallisessa kehittämistehtävässä
kerättiin ja tuotettiin tietoa työvoimakoulutuksena toteutetusta kotoutumiskoulutuksesta. Työ-
voimakoulutuksena toteutetun kotoutumiskoulutuksen hyvistä käytännöistä ja kehittämistar-
peista laaditun raportin⁸⁸ mukaan työvoimakoulutuksena järjestetyssä kotoutumiskoulutuksessa
keskeisiä vahvuuksia ovat työelämälähtöisyys ja rahoituksen joustava käyttö alueellisiin ja pai-
kallisiin tarpeisiin. Vahvuuksina nähtiin myös erilaisten opiskelijoiden ja tarpeiden huomioimi-
nen, kokeneet koulutuksenjärjestäjät ja opetushenkilöstön korkea koulutus- ja osaamistaso.
Vahvuutena pidettiin myös koulutuksen toteutuksen ja laadun seuranta sekä palauteen kerää-
mistä opiskelijoilta. Keskeisimpinä kehittämiskohteina listattiin opetushenkilöstön työskentely-
olosuhteista ja resursseista huolehtiminen, koulutuksen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seu-
rannan kehittäminen ja monipuolistaminen sekä opiskelijoiden näkemysten monipuolisempi ke-
rääminen ja hyödyntäminen. Raportin mukaan keskeistä olisi kehittää koko maahanmuuton al-
kuvaiheen koulutustarjontaa ja asiakasohjausta kokonaisuutena eikä kehittää eri koulutusmuo-
toja, niihin ohjautumista ja rahoitusta irrallaan toisistaan. Raportin mukaan sekä kotoutumis-
koulutuksen valtakunnallisessa kehittämistehtävässä tehtyjen havaintojen että aikuisten perus-
opetusta ja vapaan sivistystyön lukutaitokoulutusta käsittelevän Kansallisen koulutuksen arvi-
ointikeskuksen selvityksen⁸⁹ pohjalta piirtyy kuva opiskelijoiden ohjautumisen ongelmista ja
siitä, että koulutusten rahoitus koetaan tietyiltä osin riittämättömäksi.

⁸⁶ Ruuskanen, L. & Väänänen A. 2022. Työvoimakoulutuksena toteutetun kotoutumiskoulutuksen ope-
tushenkilöstölle tehdyn kyselyn tuloksia. Uudenmaan, Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, lii-
kenne- ja ympäristökeskukset. <https://www.doria.fi/handle/10024/186022>

⁸⁷ Hievanen, R. ym. 2020. Maahanmuuttajien koulutuspolut. Arviointi vapaan sivistystyön lukutaito-
koulutuksesta, aikuisten perusopetuksesta ja ammatillisen koulutuksen kielitaitovaatimusten joustavoit-
tamisesta. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Julkaisut 11:2020. https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/KARVI_1120.pdf sekä Väättäinen Hanna 2022: Aikuisena luku-
ja kirjoitustaitoa oppimassa. Arviointi maahanmuuttajien lukutaitokoulutuksesta. Kansallinen koulutuk-
sen arviointikeskus (KARVI). [https://www.karvi.fi/julkaisut/aikuisena-luku-ja-kirjoitustaitoa-oppi-](https://www.karvi.fi/julkaisut/aikuisena-luku-ja-kirjoitustaitoa-oppi-massa-arviointi-maahanmuuttajien-lukutaitokoulutuksesta)
[massa-arviointi-maahanmuuttajien-lukutaitokoulutuksesta](https://www.karvi.fi/julkaisut/aikuisena-luku-ja-kirjoitustaitoa-oppi-massa-arviointi-maahanmuuttajien-lukutaitokoulutuksesta)

⁸⁸ Ruuskanen, L. & Väänänen A. 2022. Kotoutumiskoulutuksen laadukkaan toteutuksen elementtejä.
Uudenmaan, Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, raportteja
78/2022. <https://www.doria.fi/handle/10024/186311>

⁸⁹ Hievanen, R. ym. 2020. Maahanmuuttajien koulutuspolut. Arviointi vapaan sivistystyön lukutaito-
koulutuksesta, aikuisten perusopetuksesta ja ammatillisen koulutuksen kielitaitovaatimusten joustavoit-
tamisesta. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Julkaisut 11:2020. https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/KARVI_1120.pdf

Edellä mainitussa työ- ja elinkeinoministeriön asettamassa kotoutumiskoulutuksen valtakunnallisessa kehittämistehtävässä laadittiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia varten yhdenmukaiset suositukset työvoimakoulutuksena toteutetun kotoutumiskoulutuksen hankintoihin⁹⁰. Hankintoja koskevissa suosituksissa määriteltiin muun muassa opetushenkilöstöä koskevat kriteerit, joita elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset voivat noudattaa omissa kotoutumiskoulutuksen hankinnoissaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö selvitti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille ja työ- ja elinkeinotoimistoille suunnatulla kyselyllä kotoutumisen ja maahanmuuton alkuvaiheen koulutuksen tarjontaa ja kokonaisuuden toimivuutta. Kyselyyn vastasi yhtä lukuun ottamatta kaikki 15 elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta marras-joulukuussa 2023. Suurin osa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista vastasi kyselyyn yhdessä alueen työ- ja elinkeinotoimiston tai työllisyyskuntakokeilun kanssa. Kyselyllä kartoitettiin kotoutujien ja muiden maahanmuuttaneiden koulutustarjonnan tilannetta, koulutustarjonnan koordinoitua ja asiakkaiden ohjautumista koulutuksiin sekä näkemyksiä koulutusten tulevaisuudesta. Kyselyssä selvitettiin, mitä seuraavista koulutusmuodoista alueella on tarjolla: työvoimakoulutuksena toteutettu kotoutumiskoulutus, aikuisten perusopetuksen lukutaitovaihe, aikuisten perusopetus (alkuvaihe ja päättövaihe), vapaan sivistystyön lukutaitokoulutus, muu vapaan sivistystyön maahanmuuttajakoulutus, esimerkiksi suomen/ruotsin kurssit, TUVA-koulutus, aikuislukion suomen kielen kurssit, korkeakouluopintoihin valmentava koulutus maahanmuuttajille, työpaikkasuomi-/ruotsi-koulutukset tai muut työssäkäyville suunnatut suomen/ruotsin koulutukset sekä työvoiman ulkopuolisille, esimerkiksi kotivanhemmille suunnatut kielikoulutukset. Kyselyllä kartoitettiin myös näiden koulutusten tarjonnan mahdollisia päällekkäisyyksiä ja katveita. Kyselyä on täydennetty syksyllä 2024 tehdyllä tiedonkeruulla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista.

Kyselyn ja tiedonkeruun perusteella monilla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusalueilla edellä mainittujen koulutusten tarjonta oli keskittynyt alueen suurimpaan kaupunkiin ja/tai muutama muuhun kaupunkiin. Joillakin alueilla tarjonta oli hyvin sirpaleista loogisten opintopolkujen näkökulmasta: esimerkiksi joissakin kaupungeissa oli tarjolla aikuisten perusopetusta mutta ei sen lukutaitovaihetta eikä myöskään vapaan sivistystyön lukutaitokoulutusta. Kaikkien kyselyyn vastanneiden mielestä yllä lueteltu koulutusmuotojen tarjonta ei vastannut alueella olevaan koulutusten kysyntään. Koulutusta oli yleisesti ottaen tarpeisiin nähden liian vähän. Vastausten mukaan tarjonnassa oli puutteita eri kohderyhmien osalta, esimerkiksi työssäkäyville ja enemmän tukea tarvitseville ei ollut riittävästi sopivia koulutuksia. Myös niin sanotun kotoutumisajan ylittäneiden osalta tarjonta oli liian vähäistä. Myöskään erityisen hitaasti eteneville henkilöille ja niille, jotka tarvitsisivat enemmän aikaa ja joustoa esimerkiksi haasteellisen elämäntilanteen vuoksi, ei koettu olevan riittävästi sopivaa koulutustarjontaa. Vastausten mukaan odotusajat koulutuksiin venyvät, koska koulutuksia on riittämättömästi tarjolla tai koska koulutuksia alkaa niin harvoin: tämä koski vastaajien mukaan erityisesti luku- ja kirjoitustaidon koulutuksia ja myös työvoimakoulutuksena toteutettua kotoutumiskoulutusta. Myös opettajapula mainittiin riittämättömän koulutustarjonnan taustasyynä.

Kyselyssä kartoitettiin myös koulutustarjonnan mahdollisista päällekkäisyyksistä. Vastausten mukaan koulutusmuotojen tai oppilaitosten välillä on kilpailua siitä, mihin opiskelijat menevät. Lisäksi luku- ja kirjoitustaidon opetus sekä aikuisten perusopetus koettiin osin päällekkäisiksi. Kyselyn ja tiedonkeruun perusteella lukutaitokoulutuksen tarjontaa ei kaikilla paikkakunnilla koordinoita. Oli myös havaintoja siitä, että lukutaitokoulutuksen käyneitä tai aikuisten

⁹⁰ Ruuskanen L. & Väänänen A. 2022. Suosituksia kotoutumiskoulutuksen hankintoihin. Uudenmaan, Kainuun ja Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Näkymiä, heinäkuu 2022. <https://www.doria.fi/handle/10024/185555>

perusopetuksen aloittaneita ei ole ohjattu eteenpäin, vaikka opiskelijoiden lukutaito ja kielitaito jo riittäisivät etenemiseen. Kilpailua opiskelijoista kerrottiin olevan vapaan sivistystyön oppilaitosten välillä, vapaan sivistystyön ja työvoimakoulutuksena toteutetun kotoutumiskoulutuksen välillä sekä aikuisten perusopetuksen ja työvoimakoulutuksena toteutetun kotoutumiskoulutuksen välillä. Myös tilapäistä suojelua saaville ukrainalaisille koettiin olevan päällekkäistä koulutustarjontaa. Kyselyn perusteella oli myös havaintoja siitä, että kesken työvoimakoulutuksena järjestetyn kotoutumiskoulutuksen siirrytään vapaan sivistystyön koulutuksiin. Havaintoja oli myös siitä, että työvoimakoulutuksena toteutetusta kotoutumiskoulutuksesta siirrytään riittämättömällä kielitaidolla ammatillisiin opintoihin.

Tuorein selvitys, joka liittyy kotoutumista ja kielitaitoa edistäviin koulutuksiin, on työ- ja elinkeinoministeriön tilaama, toukokuussa 2025 valmistunut Selvitys kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitusmalleista⁹¹. Selvitys tilattiin tämän hallituksen esityksen valmistelun tueksi. Selvityksessä esitellään kolme vaihtoehtoista mallia kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoituksen yksinkertaistamiseksi sekä kotoutumiskoulutuksen rahoituksen muuttamiseksi osin tulospäätöksi. Nykytilan osalta selvityksessä kuvaillaan ja arvioidaan työvoimakoulutuksena järjestetyn kotoutumiskoulutuksen ja vapaan sivistystyön kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitusmalleja ja koulutusten toimivuutta. Selvitys perustui aiempiin selvityksiin ja raportteihin, tilastotietoihin sekä keskeisten toimijoiden haastatteluihin. Useat haastateltavat toivat esiin, että kokonaiskuvan hahmottaminen kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten muodostamasta kokonaisuudesta on vaikeaa erityisesti sen osalta, onko asiakasohjauksessa kyetty tekemään oikeita ratkaisuja ja saatu ihmiset ohjattua heille tarkoituksenmukaisiin koulutuksiin. Selvityksen mukaan eri rahoituslähteistä saatu rahoitus on sisältänyt erilaisia seuranta- ja raportointivaroja, mutta niiden avulla on vaikeaa arvioida sitä, millaisia asiakastuloksia on saavutettu. Selvityksen mukaan toimijat tarkastelevat selvityksen kohteena olevia koulutuksia eri tavoin, esimerkiksi työllistymisen tai osallisuuden näkökulmista. Haastatteluiden valossa useat toimijat näkivät vahvuuksia edustamansa koulutusmuodon tai organisaation toiminnassa, mutta eivät niinkään toisissa koulutusmuodoissa. Selvityksessä havaittiin, että haastatteluissa koulutusten laatu esitettiin kritiikin kohteeksi niin työvoimakoulutuksena toteutetuissa kotoutumiskoulutuksissa kuin vapaan sivistystyön koulutuksissa. Selvityksen mukaan haastatteluissa molempia koulutusmuotoja myös puolustettiin vetoamalla laatuun. Vapaan sivistystyön osalta laatutekijäksi nähtiin muun muassa opettajien kelpoisuusvaatimukset ja työvoimakoulutuksena järjestetyn kotoutumiskoulutuksen osalta keinot määritellä laatua osana hankintoja. Haastatteluissa esitettiin myös huomioita siitä, että toimijoiden välillä on osin yhteensovittamattomia näkökulmaeroja siitä, miten kotoutumiskoulutusta ja sen sisältöjä tulisi tarkastella. Osa näki, että pitkään jatkuneet näkökulmaerot ovat seurausta siitä, missä määrin kotoutumiskoulutusta arvioi osana kansalaistaitoja ja yhteiskunnassa välttämättömä perusosaamista ja missä määrin sitä puolestaan tarkastelee välineenä tutkintoon johtavaan koulutukseen ja/tai väylänä työmarkkinoille. Erityisesti kuntien haastatteluissa korostettiin sitä, että kunnilla ja työllisyysalueilla olisi tärkeää olla kokonaisnäkemys rahoituksesta ja sen kohdentumisesta sekä kyky johtaa, ohjata ja kehittää kotoutumiskoulutusten järjestämistä.

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitusmalleja koskevan selvityksen⁹² mukaan työvoimakoulutuksena järjestetyn kotoutumiskoulutuksen ja kotoutumissuunnitelmaan

⁹¹ Karinen, R. ym. 2025. Selvitys kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitusmalleista. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c33a0fe5-17be-4a0b-8bdd-3545e4fb2e72/a0ae1e15-09c8-4c6c-8e1b-64600b40b49a/KIRJE_20250522101249.PDF

⁹² Karinen, R. ym. 2025. Selvitys kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitusmalleista. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c33a0fe5-17be-4a0b-8bdd-3545e4fb2e72/a0ae1e15-09c8-4c6c-8e1b-64600b40b49a/KIRJE_20250522101249.PDF

sisältyvien vapaan sivistystyön koulutusten järjestämisen kustannukset ovat olleet noin 56–61 miljoonaa euroa vuosina 2019–2022 ja vuonna 2023 kustannukset olivat lähes 89 miljoonaa euroa. Aikuisten perusopetuksen kokonaiskustannukset olivat vuonna 2023 noin 47 miljoonaa euroa.

Selvityksessä on tarkasteltu työvoimakoulutuksena toteutetun kotoutumiskoulutuksen ja vapaan sivistystyön kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän koulutuksen yhteenlasketun tarjonnan ja rahoituksen riittävyyttä suhteessa työvoimapalveluissa laadittujen ensimmäisten kotoutumissuunnitelmien määriin vuonna 2023. Ensimmäisten kotoutumissuunnitelmien määrä kertoo työnhaikijaksi rekisteröityneiden uusien kotoutuja-asiakkaiden ja siten alkuvaiheen kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten tarpeessa olevien henkilöiden määrästä kullakin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusalueella. Lukujen tulkinnessa on huomioitava se, että koulutusten tarpeessa olevia on enemmän kuin kunakin vuonna työvoimapalveluissa laadittuja ensimmäisiä kotoutumissuunnitelmia, koska henkilöiden koulutustarve jatkuu usein pidempään kuin yhden vuoden. Selvityksen mukaan toteutetun koulutuksen määrä (jonka mittarina käytettiin opiskelijamäärää) ei jakaudu tasaisesti ensimmäisten kotoutumissuunnitelmien perusteella arvioituun tarpeeseen nähden. Keski-Suomen, Etelä-Savon, Pohjois-Karjalan, Kainuun, Pirkanmaan, Pohjois-Savon ja Satakunnan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten alueella opiskelijoita oli vähemmän kuin alueella laadittuja ensimmäisiä kotoutumissuunnitelmia. Sen sijaan Pohjanmaalla opiskelijoita oli puolitoistakertainen määrä ensimmäisiin kotoutumissuunnitelmiin verrattuna. Pohjanmaalla ja Etelä-Pohjanmaalla koulutus painottuu selvästi muita elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusalueita enemmän vapaassa sivistystyössä järjestettävään koulutukseen. Vastaava tarkastelu tehtiin työvoimakoulutuksena toteutetun kotoutumiskoulutuksen ja vapaan sivistystyön kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän koulutuksen yhteenlaskettujen toteutuneiden kustannusten osalta. Selvityksen mukaan rahoitus ei kokonaisuutena jakaudu tasaisesti ensimmäisten kotoutumissuunnitelmien perusteella arvioituun tarpeeseen nähden. Esimerkiksi Etelä-Pohjanmaalle kohdistui vuonna 2023 lähes 50 prosenttia enemmän kustannuksia, kuin ensimmäisten kotoutumissuunnitelmien määrän perusteella voisi olettaa. Vastaavasti Satakunnan ja Pohjois-Savon alueilla kustannukset olivat noin 30 prosenttia tasaista jakaumaa pienemmät. Selvityksen mukaan on kuitenkin huomioitava, että koulutuksen määrään ja kustannuksiin vaikuttaa lisäksi kotoutuja-asiakkaiden tarpeet, koulutusasiakkaiden määrä ja alueen palvelurakenne.

2.4 Kotoutumisen edistämisen rahoitus

Kotoutumisen edistämisen rahoitus liittyy kuntiin, hyvinvointialueisiin ja valtion viranomaisiin. Kuntien ja kuntayhtymien rahoitus muodostuu useista lähteistä. Ensinnäkin niiden tuloista suunnilleen puolet on erilaisia verotuloja: kunnallisveroa, yhteisöveroa ja kiinteistöveroa. Lisäksi erilaiset toimintatulot kuten myyntitulot ja maksut muodostavat osan kuntien ja kuntayhtymien tuloista. Kunnat saavat rahoituksesta merkittävän osan yleiskatteellisena ja laskennallisena rahoituksena osana kuntien peruspalveluiden valtionosuuksia. Lisäksi osa kuntien kotoutumisen edistämisen rahoituksesta perustuu kotoutumislaisa säädettäviin laskennallisiin ja erikseen haettavaan korvauksiin.

Kotoutumislain 59 §:n mukaan Työllisyys, kehittämis- ja hallintokeskus korvaa kunnalle ja hyvinvointialueelle valtion talousarvion rajoissa kotoutumislaisa tarkoitettujen palveluiden järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia sen mukaan, mitä kotoutumislain 8 luvussa säädetään. Muulle kuin Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalle maksettavien korvausten edellytyksenä on, että kunnassa on järjestetty kotoutumisohjelma. Käytännössä kotoutumisohjelman järjestäminen tarkoittaa, että kunnassa järjestetään kotoutumista edistäviä palveluita. Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalle maksettavien korvausten edellytyksenä on, että kunnassa on laadittu kotoutumisen edistämisestä annetun maakuntalain 26 §:ssä tarkoitettu kunnan

kotouttamisohjelma. Edellytyksenä on lisäksi, että kunta on tehnyt kotoutumislain 42 §:ssä tarkoitetun sopimuksen elinvoimakeskuksen kanssa. Sopimuksessa kunta ja elinvoimakeskus sopivat kunnan varautumisesta kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden vastaanottoon ja palveluiden järjestämiseen sekä kuntapaikoista, joille kyseiseen henkilöpiiriin kuuluvia henkilöitä voidaan ohjata. Hyvinvointialueelle ei ole kunnan tavoin laissa säädetty vastaavia edellytyksiä kotoutumislain mukaisten korvausten saamiselle.

Hyvinvointialueiden rahoituksesta säädetään lailla hyvinvointialueiden rahoituksesta (617/2021). Hyvinvointialueiden rahoitus perustuu suurelta osin valtion rahoitukseen sekä osin asiakas- ja käyttömaksuihin. Hyvinvointialueilla ei ole verotusoikeutta. Hyvinvointialueiden toiminta perustuu pääosin valtion rahoitukseen, joka on laskennallista ja yleiskatteista. Rahoitus jaetaan kullekin hyvinvointialueelle sen asukkaiden laskennallisten sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien palvelutarvetta ja olosuhdetekijöitä kuvaavien tekijöiden perusteella. Osa hyvinvointialueiden rahoituksesta määräytyy asukasmäärän mukaisesti sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kriteerin perusteella. Yleiskatteisesta rahoituksesta kohdennetaan suurin osa, noin 80 prosenttia, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kautta. Muita kohdennusperusteita ovat muun muassa asukasluku, asukastiheys, vieraskielisyys ja kaksikielisyys. Hyvinvointialueiden rahoitus tarkistetaan koko maan tasolla toteutuneiden kustannusten mukaiseksi tilinpäätöstietojen valmistuttua. Esimerkiksi vuoden 2023 toteutuneet kustannukset tarkistetaan vuoden 2025 rahoituksessa. On syytä huomioida, että kotoutumislain nojalla maksettavat laskennalliset tai erikseen haettavat korvaukset ovat vain pieni osa kuntien ja hyvinvointialueiden palveluiden rahoitusta. On myös syytä huomioida, että hyvinvointialueiden rahoitus sekä kuntien peruspalveluiden valtionosuusrahoitus eivät ole ”korvamerkittyjä” tiettyyn käyttötarkoitukseen, vaan ne ovat osa kunnan tai hyvinvointialueen kokonaistuloja ja on kuntien ja hyvinvointialueiden päätettävissä, miten rahoitus kohdennetaan niiden lakisääteisten tehtävien toteuttamiseen. Sen sijaan kotoutumislain mukainen laskennallinen korvaus ei ole yleiskatteista.

2.4.1 Kotoutumista ja työllistymistä edistävien palveluiden rahoitus

Työnhakijana olevien kotoutuja-asiakkaiden kotoutumista ja työllistymistä edistävät palvelut järjestetään osana työvoima- ja yrityspalveluita. Työvoimapalvelu-uudistuksen myötä palveluiden järjestäminen ja rahoitus siirtyivät valtiolta kunnille 1.1.2025 lukien. Työvoimapalveluiden rahoitus kohdennetaan kunnille pääosin osana peruspalvelujen valtionosuutta. Kotoutumislain mukaan työnhakijaksi rekisteröityneen kotoutuja-asiakkaan kotoutumiskoulutus toteutetaan pääsääntöisesti työvoimakoulutuksena. Työvoimakoulutuksena toteutettavan kotoutumiskoulutuksen rahoitus maksetaan kunnille valtionosuusjärjestelmän kautta vieraskielisyyskriteerillä. Tästä poiketen kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta kotoutumiskoulutuksen rahoitus maksetaan kunnille jyvitettyä osaksi 18 vuotta täyttäneiden ensimmäisen vuoden laskennallista korvausta. Kotoutumislain mukaan kotoutuja-asiakkaalla tarkoitetaan henkilöä, jolla on voimassa oleva kotoutumissuunnitelma. Kotoutuja-asiakkaiden kotoutumiskoulutusta järjestetään myös vapaan sivistystyön oppilaitoksissa. Vapaan sivistystyön oppilaitokset toteuttavat myös lukutaitokoulutusta kotoutuja-asiakkaille. Vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjille myönnetään valtionosuutta 100 prosenttia vapaasta sivistystyöstä annetun lain 8 §:n mukaan lasketusta euromäärästä opetus- ja kulttuuriministeriön mainitun lain 10 §:n nojalla vahvistamalle määrälle sellaista koulutusta, jonka maahanmuuttaja suorittaa aikana, jona hänellä on voimassa oleva kotoutumissuunnitelma taikka yhden vuoden aikana viimeisen kotoutumissuunnitelman voimassaolon päättymisen jälkeen (laki vapaasta sivistystyöstä 9 §). Käytännössä tämä tarkoittaa, että kunnille myönnetään rahoitusta kotoutumiskoulutuksen järjestämiseen kotoutuja-asiakkaille kuntien valtionosuusjärjestelmän kautta sekä osana kunnille maksettavaa laskennallista korvausta samaan aikaan, kun osa kyseisten rahoitusten piirissä olevista kotoutuja-asiakkaista osallistuu vapaan sivistystyön kotoutumis- ja lukutaitokoulutukseen,

johon vahvistetut suoritteet rahoitetaan 100 prosentin valtionosuudella. Tältä osin valtion rahoitus kotoutumiskoulutukseen on päällekkäistä lukuun ottamatta lukutaitokoulutukseen osallistumista, mikä on huomioitu määrärahalaskelmissa. Lisäksi osa kotoutuja-asiakkaista osallistuu työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen sijaan aikuisten perusopetukseen, jota rahoitetaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain nojalla. Myös tältä osin valtion rahoitus on päällekkäistä lukuun ottamatta aikuisten perusopetuksen lukutaitovaihetta. Työvoimakoulutuksena toteutettavan kotoutumiskoulutuksen rahoitusta on kuvattu tarkemmin luvussa 2.3.2.1. Vapaan sivistystyön koulutusten rahoitusta on kuvattu tarkemmin luvussa 2.3.2.2. Aikuisten perusopetuksen rahoitusta on kuvattu tarkemmin luvussa 2.3.2.3.

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitusmalleja koskevan selvityksen⁹³ mukaan työvoimakoulutuksena järjestetyn kotoutumiskoulutuksen ja kotoutumissuunnitelmaan sisältyvien vapaan sivistystyön koulutusten järjestämisen kustannukset ovat olleet yhteensä noin 56–61 miljoonaa euroa vuosina 2019–2022 ja vuonna 2023 kustannukset olivat yhteensä lähes 89 miljoonaa euroa. Aikuisten perusopetuksen, joka on myös keskeinen kotoutumisen alkuvaiheen koulutus, kokonaiskustannukset olivat vuonna 2023 noin 47 miljoonaa euroa.

Kunnalle ja hyvinvointialueelle maksetaan valtion varoista korvauksia pääasiassa kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden vastaanotosta ja kotoutumisen edistämisestä (esimerkiksi kansainvälistä suojelua saavat ja heidän perheenjäsenensä sekä tilapäistä suojelua saavat, joilla on kotikunta). Kotoutumislain mukaisesti valtio maksaa kunnalle ja hyvinvointialueelle korvauksia edellä tarkoitettujen henkilöiden vastaanotosta ja kotoutumisen edistämisestä sekä laskennallisten että todellisten kustannusten perusteella. Vuonna 2024 kunnille ja hyvinvointialueille maksettiin korvauksia yhteensä 210 382 786 euroa.

Laskennallista korvausta kunnille, hyvinvointialueille ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle maksetaan kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä. Laskennallista korvausta maksetaan nykyisin muulle kuin Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalle alle 7-vuotiaasta henkilöstä 2 741 euroa vuodessa ja 7 vuotta täyttäneestä 2 052 euroa vuodessa. Lisäksi 18 vuotta täyttäneestä henkilöstä maksetaan edellä mainitun laskennallisen korvauksen lisäksi laskennallista korvausta 7 741 euroa ensimmäiseltä täysi-ikäisenä maksettavalta vuodelta. Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalle maksetaan laskennallista korvausta alle 7-vuotiaasta 3 157 euroa ja 7 vuotta täyttäneestä henkilöstä 2 609 euroa vuodessa. Lisäksi 18 vuotta täyttäneestä henkilöstä maksetaan edellä mainitun laskennallisen korvauksen lisäksi laskennallista korvausta 76 euroa ensimmäiseltä täysi-ikäisenä maksettavalta vuodelta. Hyvinvointialueelle ja Helsingin kaupungille maksetaan laskennallista korvausta alle 7-vuotiaasta henkilöstä 948 euroa vuodessa ja 7 vuotta täyttäneestä henkilöstä 1 097 euroa vuodessa. Lisäksi 18 vuotta täyttäneestä henkilöstä maksetaan edellä mainitun laskennallisen korvauksen lisäksi laskennallista korvausta 73 euroa ensimmäiseltä täysi-ikäisenä maksettavalta vuodelta. Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle maksetaan laskennallista korvausta alle 7-vuotiaasta henkilöstä 532 euroa vuodessa ja 7 vuotta täyttäneestä henkilöstä 540 euroa. Tämän lisäksi Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalle maksetaan laskennallista erityiskustannuskorvausta tiettyjen kotoutumislain mukaisten palveluiden järjestämisestä. Näitä palveluita ovat esimerkiksi kotoutumislain 10 §:ssä tarkoitettujen ohjauksen ja neuvonnan järjestäminen maakunnassa, muun kuin työnhakijan tai kotoutumisen edistämisestä annetun lain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilön osalta kotoutumisen edistämisestä annetun maakuntalain 9 §:ssä tarkoitettujen alkukartoituksen laatiminen (Ålands

⁹³ Karinen, R. ym. 2025. Selvitys kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitusmalleista. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c33a0fe5-17be-4a0b-8bdd-3545e4fb2e72/a0ae1e15-09c8-4c6c-8e1b-64600b40b49a/KIRJE_20250522101249.PDF

författningssamling 2012:74), kotoutumisen edistämisestä annetun maakuntalain 11 §:ssä tarkoitetun kotoutumissuunnitelman laatiminen sekä suunnitelman tarkistaminen sekä kotona lapsia hoitavien maahanmuuttajavanhempien kotoutumisen edistäminen. Laskennallisesta korvauksesta säädetään kotoutumislain 61 ja 62 §:ssä. Ahvenanmaan maakunnan laskennallisen erityiskustannuskorvauksen perusteista säädetään 65 §:ssä. Laskennallisen korvauksen perusteista, määrästä ja jakautumisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella kotoutumisen edistämiseen liittyvien kunnan, hyvinvointialueen ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisen kustannusten korvaamisesta valtion varoista (872/2024).

Laskennallisella korvauksella katetaan osa kuntien tehtävien, kuten kunnan kotoutumisohjelman mukaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin ja kotoutumissuunnitelman laatimisen, kotoutumiskoulutuksen ja monikielisen yhteiskuntaorientaation toteuttamisen kustannuksia. Ennen vuotta 2025 kunnalle maksettiin erillinen laskennallinen korvaus alkukartoituksen järjestämisestä, joka oli 700 euroa laadittua alkukartoitusta kohden. Vuoden 2025 alusta lukien alkukartoitus-termistä on luovuttu ja sen sijaan kotoutumislain mukaan kunta laatii maahanmuuttajalle osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin. Kunnille ei enää makseta myöskään erillistä korvausta osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin laatimisesta, vaan se on jyvitetty osaksi kunnalle maksettavaa laskennallista korvausta. Myös hyvinvointialueelle korvataan osana laskennallista korvausta vastaavasti osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin laatimisen kustannuksia. Kotoutumiskoulutuksen rahoitus kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta on sisällytetty osaksi 18 vuotta täyttäneiden henkilöiden osalta ensimmäiseltä täysi-ikäisenä maksettavan vuoden ajan laskennallisen korvauksen lisänä maksettavaa korvausta. Kotoutumiskoulutuksen osuus lisäkorvauksesta on 7 092 euroa per henkilö. Kyseinen korvaus kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä maksetaan muulle kuin Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalla. Koska kyseessä on työvoimapalveluiden olemassa olevan rahoituksen jako muualla Suomessa kuin Ahvenanmaalla sijaitseville kunnille ja sitä kautta työvoimaviranomaisille, ei korvaus tältä osin koske Ahvenanmaan maakunnan kuntia. Ahvenanmaan maakunnassa työvoimapalvelut rahoitetaan maakunnan toimesta.

Kuten edellä todettiin, työvoimakoulutuksena järjestettävä kotoutumiskoulutus rahoitetaan osana kunnille maksettavaa peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää vieraskielisyyskriteerin perusteella pois lukien kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kotoutumiskoulutuksen rahoitus, joka maksetaan kunnille osana niille maksettavaa laskennallista korvausta. Osana laskennallista korvausta maksettava kotoutumiskoulutuksen rahoitus on kunnissa käytettävissä valtionosuusrahoitusta nopeammin ja se kohdistuu valtionosuusrahoitusta paremmin niihin kuntiin, joihin kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetut henkilöt muuttavat. Lisäksi rahoitus seuraa viiveettä, mikäli henkilö muuttaa toiseen kuntaan maahantulon alkuvaiheessa. Muusta työvoimapalvelujen rahoituksesta poikkeavalla ratkaisulla oli tarkoitus tukea kuntien mahdollisuuksia järjestää kotoutumiskoulutusta heti maahantulon alkuvaiheessa kaikkein haavoittuvimmalle vieraskielisten ryhmälle. Kunnilla on vuoden 2025 alusta lukien ollut kokonaisvastuu kotoutumisen edistämisestä työvoimapalvelu-uudistuksen ja kotoutumislain kokonaisuudistuksen myötä. Kunnat vastaavat sekä työnhakijana olevien että työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisestä. Vuoden 2025 alusta lukien työvoimapalvelu-uudistuksen myötä kuntien taloudellisia kannusteita lisättiin kotoutumisen ja työllistymisen edistämiseksi. Keskeinen osa työvoimapalvelu-uudistusta oli kannustava rahoitusmalli, jonka myötä kunta hyötyy taloudellisesti, jos työtön kuntalainen työllistyy ja työttömyysjaksot lyhenevät. Kunnat osallistuvat 1.1.2025 alkaen aiempaa enemmän työttömyysetuuksien rahoittamiseen. Yksittäisen kunnan rahoitusosuus muuttuu sekä työttömien määrän että työttömyysjaksojen pituuden mukaan. Lisäksi työttömien aktiivointi palveluihin ei siirrä etuuden rahoitusvastuuta valtiolle. Mitä pidempään yksittäisen henkilön työttömyys kestää, sitä isomman osan kunta joutuu etuuskuluista maksamaan. Työttömyysetuuksien

rahoitusvastuu on kunnilla, vaikka palveluita hoitaisi työllisyysalue. Uudella kannustinmallilla kuntia ohjataan ja kannustetaan huolehtimaan työllisyydestä sekä järjestämään palvelut mahdollisimman tehokkaasti ja vaikuttavasti. Työttömyysetuuksien rahoitusmallissa on huomioitu maahanmuuttajien alkuvaiheen korkeampi työttömyys ja palveluihin osallistuminen jäädyttämällä kunnan rahoitusvastuu yhden vuoden ajaksi ensimmäisestä kotikuntamerkinnästä. Kotoutuslain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden (esim. kansainvälistä suojelua saavat ja heihin rinnastettavat henkilöt) osalta rahoitusvastuu on jäädytetty kolmen vuoden ajaksi, jolloin työttömyysetuus rahoitetaan valtion varoista.

Kuntien valtionosuusjärjestelmään sisältyy lisäksi jo lähtökohtaisesti kannustin toteuttaa lakisääteiset tehtävät mahdollisimman kustannustehokkaasti ja vaikuttavasti, sillä järjestelmän osoittamia laskennallisia kustannuksia tehokkaammin palveluita tuottava kunta saa pitää siitä aiheutuvan taloudellisen hyödyn. Lisäksi työllisyyden kasvu kasvattaa kunnan verotuloja ja vähentää esimerkiksi perustoimeentulotukimenoja, joiden rahoitukseen kunnat osallistuvat 50 prosentin osuudella.

Edellä mainitut seikat huomioon ottaen kuntien on siis tarkoituksenmukaista toteuttaa maahanmuuttajien ja kotoutuja-asiakkaiden palvelut mahdollisimman kustannustehokkaasti, vaikuttavasti ja siten, että henkilöt työllistyvät mahdollisimman nopeasti. Lisäksi kunnat voivat halutesaan rakentaa työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen rahoitukseen myös erillisiä tulosperusteisia elementtejä, esimerkiksi maksamalla koulutuksen palveluntuottajalle palkkioita toivotunlaisista tuloksista, kuten opiskelijoiden työllistymisestä tai tietynlaiseen jatkokoulutukseen sijoittumisesta. Ennen vuotta 2025 työvoimakoulutuksena järjestetyn kotoutumiskoulutuksen hankintatehtävän ollessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten vastuulla kehitettiin tulosperusteisia kotoutumiskoulutuksen ja muidenkin työvoimapalveluiden hankintoja, ja kunnat voivat hyödyntää myös tätä kehittämistyötä.

2.4.2 Toteutuneiden kustannusten mukaan kunnille, hyvinvointialueille ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle maksettavat korvaukset

Toteutuneisiin kustannuksiin perustuen kunnille, hyvinvointialueille ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle maksetaan kotoutuslain 63–69 §:n mukaisia korvauksia. Lain 63 §:n mukaisten toimeentulotuen kustannusten sekä 66 §:n mukaisten paluumuuton kustannusten osalta hyvinvointialue ja Ahvenanmaan maakuntaan kuuluva kunta hakevat suoraan maksatusta Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskukselta. Lain 64, 65, 67–69 §:n mukaisia toteutuneita kustannuksia varten kunta, hyvinvointialue ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomainen hakevat ensin erityiskustannuskorvauspäätöstä elinvoimakeskukselta. Erityiskustannuskorvaushakemukseen hyvinvointialueen, kunnan ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisen tulee liittää erilaisia dokumentteja, joilla korvattavaksi haettava kustannus todennetaan. Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen korvausohjeen (Ohje kotoutumisen edistämisestä annetun lain (681/2023) mukaisten kustannusten korvaamisesta kunnille ja hyvinvointialueille, Dnro KEHA/13367/202, jäljempänä *korvausohje*) mukaan ”Ahvenanmaan maakunnan kunnan, hyvinvointialueen ja Ahvenanmaan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisen tulee toimittaa ELY-keskukselle hakemuksen liitteeksi sairauden hoitoon liittyvä terveydenhuollon tai sosiaalihuollon ammattihenkilön antama todistus tai lausunto tai muu selvitys vammasta tai sairaudesta sekä näiden laadusta ja hoidosta. Hakemuksen voi koota myös muu hyvinvointialueen työntekijä, mutta sen on perustuttava terveydenhuollon tai sosiaalihuollon ammattihenkilön kirjaamiin tietoihin. Hakemuksen liitteessä tulee selvittää em. seikkojen lisäksi myös se, onko vamma tai sairaus syntynyt ennen korvausten piiriin kuuluvan henkilön Suomeen tuloa vai vasta maahantulon jälkeisenä aikana. Myös kunnan tulee toimittaa 65 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuja kustannuksia koskevan päätöksen tueksi liite vamman tai sairauden todentamiseksi, kun kunta hakee päätöstä

erityiskustannusten korvaamiseksi sen järjestämisvastuulla oleviin palveluihin, joiden perusteena on sairauden tai vamman aiheuttama tarve erityiselle tuelle (esimerkiksi vammaisen lapsen koulun tai varhaiskasvatuksen järjestämisen tukipalvelut).” Kotoutumislain 70 §:n mukaan kunnan, hyvinvointialueen ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisen on haettava korvausta Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskukselle osoitetulla hakemuksella viimeistään kahden vuoden kuluttua sen kalenterivuoden päättymisestä, jonka aikana tapahtuneesta toiminnasta korvausta haetaan.

Elinvoimakeskuksen myönteisen korvauspäätöksen perusteella kunta, hyvinvointialue ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomainen voivat hakea maksatusta Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskukselta. Korvauksia haetaan aluehallinnon asiointipalvelussa ja käsitellään yleisessä avustusjärjestelmässä (*YA-järjestelmä*), joka on Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen, elinvoimakeskuksen ja työllisyysalueiden työvoimaviranomaisen käyttämä järjestelmä avustusten ja maksatuspäätösten käsittelyyn. Yleinen avustusjärjestelmä otettiin käyttöön kotoutumislain mukaisten erityiskustannuskorvausten hakemisessa ja käsittelyssä vuoden 2024 alussa ja sen on koettu nopeuttaneen korvaushakemusten käsittelyä ja vähentäneen manuaalista työtä elinvoimakeskuksissa ja Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksessa.

Kotoutumislain mukaisia korvauksia voivat hakea kaikki 21 hyvinvointialuetta sekä Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomainen, joka vastaa Ahvenanmaalla terveydenhuollon palveluista. Ahvenanmaalla sosiaalihuollon palveluista vastaa Kommunernas socialtjänst k.f. Ahvenanmaan maakunnan kunnat hakevat sosiaalihuollon palveluista syntyneitä kustannuksia korvattaviksi. Ennen kotoutumislain kokonaisuudistusta eli ennen vuotta 2025, Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle ei voitu suoraan korvata kotoutumislain mukaisia kustannuksia, vaan Ahvenanmaan maakunnan kunnat hakivat korvaukset Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisen puolesta. Kunnille maksettavia erityiskustannuskorvauksia voivat hakea kaikki Suomessa kotoutumislain 42 §:n mukaisen sopimuksen elinvoimakeskuksen kanssa laatineet kunnat, joita oli 285 vuonna 2025.

Valtion aluehallintouudistuksessa 1.1.2026 alkaen Uudenmaan elinvoimakeskukseen keskitettiin hoidettavaksi 55 §:n 1 momentin 7 kohdassa säädetyt tehtävät, jotka koskevat kotoutumislain 8 luvussa säädetyistä korvauksista (pois lukien 69 §, joita hoitavat myös Sisä-Suomen ja Pohjois-Suomen elinvoimakeskukset) sopimista kuntien, hyvinvointialueiden ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisen kanssa. Uudenmaan, Sisä-Suomen ja Pohjois-Suomen elinvoimakeskuksiin keskitettiin hoidettavaksi kaikki 55 §:n 1 momentin 4, 5 ja 6 kohdassa mainitut tehtävät sekä 7 kohtaan sisältyvät 69 §:n mukaiset korvauspäätökset. Keskittämällä tavoiteltiin korvauspäätösten yhdenmukaisuutta sekä hallinnollisen työn vähentämistä.

Kevään 2025 aikana työ- ja elinkeinoministeriö teki kunnille ja hyvinvointialueille kyselyn liittyen kotoutumislain mukaisten korvausten hakemiseen ja niiden hallinnointiin liittyen. Yli puolet (63 prosenttia) kyselyyn vastanneista hyvinvointialueista ilmoitti, että osa toteutuneiden kustannusten mukaan haettavista korvauksista jää hakematta. Hyvinvointialueiden vastauksissa nousi esiin erityisesti korvausten hakuprosessin monimutkainen organisoiminen hyvinvointialueen sisällä. Hyvinvointialueiden mukaan korvaushakemusten koostaminen vaatii resursseja, koska työ on manuaalista ja jokaisen asiakkaan tiedot on haettava erikseen eri palvelualueilta tai yksiköistä. Hyvinvointialueiden mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon erilliset tietojärjestelmät eivät tue korvausten hakemista niin, että järjestelmiin olisi mahdollista merkitä esimerkiksi asiakkaan oleskelulupatietoja ja tästä syystä korvausten piiriin kuuluvien asiakkaiden tunnistaminen on haasteellista.

Edellä mainitussa kyselyssä nousi esiin myös korvausten hakemiseen käytettävät resurssit. Kyselyyn vastanneet hyvinvointialueet kertovat, että työaika ja henkilöstöresursseja

kohdennetaan erityiskustannuskorvausten hakemiseen paljon. Osa hyvinvointialueista arvioi, että kotoutumislain mukaisten korvausten hakemiseen käytetään 0,1–7 henkilöttyövuotta hyvinvointialuetta kohden. Lähes kaikki hyvinvointialueet arvioivat, että hakuprosessi työllistää varsinaisten erityiskustannuskorvaushakemusten valmistelijoiden lisäksi kymmeniä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisia, kuten lääkäreitä ja sosiaaliohjaajia, jotka laativat hakemusten liitteiksi lausuntoja.

Kunnille suunnatussa kyselyssä kysyttiin vastaavasti kunnilta erityiskustannuskorvausten hakemisesta. Kyselyyn vastanneista kunnista suurin osa (70 prosenttia) ilmoittaa, että erityiskustannuskorvauksia ei haeta tai niitä haetaan vaihtelevasti. Vastausten perusteella korvauksia jää hakematta koska kunnassa ei ole tietoa korvauksista eikä lasten ja koululaisten tai heidän perheidensä oleskelulupatietoja. Useat kunnat mainitsevat korvausten hakematta jättämisen johtuvan myös siitä, että kunnat eivät saa hyvinvointialueelta erityiskustannuskorvaushakemusten liitteeksi lausuntoja lasten erityistarpeisiin liittyen.

Korvaus toimeentulotuesta

Kotoutumislain 63 §:n mukaan hyvinvointialueelle korvataan kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta toimeentulotuesta annetun lain 7 c §:ssä tarkoitetun täydentävän ja mainitun lain 8 §:ssä tarkoitetun ehkäisevän toimeentulotuen kustannukset enintään yhden vuoden ajalta. Ahvenanmaan maakunnan kunnille on korvattu vastaavasti Ahvenanmaan maakunnan maakuntalain (Ålands författningssamling 1998:66) mukaisesta täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta aiheutuneita kustannuksia enintään yhden vuoden ajalta. Ennen vuotta 2025 korvauksia maksettiin kolmen vuoden ajalta. Henkilön oikeudesta täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen säädetään toimeentulotuesta annetussa laissa. Vuoden 2025 täydentävässä talousarviossa täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen korvaamisen arvioitu määräraha toisen ja kolmannen vuoden osalta siirrettiin työ- ja elinkeinoministeriöltä valtiovarainministeriölle, josta täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen kustannukset korvataan. Siirretty määräraha perustui arvioon momentin 32.50.30 piirissä olevista henkilöistä vuonna 2025 sekä vuoden 2024 toteutuneisiin kustannuksiin (tammi-syyskuu). Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen osalta ei ole saatavilla tietoja kustannusten jakautumisesta vuositasolla, mutta kustannusten arvioidaan olevan suurimmillaan ensimmäisenä vuonna, sillä työllisyys on tällöin alhaisimmillaan ja ensimmäisenä vuonna myönnetään myös alkuavustuksia täydentävänä toimeentulotukena. Siirretty summa oli puolet momentilta 32.50.30 maksettavasta täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen arvioidusta määrärahasta 8,2 miljoonaa euroa vuonna 2025 eli 4,1 miljoonaa euroa. Julkisen talouden suunnitelmassa 2026–2029 työ- ja elinkeinoministeriön momentilta siirrettiin valtiovarainministeriön momentille puolet arvioidusta määrärahasta, joka vuoden 2026 osalta oli 3,8 miljoonaa euroa ja vuoden 2027 osalta 2,2 miljoonaa euroa.

Vuonna 2024 hyvinvointialueille on korvattu toimeentulotuen kustannuksia 5,8 miljoonaa euroa ja vuonna 2025 syyskuun loppuun mennessä 3,9 miljoonaa euroa. Ahvenanmaan maakunnan kunnat ovat hakeneet 63 §:n mukaisia täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen kustannuksia viimeksi vuonna 2023 yhteensä 91 000 euron edestä.

Vastaanottoon varautumisen kustannukset

Kotoutumislain 64 §:n mukaan kunnalle voidaan korvata 43 §:n mukaisesti kuntapaikalle ohjatun kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetun henkilön vastaanottoon varautumisesta aiheutuneita välttämättömiä kustannuksia ennen henkilön Suomeen tuloa tai kuntaan muuttoa. Vastaanottoon varautumisen kustannuksia ovat olleet esimerkiksi asumiseen liittyvät

kustannukset, kuten vuokra, sähkö, kotivakuutus tai välttämättömät kalustamiskulut, joita on voitu korvata kunnalle enintään neljän kuukauden ajalta. Perustellusta syystä, esimerkiksi kiintiöpakolaisten saapumisen viivästymisen vuoksi, kustannuksia on voitu korvata enintään kahdeksan kuukauden ajalta. Kunnan on haettava syntyneistä vastaanottoon varautumisen kustannuksista korvauspäätös elinvoimakeskukselta ja sen jälkeen maksatusta Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskukselta. Korvauksen hakuprosessi on sama, kuin muissakin toteutuneiden kustannusten mukaan haettavissa korvauksissa.

Toukokuussa 2025 työ- ja elinkeinoministeriö teki kunnille kyselyn liittyen toteutuneiden kustannusten mukaan kunnille maksettavista korvauksista. Suuri osa kyselyyn vastanneista kunnista ilmoitti, että vastaanottoon varautumisen kustannuksia jää saamatta erityisesti kiintiöpakolaisten vastaanottoon liittyen. Kunnat pitivät kahdeksan kuukauden enimmäiskorvausaikaa liian lyhyenä aikana, koska kiintiöpakolaisten Suomeen saapuminen on voinut viivästyä viimeisten vuosien aikana yli tämän enimmäiskorvausajan, jolloin osa vastaanottoon varautumisen kustannuksista on jäänyt kunnan maksettaviksi. Lisäksi kunnille jää korvaamatta ne kustannukset, joita ei saada siirrettyä saapuvan kiintiöpakolaisen omille tiedoille kiintiöpakolaisen puuttuvan henkilötunnuksen vuoksi (sähkö, vakuutus jne.). Harva kyselyyn vastanneista kunnista on varautunut vastaanottokeskuksesta kuntaan muuttavan henkilön vastaanottoon niin, että siitä olisi aiheutunut mitään korvattaviksi haettavia kustannuksia.

Vastaanottoon varautumisen kustannuksia korvattiin muille kuin Ahvenanmaan maakunnan kunnille vuonna 2023 0,6 miljoonaa euroa ja vuonna 2024 1,35 miljoonaa euroa. Syyskuun 2025 loppuun mennessä vastaanottoon varautumisen kustannuksia oli korvattu yhteensä 0,5 miljoonaa euroa. Ahvenanmaan maakunnan kunnille ei ole korvattu vastaanottoon varautumisen korvauksia 1.1.2023-30.9.2025 välisenä aikana. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset tekivät vuonna 2024 yhteensä 172 vastaanottoon varautumisen erityiskustannuskorvauspäätöstä ja syyskuun 2025 loppuun mennessä 285 päätöstä. Suuri osa vuosien 2024 ja 2025 päätöksistä sekä maksetuista korvauksista koskevat vuoden 2023 kustannuksia, joihin kunnat ovat hakeneet elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta korvauspäätöstä ja kehittämis- ja hallintokeskukselta maksatusta takautuvasti. Vuonna 2023 Suomen pakolaiskiintiö oli 1050 ja vuosina 2024 ja 2025 kiintiö on ollut 500 henkilöä.

Pääsääntöisesti vastaanottoon varautumisen kustannuksia korvataan kiintiöpakolaisten osalta. Ainoastaan neljä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta on tehnyt korvauspäätöksiä vastaanottoon varautumisesta vuosina 2024–2025 muiden kuin kiintiöpakolaisten osalta. Muiden kuin kiintiöpakolaisena tulleiden vastaanottoon varautumisen kustannuksia on korvattu viiden vastaanottojärjestelmän kautta kuntaan muuttaneen tapauksessa ja neljässä tapauksessa kyseessä ovat olleet ilman huoltajaa Suomessa olevan alaikäisen perheen yhdistämisen kautta Suomeen muuttavat perheenjäsenet.

Ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuneiden kustannusten korvaaminen

Kotoutumislain 68 §:n mukaan kunnalle, hyvinvointialueelle ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle korvataan kustannukset, jotka aiheutuvat ihmiskaupan uhrille tämän uhriasemasta johtuvien erityistarpeiden vuoksi järjestettävistä toimenpiteistä ja palveluista. Ihmiskaupan uhrien korvaukset eroavat muista kotoutumislain mukaisista korvauksista henkilöpiiriin näkökulmasta. Korvauksia voidaan maksaa kansalaisuudesta ja oleskelulupatyypistä riippumatta, jos henkilö on ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkuudessa. Vuonna 2024 ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän piiriin hyväksyttiin 207 uutta ihmiskaupan uhria. Vuoden 2024 lopussa auttamisjärjestelmän asiakkuudessa oli yhteensä 1 610

henkilöä, joista tunnistettuja uhreja oli 1 331 ja heidän alaikäisiä lapsiaan 279. Ajalla 1.1.2024-30.9.2025 elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat tehneet yhteensä 233 myönteistä korvauspäätöstä ihmiskaupan uhrien kustannuksista. Näistä tapauksista 42 ovat olleet joko Suomen kansalaisia tai heidän perheenjäseniään ja 63 korvaustapausta ovat koskeneet työntekijän oleskeluvalla Suomessa olevia henkilöitä.

Elinvoimakeskuksen on varmistettava, että ihmiskaupan uhri on kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 3 §:n 7 kohdassa tarkoitettu henkilö. Elinvoimakeskus tarkistaa korvauspäätöksen tekemisen yhteydessä ihmiskaupan uhrin asiakkuuden auttamisjärjestelmässä joko UMA-järjestelmästä (Maahanmuuttoviraston ulkomaalaisasioiden asiantuntijajärjestelmä) tai auttamisjärjestelmästä puhelimitse tai turvapostina. Elinvoimakeskuksella on näkymä UMA-järjestelmässä henkilön auttamisjärjestelmän asiakkuuteen ja sen alkamispäivämäärään, mutta ei auttamisjärjestelmän asiakkuuden päättymispäivämäärään. Elinvoimakeskuksen on tarkastettava asiakkuuden päättymispäivämäärä auttamisjärjestelmästä. Kotoutumislain 68 §:n mukaisia korvauksia voidaan maksaa siltä ajalta, kun ihmiskaupan uhri on auttamisjärjestelmän asiakkaana. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä on kansallinen asiantuntijaviranomainen, joka auttaa ja neuvoo ihmiskaupanuhriksi joutuneita henkilöitä, heidän lapsiaan ja ihmiskaupparikoksen tutkinnassa auttavia henkilöitä. Auttamisjärjestelmästä säädetään kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 4 luvussa ja sitä ylläpitää Joutsenon vastaanottokeskus, joka on osa Maahanmuuttovirastoa.

Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen korvausohjeen mukaan ”Ihmiskaupan uhrien erityistarpeet voivat johtua uhrin henkisestä ja fyysisestä terveydentilasta tai muista ihmiskaupan/hyväksikäytön aiheuttamista tarpeista. Korvattavien kustannusten tulee olla aiheutunut ihmiskaupan uhriksi joutumisesta.” Hyvinvointialue voi hakea ihmiskaupan uhrin asemaan ja olosuhteisiin liittyviä kustannuksia korvattavaksi esimerkiksi terveydenhuollon toimenpiteitä, lastensuojelulain mukaisia toimenpiteitä, sosiaalihuollon mukaisia toimenpiteitä, identiteetin ja ulkonäön muuttamiseen liittyviä kustannuksia ja turvalliseen vapaaehtoiseen paluuseen liittyvät kustannukset, jos edellä mainitut kustannukset liittyvät ihmiskaupan uhrin erityistarpeisiin. Ihmiskaupan uhrien osalta myös tulkitsemisen kustannuksia voidaan hakea korvattaviksi, jos henkilö ei kuulu kotoutumislain 61 ja 62 §:n mukaisen laskennallisen korvauksen piiriin. Hyvinvointialueet hakevat korvauksia ihmiskaupan uhreista elinvoimakeskukselta ja Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskukselta samalla hakuprosessilla, kuin kotoutumislain 65 §:n mukaisia erityiskustannuskorvauksia. Hyvinvointialue todentaa terveydenhuollon toimenpiteet elinvoimakeskukselle toimittamalla erityiskustannuskorvaushakemuksen mukana liitteitä, kuten otteita potilastietojärjestelmästä tai lääkärinlausunnon. Vastaavasti sosiaalihuollon toimenpiteistä toimitetaan korvaushakemuksen liitteenä esimerkiksi sosiaalityöntekijän lausunto, päätös tai muu ote sosiaalihuollon asiakastietojärjestelmästä. Elinvoimakeskus tekee päätöksen palveluista ja tukitoimenpiteistä aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta eli käytännössä siitä, ovatko korvattaviksi haettavat kustannukset aiheutuneet ihmiskaupan uhrien erityistarpeista vai ovatko ne tavanomaisia henkilön muuhun elämäntilanteeseen liittyviä asioita. Elinvoimakeskukselle saapuvat korvaushakemukset ja niiden liitteet tallennetaan USPA-asianhallintajärjestelmään (sähköisten asiakirjojen arkisto, johon tallennetaan ja välitetään päätöksiä ja liitteitä), josta myös Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen maksatuspäätöksiä valmistelevat asiantuntijat voivat tarkastella liitteitä.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2024/1712 ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta annetun direktiivin 2011/36/EU muuttamisesta (jäljempänä *ihmiskauppadirektiivi*) 11 artikla velvoittaa jäsenmaat järjestämään ihmiskaupan uhreille tukea ja apua. Ihmiskauppadirektiivin mukaan tukeen ja apuun ”on kuuluttava ainakin uhrin toimeentulon takaava elintaso eli tarkoituksenmukainen ja turvallinen majoitus,

aineellinen apu, välttämätön sairaanhoito mukaan lukien psykologinen tuki, neuvonta ja tiedotus sekä tarvittaessa käänös- ja tulkkauspalvelut.” Lisäksi ihmiskauppadirektiivissä todetaan: ”Jäsenvaltioiden on huolehdittava uhreista, joilla on erityisesti raskaudesta, terveydentilasta, vammaisuudesta taikka mielenterveydellisistä tai psykologisista häiriöistä johtuvia erityistarpeita tai joihin on kohdistettu vakavaa psykologista, fyysistä tai seksuaalista väkivaltaa.” Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisestä vastaa Suomessa hyvinvointialue ja hyvinvointialueiden rahoitus muodostuu suureksi osaksi valtion rahoituksesta. Vaikka hyvinvointialueet, kunnat ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomainen voivat hakea kotoutumislain mukaisia korvauksia ihmiskaupan uhrien uhriasemasta johtuvien erityistarpeiden vuoksi järjestettävistä toimenpiteistä ja palveluista, niiden palveluiden järjestämisvelvoite ei ole kytköksissä kotoutumislain mukaisten korvausten saamiseen. Hyvinvointialueiden ja kuntien on järjestettävä palvelut alueella asuville kuntalaisilla siitä huolimatta, myöntääkö elinvoimakeskus palvelusta aiheutuneisiin kustannuksiin korvausta. Hyvinvointialueilla ei ole ihmiskaupan uhreille omia palveluita, vaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut järjestetään asiakkaan henkilökohtaisen tarpeen perusteella.

Kunnan on myös mahdollista hakea korvattavaksi kotoutumislain 68 §:n mukaisia ihmiskaupan uhrille tämän asemasta johtuvien erityistarpeiden vuoksi järjestettävistä palveluista ja tukitoimenpiteistä aiheutuneita kustannuksia. Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen korvausohjeen mukaan kunta voi hakea ihmiskaupan uhrin asemaan ja olosuhteisiin liittyvinä toimenpiteinä korvattavaksi esimerkiksi varhaiskasvatuslain mukaisia erityisen tuen kustannuksia, perusopetuslain mukaisia oppilaskohtaisen tuen kustannuksia, asumiseen, majoittamiseen tai turvallisuuteen liittyviä kustannuksia, kotoutumisajan ylittäneiden osalta erityisiä yksilöllisiä tukipalveluita (kuten kielikursseja ja tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta). Ihmiskaupan uhrien osalta myös tulkitsemisen kustannuksia voidaan hakea korvattaviksi, jos henkilö ei kuulu kotoutumislain 61 ja 62 §:n mukaisen laskennallisen korvauksen piiriin.

Ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuneita kustannuksia korvattiin vuonna 2023 kunnille 205 000 euroa (josta Ahvenanmaan maakunnan kunnille noin 10 465 euroa), hyvinvointialueille noin 50 640 euroa ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle 6 434 euroa. Vuonna 2024 ihmiskaupan uhrien kustannuksia korvattiin hyvinvointialueille noin 579 596 euroa ja kunnille noin 34 242 euroa. Ahvenanmaan maakunnan toimijat eivät hakeneet kyseistä korvausta vuonna 2024. Ennen kotoutumislain kokonaisuudistusta eli ennen vuotta 2025, Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle ei voitu suoraan korvata kotoutumislain mukaisia kustannuksia, vaan Ahvenanmaan maakunnan kunnat hakivat korvaukset Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisen puolesta. Syyskuun 2025 loppuun mennessä kunnille on korvattu noin 11 200 euroa, hyvinvointialueille noin 917 600 euroa ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle 6 696 euroa ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuneita kustannuksia. Hyvinvointialueen kustannukset sisältävät myös Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan kustannukset. Ahvenanmaan maakunnan kunnat eivät ole hakeneet kyseistä korvausta syyskuun 2025 loppuun mennessä.

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus arvioi, että kunnat ovat hakeneet ennen hyvinvointialueuudistusta ihmiskaupan uhrien palveluista ja tukitoimista syntyneitä sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksia takautuvasti vuoden 2024 loppuun mennessä. Lähes kaikki ihmiskaupan uhrien kustannuksista syntyy hyvinvointialueille sosiaalihuollossa erityisesti lastensuojelun ja sosiaalityön kustannuksista sekä terveydenhuollossa psykiatrian ja terapian kustannuksista. Vuoden 2025 aikana elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin saapuneet ihmiskaupan uhrien kustannuksia koskevat korvaushakemuskäärät ovat kasvaneet vuodesta 2024 runsaasti. Suurin osa kustannuksista syntyy pääkaupunkiseudun hyvinvointialueilla sisältäen Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan.

2.4.3 Muu kotoutumisen edistämisen rahoitus

Kotoutumislain 60 §:ssä säädetään kunnalle kotoutumista edistävien palveluiden järjestämistä ja tehtävien hoitamista varten myönnettävästä valtionosuudesta. Lain 60 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan valtionosuutta myönnetään kunnalle kotoutumista edistävästä monialaisesta yhteistyöstä. Valtionosuuden myöntämisestä säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (618/2021). Kotoutumista edistävällä monialaisella yhteistyöllä tarkoitetaan muun muassa osaamiskeskustyyppistä toimintaa, jossa palveluja on järjestetty työttömänä työnhakijana oleville maahanmuuttajille, joille ei työhallinnon yksinomaisilla palveluilla ole löytynyt polkuja jatkokoulutukseen ja työhön. Ennen vuotta 2025 osaamiskeskusten toiminnan kehittämistä tuettiin työ- ja elinkeinoministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittamilla valtionavustuksilla. Avustuksilla kaupungeissa, joissa oli eniten vieraskielisiä, perustettiin monialaisesti ja moniammatillisesti toimivia osaamiskeskuksia maahanmuuttajien työllistymisen edistämiseksi ja nopeuttamiseksi.

Kotoutumislain kokonaisuudistuksen (HE 208/2022 vp) yhteydessä vahvistettiin maahanmuuttajien monialaisia palveluja. Tällöin myös arvioitiin, että monialaisen yhteistyön ja moniammatillisen toimintamallin vakiinnuttaminen edellyttää toimintaan pysyvää rahoitusta ja monialaisen yhteistyön toimeenpanoon arvioitiin tarvittavan 2 miljoonaa euroa vuodessa. Kotoutumislain kokonaisuudistuksen myötä pysyvää rahoitusta on vuoden 2025 alusta lukien jaettu kunnille vieraskielisyyskriteerin mukaisesti osana kuntien peruspalvelujen valtionosuutta. Rahoituksen kohdentamisen kunnille osana valtionosuusjärjestelmää katsottiin vähentävän huomattavasti hallinnollista työtä verrattuna valtionavustuksena myönnettävään rahoitukseen. Koska Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvat kunnat eivät ole valtionosuusrahoituksen piirissä, voivat ne hakea laskennallista korvausta eräistä kustannuksista, mikäli ne järjestävät kyseessä olevia palveluita. Laskennallisesta erityiskustannuskorvauksesta säädetään valtioneuvoston asetuksessa kotoutumisen edistämiseen liittyvien kunnan, hyvinvointialueen ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisen kustannusten korvaamisesta valtion varoista. Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalla voidaan maksaa laskennallisen erityiskustannuskorvauksena kotoutumisen edistämisestä annetun maakuntalain 25 §:ssä tarkoitetusta kotoutumista edistävästä monialaisesta yhteistyöstä 560 euroa henkilöä kohden, mikäli Ahvenanmaan maakuntaan kuuluva kunta on järjestänyt palvelua. Asetusvalmistelun yhteydessä arvioitiin, että Ahvenanmaalla käytettäisiin enintään 11 400 euroa vuodessa monialaiseen yhteistyöhön.

Työ- ja elinkeinoministeriö on tammikuussa 2025 toteuttanut osaamiskeskustoiminnan toteuttamiseen ja jatkumiseen liittyvän kyselyn kaupungeille, joissa on asunut vähintään 8 000 vieraskielistä asukasta. Kyselyn tulosten perusteella vuoden 2025 aikana osaamiskeskustyyppinen toiminta on pääosin jatkunut niissä kaupungeissa, joille aiemmin myönnettiin valtionavustusta kotoutumista edistävään monialaiseen yhteistyöhön eli maahanmuuttajien osaamiskeskustoimintaan. Esimerkiksi palveluvalikoimassa ja toiminnan järjestämistavoissa on kuitenkin tapahtunut joitakin muutoksia. Lisäksi osaamiskeskus-termistä on joissakin kaupungeissa luovuttu. Osaamiskeskustyyppisessä toiminnassa tapahtuneissa muutoksissa on jonkin verran eroavaisuuksia suurten kaupunkien välillä.

Espoossa osaamiskeskustoimintaa on pidetty kannatettavana ja vuonna 2025 toiminnassa on edelleen ollut kaksi osaamiskeskusta, Omnian maahanmuuttajien osaamiskeskus ja Korkeakoulutettujen maahanmuuttajien osaamiskeskus. Omnian osaamiskeskuksen liitos Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen palveluihin on kuitenkin heikentynyt, kun aiemmin osaamiskeskuksen käytössä olleen terveysasiantuntijan resursointi on päätetty. Osaamiskeskusten lisäksi Espoossa toimii lisäksi muita kotoutumista ja vieraskielisten työllistymistä edistäviä kaupungin yksiköitä.

Tampereella Kansainvälinen osaamiskeskus on vuoden 2025 alusta alkaen siirtynyt osaksi International House Tampere -kokonaisuutta, joka kuuluu Tampereen kaupungin työvoima- ja kasvupalveluihin. Palvelussa palvellaan vieraskielisiä työnhakija-asiakkaita ja kotoutumisaikaisia työnhauksen ulkopuolisia, työikäisiä asiakkaita. Moniammatillinen yhteistyö ammatillisen oppilaitoksen kanssa ja alueellinen verkostoyhteistyö oppilaitosorganisaatioiden, hyvinvointialueen ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa on jatkunut. Palvelua on tarjottu aiempaa laajemmalle asiakaskunnalle. Haastavan taloustilanteen on voitu nähdä osaltaan vaikuttavan tulevien vuosien päätöksiin palvelun kehittämisestä tai sen jatkamisesta.

Oulussa osaamiskeskustyyppinen toiminta on vuoden 2025 alusta alkaen jatkunut monin osin saman sisältöisenä ja resursseiltaan samanlaisena kuin hankekaudella. Toiminta on sijoitettu kaupungin sivistys- ja kulttuuripalveluihin ja se toimii International House Oulun neuvonnan ja ohjauksen palvelukokonaisuuden yhteydessä. Toiminnassa on tehty tiivistä yhteistyötä työllisyyspalvelujen omavalmentajien kanssa ja osaamiskeskus on auttanut työvoiman ulkopuolella olevien asiakkaiden tavoittamisessa sekä heidän osaamis- ja työllistämistarpeiden kartoittamisessa yhteistyössä kotoutumisen asiantuntijoiden kanssa.

Jyväskylässä osaamiskeskus ei ole näkynyt terminä asiakkaiden palvelussa vuodesta 2025 alkaen. Osaamiskeskustyyppistä toimintaa on kuitenkin toteutettu työvoimapalveluiden tai International House Jyväskylän palveluna. Uraohjaajat ovat tarjonneet maahanmuuttaja-asiakkaille yksilöllistä ohjausta ja neuvontaa ja oppilaitosyhteistyötä on yhä tehty. Palveluihin on voinut osallistua myös työvoiman ulkopuoliset maahanmuuttajat.

Turussa on jatkettu monikielistä ohjaus- ja neuvontapalvelua sekä maahanmuuttajille suunnattua aloittavien yrittäjien palvelua on jopa laajennettu. Lisäksi edelleen on tarjottu sosiaali- ja terveysneuvontaa sekä asumisneuvontaa. Joitakin resursseja on kuitenkin karsittu. Lisäksi joitakin palveluita on siirretty työvoima- ja yrittäjyyspalveluiden piiriin ja esimerkiksi osaamiskartoituksen ja opinto-ohjauksen osalta palvelut ovat heikentyneet.

Helsingissä osaamiskeskustyyppistä toimintaa on vuonna 2025 jatkettu keskeisenä osana Stadin Ammattiopiston toimintaa, jonka osaksi kaikki osaamiskeskuksen palvelut siirrettiin vuoden 2023 aikana. Osaamiskeskusten palveluja on käytössä vieraskielisille myös Helsingin kaupungin kasvatuksen ja koulutuksen toimialan eri palveluissa, kuten Helsingin työväenopistossa sekä aikuisten perusopetuksessa. Stadin Ammattiopistossa noin 45 prosenttia opiskelijoista on vieraskielisiä, joten palvelutarjontaa on laajennettu koskemaan koko Stadin Ammattiopistoa.

Lahdessa osaamiskeskusten hankkeiden jälkeen työvoimapalveluille on hankittu ostopalveluna CV- ja Digiklinikka, joka tarjoaa päivystystyyppisesti tukea työnhakuun liittyvissä asioissa. Lisäksi on luotu maahanmuuttajakoulutuksen työryhmä, jossa kehitetään koulutusten sisältöjä. Lahdessa on myös ollut käynnissä muita hankkeita, jotka osaltaan tukevat ja jatkavat osaamiskeskustyyppistä toimintaa. Yksi toiminnallinen muutos palvelujen tarjoamiseen liittyen on tapahtunut, kun Lahdessa on luovuttu vieraskielisten tiimistä ja kotoutumisajan jälkeen vieraskielisten palvelu työvoimapalveluissa on integroitu kantasuomalaisten asiakaspalveluun.

Kaikissa suurissa kaupungeissa osaamiskeskustyyppinen tai ainakin sitä muistuttava toiminta on siis jatkunut vuoden 2025 aikana. Useassa kaupungissa toiminta on kuitenkin siirtynyt suoraan työvoima- ja kasvupalveluiden yhteyteen, eikä toimintaa välttämättä nimitetä osaamiskeskustoiminnaksi. Erillisen osaamiskeskustyyppisen toiminnan tarve on saattanut vähentyä siksi, että kuntien vastuulla on vuoden 2025 alusta lukien osaamisen kehittämisen palvelujen lisäksi työllistymisen ja kotoutumisen edistämisen palvelut, mikä helpottaa monialaista yhteistyötä. Palvelua on joissain kaupungeissa tarjottu myös laajemmalle asiakaskunnalle kuin osaamiskeskustoiminnan kehittämiseen ja vakiinnuttamiseen tarkoitettujen hankkeiden aikana. Resursseja

tähän toimintaan liittyen on kuitenkin jonkin verran jouduttu useassa kaupungissa karsimaan, ja tällä on ollut ainakin vähäistä vaikutusta myös monialaisen yhteistyön toteutumiselle. Lisäksi ainakin yhdessä kaupungissa haastava taloudellinen tilanne on nähty haasteena toiminnan jatkuvuudelle. Muiden kuin kyselyyn vastanneiden kuntien osalta ei ole saatavilla tietoa monialaisten yhteistyön toteuttamisesta. Valtionosuusrahoituksen ollessa yleiskatteellista, ovat kunnat voineet resursoida monialaiseen yhteistyöhön enemmän tai vähemmän rahoitusta kuin mitä niille myönnetään valtionosuutta kyseiseen tehtävään.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti kotoutumislakia muutettiin lailla 322/2024, jolla toteutettiin myös säästöjä kotoutumislain mukaisiin laskennallisiin korvauksiin lyhentämällä laskennallisen korvauksen korvausaikaa sekä laskemalla ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten aikuistumisen tuen yläikärajaa. Myös kunnille ja hyvinvointialueille maksettavien laskennallisten korvausten osana maksettavia tulkitemiskustannusten korvaustasoja alennettiin vuoden 2025 alusta lukien. Hallituksen 3.9.2024 budjettiriihen päätöksen mukaan kotoutumisen edistämiseen tuli kohdentaa 58 miljoonan euron säästö vuonna 2025 (52 milj. euroa vuonna 2026, 30 milj. euroa vuonna 2027 ja 16 milj. euroa vuonna 2028). Kotoutumislakia muutettiin lailla 1100/2024 ja säästö päätettiin toteuttaa poistamalla kotoutumislain mukainen perustoimeentulotuen korvaaminen täysimääräisesti. Koska kotoutumislain mukaisesta perustoimeentulotuen korvaamisesta aiheutuva säästö toteutuu vasta vuodesta 2027 lukien, tehtiin laskennalliseen korvaukseen tasoleikkaus vuosille 2025–2026. Lisäksi lailla 1100/2024 toteutettiin norminpurkua keventämällä erityisesti kunnan ja hyvinvointialueen tehtäviä kotoutumisen. Hallitusohjelman mukaisesti on myös osoitettu lisärahoitusta maahanmuuttajaaitien aseman parantamiseksi kunnille vuodesta 2025 alkaen. Lisärahoitus on osoitettu kunnille osana valtionosuusjärjestelmää vieraskielisyyskriteerin mukaisesti. Ahvenanmaan maakuntaan kuuluville kunnille rahoitus maksetaan laskennallisten korvausten kautta, sillä Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvat kunnat eivät kuulu valtionosuusjärjestelmän piiriin. Maahanmuuttajanaisten kotoutumisen edistämiseen on osoitettu myös hallituksen kehysriihessä keväällä 2024 opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle 5 miljoonaa euroa lisärahoitusta, jota on jaettu valtionavustuksena vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjille maahanmuuttajanaisten työllistymistä edistävään suomen ja ruotsin kielen koulutukseen.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on uudistaa kotoutumispalvelut vastaamaan pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaa, jonka mukaan kotoutumispolitiikka perustuu kielen oppimiseen, työnteeseen sekä suomalaisen yhteiskuntaan perehtymiseen ja sen sääntöjen noudattamiseen. Suomi on avoin yhteiskunta, joka auttaa ja kannustaa alkuun uudessa yhteiskunnassa. Lisäksi kotoutumisjärjestelmä uudistetaan kotoutumiseen kannustavaksi.

Esityksen tavoitteena on lisätä maahanmuuttajien työllisyyttä ja omaa vastuuta kotoutumisestaan sekä muuttaa järjestelmää velvoittavammaksi. Maahanmuuttajan omaa vastuuta lisää kotoutumislain mukaisten tavoitteiden selkeyttäminen, kotoutumisen velvoittavuudesta ja velvoitteista säätäminen, maahanmuuttajan oman vastuun ja velvollisuuksien lisääminen läpileikkaavasti kotoutumislaisissa sekä kuntien tehtävien keventäminen.

Tavoitteena on selkeyttää lain tarkoitusta, säätää tavoitteista selkeämmin sekä huomioida tavoitteissa hallituksen harjoittama kotoutumispolitiikka. Muutoksella tavoitellaan myös kotoutumisen tavoitteiden läpileikkaavuutta läpi lain. Voimassa olevassa lain tarkoitussäännöksessä on viitattu maahanmuuttajan kotoutumisen, työllistymisen tai yrittäjyyden sekä osaamisen ja työelämävalmiuksien edistämisen lisäksi yleisempiin tavoitteisiin maahanmuuttajan yhdenvertaisuuden, osallisuuden ja tasa-arvon toteutumisen edistämiseksi, maahanmuuttajan hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi, hyvien väestösuhteiden ja yhteiskunnan vastaanottavuuden

edistämiseksi, tarpeellisten ja laadukkaiden kotoutumista edistävien palveluiden saatavuuden edistämiseksi, monialaisen yhteistyön edistämiseksi kotoutumista edistävien toimijoiden välillä sekä kotoutumisen edistämisen suunnittelun ja kehittämisen yhteensovittamisen edistämiseksi valtakunnallisen, alueellisen sekä paikallisen muun suunnittelun ja kehittämisen kanssa. Näiden jälkimmäisten yleisempien tavoitteiden osalta on kuitenkin arvioitu, että osittain kirjaukset ovat informatiivisia ja niitä edistetään muussa lainsäädännössä sekä yleisessä palvelujärjestelmässä, jossa myös maahanmuuttajien tarpeet tulee ottaa huomioon. Esimerkiksi maahanmuuttajan hyvinvointia ja terveyttä tulee edistää hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveystalouksia koskevan lainsäädännön nojalla. Kotoutumisen edistäminen on kotoutumislain nojalla monelta osin edelleen viranomaisten monialaista yhteistyötä edellyttävää. Myöskään kolmannen sektorin, esimerkiksi järjestöjen, roolia kotoutumisen edistämisessä ei esitetä muutettavan. Lain tarkoituksen selkeyttämiseksi kohdat yleisistä tavoitteista, jotka pohjautuvat muuhun lainsäädäntöön, esitetään kumottavan. Tavoitteena on lisäksi selkeyttää kotoutumislain keskeistä sisältöä kumoamalla informatiivisluonteiset säännökset kotoutumislain.

Esityksen tavoitteena on toteuttaa pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukainen 15 miljoonan euron säästötavoite, joka osittain toteutettaisiin purkamalla tällä hetkellä kotoutumiskoulutukseen osoitettua päällekkäistä valtionrahoitusta. Esityksen tavoitteena on lisäksi toteuttaa syksyn 2025 budjettiriihen säästötavoitetta. Budjettiriihessä päätettiin, että kotoutumisen edistämiseen kohdennetaan vuoden 2027 alusta lukien 30 miljoonan euron säästö vuoden 2027 tasolla. Budjettiriihessä linjattiin, että säästö toteutetaan tekemällä ”– – lainsäädännölliset muutokset, jotka vähentävät kuntien kotouttamiseen liittyviä velvoitteita. Lainsäädäntömuutokset valmistellaan siten, että ne tulevat voimaan 1.1.2027 alkaen. Norminpurku toteutetaan siten, ettei se heikennä kielikoulutusta, varhaiskasvatuksen tai opetuksen palveluita tai työllisyyttä edistäviä palveluita.” Säästötavoitteiden toteuttamiseksi luovuttaisiin tietyistä kunnille, hyvinvointialueille ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle maksettavista kotoutumislain mukaisista valtion korvauksista sekä tehtäisiin tasoleikkaus kunnille maksettavaan laskennalliseen korvaukseen.

Tavoitteena on myös toteuttaa kuntien norminpurkua sekä kehysriihessä keväällä 2024 päätettyä säästötavoitetta sujuvoittamalla kotoutuja-asiakkaan palveluprosessia. Kehysriihen päätöksen mukaisesti kunnille ja hyvinvointialueille 18 vuotta täyttäneestä henkilöstä maksettavaa laskennallista korvausta leikataan 100 eurolla vuodessa vuodesta 2027 lukien. Tavoitteena on ensistään nopeuttaa kotoutumisprosessin alkuvaihetta ja ohjautumista kotoutumista edistäviin palveluihin. Laskennallisen korvauksen määrästä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Esityksen tavoitteena on selkeyttää kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten järjestämisvastuuta, rahoitusta, sisältöä, tavoitteita ja seurantaan vahvistamaan maahanmuuttajien kielitaitoa, tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta ja työelämästä työllistymisen edistämiseksi. Tavoitteena on vahvistaa kuntien ja niiden muodostamien työllisyysalueiden mahdollisuuksia järjestää järjestämisvastuullaan olevaa kotoutumiskoulutusta, johtaa, ohjata ja kehittää kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten kokonaisuutta ja tätä kautta edistää tehokkaammin maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä. Lisäksi tavoitteena on vahvistaa kuntien roolia kotoutumisen ja työllistymisen edistämisessä sekä parantaa työnhakijoina oleville kotoutuja-asiakkaille tarjottavaa lukutaitokoulutusta säätämällä lukutaitokoulutuksen järjestämisvastuu kunnan työvoimaviranomaiselle.

Tavoitteena on, että kunnalle myönnettävä rahoitus kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten järjestämiseksi olisi selkeä kokonaisuus, kun rahoitus kohdistettaisiin kuntiin yhden kanavan kautta. Tavoitteena on vahvistaa kunnan roolia ja keinoja kotoutumisen alkuvaiheen kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten järjestämisessä, koska kunnilla on

kokonaisvastuu työllistymisen ja kotoutumisen edistämisestä sekä työttömyyden pitkittyessä kasvava maksuosuus työnhakija-asiakkaiden työttömyysetuuden rahoituksesta. Tavoitteena on lisäksi pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti muuttaa kotoutumiskoulutuksen järjestäjälle myönnettävä rahoitus osin tulospäätteiseksi. Kotoutumiskoulutuksen rahoitus koottaisiin yhteen kanavaan kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmään, johon sisältyy jo lähtökohtaisesti kannustin toteuttaa kunnan lakisääteiset tehtävät mahdollisimman kustannustehokkaasti ja vaikuttavasti. Tämä kannustin koskisi myös työvoimakoulutuksena järjestettävää lukutaitokoulutusta. Lisäksi koulutusten rahoituksen uudistaminen toteuttaisi hallitusohjelmakirjausta kuntien saamien valtionosuuksien yleiskatteellisuuden säilyttämisestä. Esityksen tavoitteena on turvata viittomakielisten kotoutuja-asiakkaiden kotoutumiskoulutuksen järjestäminen, jonka vuoksi rahoituksen pääsääntöön tehtäisiin poikkeus ja rahoitus viittomakieliseen kotoutumiskoulutukseen myönnettäisiin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnon-alalta.

Kotoutumiskoulutuksen sisällön ja tavoitteiden selkeyttämisen ja lukutaitokoulutuksen sisällöstä ja tavoitteista säätämisen tavoitteena on toteuttaa hallitusohjelman kirjauksia maahanmuuttajan oman vastuun lisäämisestä hänen kotoutumisestaan sekä kirjauksia kotoutumispolitiikasta, joka perustuu kielen oppimiseen, työntekoon sekä suomalaiseen yhteiskuntaan perehtymiseen ja sen sääntöjen noudattamiseen. Esityksen tavoitteena on toteuttaa hallitusohjelman kirjausta maahanmuuttajaaitien aseman parantamisesta kokoamalla kotoutumiskoulutuksen rahoitus yhteen, jolloin kunnalla olisi kokonaisvaltainen mahdollisuus suunnitella, kehittää ja järjestää kotoutumispalveluita asukkaidensa tarpeita vastaavasti. Kunnille yhteen kanavaan koottavan rahoituksen lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle jäisi kotoutumisajan ylittäneiden maahanmuuttajanaisten kielikoulutukseen tarkoitettu valtionavustus vapaan sivistystyön oppilaitoksille (5 miljoonaa euroa/vuosi). Sen tarkoituksena on mahdollistaa työelämävalmiuksia parantava kielikoulutus esimerkiksi aikaisemmin pitkään kotona lapsia hoitaneille kotiäideille, mikä vahvistaisi osaltaan sukupuolten tasa-arvoa. Lisäksi esityksen tavoitteena on toteuttaa hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan edistetään kotoutumispalveluihin kuuluvan kielikoulutuksen saatavuutta joustavasti myös työpaikoilla. Tavoitetta tuettaisiin vahvistamalla kotoutumiskoulutuksen joustavia toteutustapoja. Muutosten tavoitteena on myös parantaa kotoutumisen edistämisen rahoituksen sekä kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen tulokellisuuden seuranta.

Kotoutumislain mukaisen omaehtoisina opintoina tuettavan aikuisten perusopetuksen tukemisen yläikärajan tavoitteena on se, että aikuisten perusopetukseen ohjautuisi jatkossa pääasiassa nuoria kotoutuja-asiakkaita, joille perusopetuksen suorittaminen ja opiskeluvaihtoehtojen parantaminen on työvoimapolitiittisesti perusteltua toisen ja korkeaa-asteen opintojen suorittamisen ja tulevan työuran kannalta. Tavoitteena on, että 30-vuotiaat ja tätä vanhemmat ohjattaisiin pääsääntöisesti työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen tai tarvittaessa lukutaitokoulutukseen, mikä olisi työvoimapolitiittisesti perustellumpaa.

Esityksen tavoitteena on varmistaa, että kotoutuminen on mahdollista molemmilla kotimaisilla kielillä hallitusohjelman mukaisesti. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman tavoitteena on, että noin 5–10 prosenttia kotoutuu ruotsin kielellä. Viranomaisten tulee selkeämmin tiedottaa mahdollisuudesta kotoutua myös ruotsiksi ja maahanmuuttajien tulee saada valita, millä kielellä kotoutuu. Tätä tavoitetta edistetään monin eri keinoin, kuten huomioimalla lain tavoitteissa ja kotoutumista edistävissä palveluissa ja niiden tavoitteissa tasavertaisesti suomen ja ruotsin kieli. Kotoutumiskoulutuksessa vahvistetaan myös ruotsinkielisen kotoutumiskoulutuksen järjestämistä lisäämällä kuntien valtionosuuteen rahoitusta ruotsinkielisen kotoutumiskoulutuksen järjestämiseen. Lisäksi kotoutumista edistävän ruotsinkielisen koulutuksen järjestämisen turvaamiseksi opetus- ja kulttuuriministeriön momentille siirrettäisiin määräaikaaisesti 1,3 miljoonaa euroa kahdeksi vuodeksi uudistuksen voimaantulosta eli vuoden 2028 loppuun.

Rahoituksen siirtymäajan tavoitteena on turvata siirtymäajan mukainen rahoitus kotoutumista edistävään ruotsinkieliseen koulutukseen vapaassa sivistystyössä, jotta oppilaitokset voivat sopeuttaa toimintaansa siirtymäajan puitteissa uudistuksen mukaisesti. Lisäksi tavoitteena on edistää vapaan sivistystyön toimijoiden mahdollisuutta osallistua koulutusten tuottamiseen uudessa toimintaympäristössä määräaikaisella 400 000 euron valtionavustuksella vapaan sivistystyön keskusjärjestöille ja 573 000 euroa kotoutumista edistävään suomen kielen tai suomenkieliseen muuhun koulutukseen kahdeksi vuodeksi uudistuksen voimaantulosta eli vuoden 2028 loppuun. Siirtymäajan rahoituksella toteutettaisiin kotoutumispalveluiden uudistushankkeen työryhmää koskevassa asettamispäätöksessä ollut tavoitteita turvata kansanopistojen rooli osana kotoutumispalveluita. Opiskelijoiden näkökulmasta siirtymäaika vahvistaisi koulutuksen jatkuvuutta. Lisäksi tavoitteena on, että työvoimaviranomaiset voisivat hyödyntää kotoutumiskoulutuksen toteuttamisessa myös vapaan sivistystyön oppilaitosten osaamista. Siirtymäaika vahvistaisi vapaan sivistystyön toimijoiden kykyä ja mahdollisuuksia osallistua kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen toteuttamiseen mallissa, jossa koulutusten järjestämisvastuu olisi työvoimaviranomaisilla. Siirtymäajan rahoitus, yhteensä 2,273 miljoonaa euroa/vuosi (1,3 milj. + 0,4 milj. + 0,573 milj. euroa) vuosina 2027–2028 rahoitettaisiin siirtona momentilta 32.50.30 (Valtion korvaukset kotoutumisen edistämisestä) momentille 29.10.31 (Valtionosuus ja -avustus vapaan sivistystyön oppilaitosten käyttökustannuksiin). Määräaikainen rahoituksen siirto olisi vuosille 2027–2028.

Valtiolle säädettyihin kotoutumisen edistämisen seurannan, arvioinnin ja kehittämisen hallinnollisiin tehtäviin esitettävien muutosten tavoitteena on tarkoituksenmukaistaa tehtäväjakoja tilanteessa, jossa kotoutumispalveluiden kokonaisvastuu on kunnilla ja työllisyysalueilla. Tavoitteena on selkiyttää seuranta- ja arviointitehtäviä koskevaa työnjakoa ja taata eri hallinnonalojen ja viranomaisten toimiva yhteistyö nykyistä kevyemmällä muodollisilla rakenteilla. Kotoutumisen valtakunnallisten tavoitteiden asettamisella valtion kotoutumisen edistämishjelman sijaan joustavoitettaisiin siihen liittyvää prosessia ja toteutettaisiin norminpurkua. Esitettyjen muutosten tavoitteena on toteuttaa norminpurkua, vähentää hallinnollista taakkaa ja parantaa viranomaisten liikkumavaraa toimia tarkoituksenmukaisesti ja kustannustehokkaasti maahanmuuton ja kotoutumisen muuttuvassa toimintaympäristössä. Lisäksi kunnan yhteensovittamista koskevan 47 §:n kumoamisen tavoitteena on toteuttaa pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan kuntien toimintaedellytyksiä vahvistetaan jatkamalla normien purkamista nykyisestä kuntien tehtäväkentästä. Tavoitteena on lisäksi selkeyttää kotoutumislain mukaista sääntelyä kumoamalla laista informatiivisluonteiset säännökset.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset 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. Lain tarkoituksen selkeyttämiseksi kohdat yleisistä tavoitteista, jotka pohjautuvat muuhun lainsäädäntöön, esitetään kumottavan. Esityksessä esitetään lisäksi kumottavan informatiivisia säännöksiä, kuten viittauksia yleisen palvelujärjestelmän lainsäädäntöön. Lisäksi kotoutumisen tavoitteeksi asetettaisiin selkeämmin työllistyminen, suomen tai ruotsin kielen oppiminen ja suomalaisen yhteiskuntaan perehtyminen. Maahanmuuttajan omaa vastuuta ja velvollisuuksia lisättäisiin läpileikkaavasti kotoutumislakiin ja säädettäisiin kotoutumisen velvoittavuudesta.

Ehdotuksen mukaan esityksellä toteutettaisiin kotoutumisen edistämisen rahoitukseen päätetyjä säästöjä. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti kotoutumista

ja kielitaitoa edistävien koulutusten kokonaisuudistukseen kohdistuu 15 miljoonan euron säästötavoite. Lisäksi esityksen tavoitteena on toteuttaa keväällä 2024 julkisen talouden suunnitelmassa (JTS 2025–2028) sovittu säästö vuodesta 2027 alkaen alentamalla 18 vuotta täyttäneen henkilön laskennallista korvausta. Lisäksi esityksessä toteutettaisiin syksyllä 2025 budjettiriihessä päätetty 30 miljoonan euron säästö. Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutuksen rahoitukseen kohdistuvasta säästöstä vain osa saataisiin toteutettua purkamalla kotoutumiskoulutuksen päällekkäistä rahoitusta, jonka vuoksi osa säästöistä kohdistuisi 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 myönnettystä valtionosuudesta luovuttaisiin. Lisäksi täydentävästä toimeentulotuesta ja ehkäisevästä toimeentulotuesta aiheutuneiden kustannusten, vastaanottoon varautumisen kustannusten sekä ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta 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. Loput säästöistä toteutettaisiin tekemällä tasoleikkaus kunnille, hyvinvointialueille ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle maksettavaan laskennalliseen korvaukseen. Tällä hallituksen esityksellä ei ole vaikutusta laskennallisen korvauksen vuotuisen määrään, vaan laskennallisen korvauksen määrästä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Säästöt huomioitaisiin osana asetusvalmistelua. Kaikki esitetyt säästötoimet toteutettaisiin siten, että säästöt toteutuisivat vuoden 2027 tasolla.

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten muodostamaa kokonaisuutta ja koulutusten järjestämisvastuita yksinkertaistettaisiin ja selkeytettäisiin siten, että työnhakijoina olevien kotoutuja-asiakkaiden kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen järjestämisvastuu olisi kuntien työvoimaviranomaisilla, jotka järjestäisivät koulutuksia työvoimakoulutuksena. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla toimiva vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen ohjaus- ja valtionosuusjärjestelmä purettaisiin lukuun ottamatta viittomakieliseen kotoutumiskoulutukseen kohdistuvaa rahoitusta, vuosittain 400 000 euroa, joka kohdennettaisiin valtionavustuksena sellaiselle vapaan sivistystyön oppilaitokselle, jolla on ylläpitämisluvassaan koulutustehtävänä viittomakielinen kotoutumiskoulutus. Kotoutumiskoulutuksen osalta rahoitus poistettaisiin ja lukutaitokoulutuksen osalta rahoitus siirrettäisiin valtiovarainministeriöön osaksi työvoimapalvelujen rahoitusta kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen. Myös kunnille osana laskennallista korvausta maksettava kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuille henkilöille työvoimapalveluna järjestettävän kotoutumiskoulutuksen rahoitus siirrettäisiin osaksi työvoimapalvelujen rahoitusta kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen.

Rahoituksen kokoamisella yhteen kanavaan selkeytettäisiin ja yksinkertaistettaisiin järjestelmää, poistettaisiin rahoituksen päällekkäisyyksiä sekä lisättäisiin kotoutumiskoulutuksen rahoituksen osittaista tulosperusteisuutta, kun kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän kannustinvaikutukset koskisivat laajemmin kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksia nykyisen työvoimakoulutuksena järjestetyn kotoutumiskoulutuksen lisäksi. Myös työvoimakoulutuksen roolin kasvattaminen voisi lisätä tulosperusteisuutta, kun kuntien työvoimaviranomaiset voisivat halutessaan rakentaa työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen tuottamiseen erillisiä tulosperusteisia elementtejä. Vapaan sivistystyön toimijat voisivat osallistua työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen järjestämiseen riippuen siitä, minkä tuottamistavan työvoimaviranomaiset valitsevat.

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

Vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen ohjaus- ja valtionosuusjärjestelmän purkamisen vuoksi opiskelua näissä koulutuksissa ei myöskään enää tuettaisi kotoutumislain mukaisina omaehtoisina opintoina ja näitä koulutuksia koskevat kohdat omaehtoisina opintoina tuettavista opinnoista kumottaisiin. Kotoutumislain mukaisina omaehtoisina opintoina tuettavaa aikuisten perusopetusta voitaisiin jatkossa tukea alle 30-vuotiaan tai perustelusta syystä tätä vanhemman kotoutuja-asiakkaan osalta.

Hallitusohjelman mukaisesti kotoutumispalveluihin kuuluvan kielikoulutuksen saatavuutta edistetään joustavasti työpaikoilla ja oppilaitosten osaamista ja kokemusta hyödynnetään lähtömaa-, kielikoulutus- ja kotoutumiskoulutusten toteuttamisessa. Kotoutumiskoulutuksen joustavia toteutustapoja edistettäisiin ja hallituksen syksyn 2025 budjettiriihen päätöksen mukaisesti koko- tai osa-aikatyön tekeminen kotoutumiskoulutuksen rinnalla mahdollistettaisiin hallitusohjelman mukaisella 2 miljoonan euron lisärahoituksella, joka osoitettaisiin kunnille osana työvoimapalvelujen rahoitusta peruspalvelujen valtionosuudessa. Oppilaitosten osaamisen ja kokemuksen hyödyntäminen kotoutumiskoulutuksen toteuttamisessa huomioitaisiin antamalla kunnille vapaus valita kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen tuottamistapa. Kunnat voisivat valita koulutuksille parhaaksi katsomansa tuottamistavan ja toteuttajat oppilaitosten ja muiden koulutuksen tarjoajien joukosta. Lisäksi maahanmuuttajaäitien aseman parantamiseen kunnille myönnettävän rahoituksen käyttötarkoitusta laajennettaisiin johtuen toimintaympäristön muutoksista, joiden myötä entistä suurempi osa maahanmuuttajavanhemmista ohjautuisi työvoimapalveluiden asiakkaaksi. Ruotsinkielisen kotoutumiskoulutuksen järjestämistä vahvistettaisiin siirtämällä rahoitusta momentilta 32.50.03 (Kotoutumisen ja työvoiman maahanmuuton edistäminen) kuntien valtionosuuteen 300 000 euroa, millä tuettaisiin ruotsinkielisen kotoutumiskoulutuksen järjestämistä.

Ruotsinkielisen kotoutumista edistävän koulutuksen järjestämisen ja vapaan sivistystyön toiminnan turvaamiseksi ja sopeuttamiseksi siirrettäisiin rahoitusta määräaikaaisesti opetus- ja kulttuuriministeriön momentille 1,3 miljoonan euroa määräaikaiseen avustukseen kahdeksi vuodeksi uudistuksen voimaantulosta eli vuoden 2028 loppuun. Lisäksi vapaan sivistystyön toimijoiden mahdollisuutta osallistua koulutusten tuottamiseen uudessa toimintaympäristössä turvataisiin määräaikaaisella (vuoden 2028 loppuun saakka) 400 000 euron valtionavustuksella vapaan sivistystyön keskusjärjestöille ja määräaikaaisella (vuoden 2028 loppuun saakka) valtionavustuksella, 573 000 euroa, kotoutumista edistävään suomen kielen tai suomenkieliseen muuhun koulutukseen. Siirtymäajan rahoitus noudattaisi kotoutumispalveluiden uudistushankkeen asettamispäätöksessä ollutta tavoitetta turvata kansanopistojen rooli osana kotoutumispalveluita. Siirtymäaika vahvistaisi vapaan sivistystyön toimijoiden kykyä ja mahdollisuuksia osallistua kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen toteuttamiseen mallissa, jossa koulutusten järjestämisvastuu olisi työvoimaviranomaisilla. Siirtymäajan rahoitus, yhteensä 2,273 miljoonaa euroa/vuosi (1,3 milj. + 0,4 milj. + 0,573 milj. euroa), vuosina 2027–2028 rahoitettaisiin siirtona momentilta 32.50.30 (Valtion korvaukset kotoutumisen edistämisestä) momentille 29.10.31 (Valtionosuus ja -avustus vapaan sivistystyön oppilaitosten käyttökustannuksiin). Määräaikainen rahoituksen siirto olisi vuosille 2027–2028, jolloin kunnille maksettavaan laskennalliseen korvaukseen tehtäisiin määräaikainen 1,7 miljoonan euron tasoleikkaus vuosille 2027 ja 2028

sovitusta kompensatiosta⁹⁴ ja hyvinvointialueille maksettavaan laskennalliseen korvaukseen määräaikainen 0,573 miljoonan euron tasoleikkaus siirtymäajan rahoituksen kattamiseksi.

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 kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuille henkilöille, ellei se olisi ilmeisen tarpeetonta. Mainituille henkilöille laaditussa kotoutumissuunnitelmassa olisi vähintään sovittava osallistumisesta 25 §:ssä tarkoitettuun monikieliseen yhteiskuntaorientaatioon sekä 26, 26 a tai 30 §:ssä tarkoitettuun koulutukseen, ellei se olisi ilmeisen tarpeetonta. Muutosten tavoitteena olisi lisätä kotoutumisen velvoittavuutta sekä entisestään nopeuttaa kotoutumisprosessin alkuvaihetta ja ohjautumista kotoutumista edistäviin palveluihin.

Kuntien kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittamistehtävää koskeva 47 § kumottaisiin. Yhteensovittamisen katsottaisiin toteutuvan osana palveluiden toteuttamisen ja kotoutumisen edistämisen suunnittelun monialaisuutta, joista säädetään muissa kotoutumislain pykälissä. Valtion kotoutumisen edistämishjelmasta luovuttaisiin ja sitä koskeva pykälä kumottaisiin. 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. Myös ministeriöiden välisestä yhteistyöelimestä luovuttaisiin. Sen sijaan työ- ja elinkeinoministeriö asettaisi keskeisten toimijoiden, kuten ministeriöiden ja kuntien, muodostaman yhteistyöryhmän tehtäviensä toteuttamisen tukemiseksi. Palveluiden saatavuuden ja kustannuskehityksen seurantaa koskeva 53 §:ssä säädetty tehtävä kumottaisiin, sillä tehtävä toteutuu jo osana muita ministeriön lakisäätteisiä seurantatehtäviä sekä osana Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen seurantatehtävää. Sen sijaan säädettäisiin siitä, että työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi 2 luvussa säädettyjen kotoutumista edistävien palveluiden rahoituksen seurannasta. Elinvoimakeskusten tehtävistä kumottaisiin muille kotoutuja-asiakkaille kuin työnhakijaksi rekisteröityneille järjestettävien kotoutumisen alkuvaiheen palveluiden saatavuuden, laadun ja vaikuttavuuden valvonta. Lisäksi kumottaisiin pykälä alueellisesta maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmästä.

Vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta annettua lakia koskevassa 2. lakiehdotuksessa esitetään, että osana uudistusta siitä kumottaisiin sellaista oppilaitoksen ylläpitäjän järjestämää koulutusta, jonka maahanmuuttaja suorittaa aikana, jona hänellä on voimassa oleva kotoutumissuunnitelma tai yhden vuoden aikana viimeisen kotoutumissuunnitelman voimassaolon päättymisen jälkeen, koskevat rahoitus- ja maksusäännökset, sillä jatkossa tätä koulutusta ei rahoitettaisi vapaan sivistystyön valtionosuuksin. Vapaan sivistystyön toimijat voisivat jatkossa tuottaa kunnille kotoutumiskoulutuksia ja lukutaitokoulutuksia. Lisäksi laista kumottaisiin viittaukset oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaiseen koulutukseen sekä mainittua koulutusta koskevat tietojen tallentamisohteet.

⁹⁴ Pääministeri Petteri Orpon hallitus on sopinut säästöistä kotoutumisen edistämisen rahoitukseen julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2025–2028. Toteutuvien säästöjen arvioidaan ylittävän sovitut säästöt kuitenkin merkittävästi vuosien 2027 ja 2028 osalta. Hallituksen säästötavoitteen ylittävä osa kompensoidaan kunnille vuosina 2027 ja 2028 nostamalla laskennallisen korvauksen tasoa asetuksella niin, että kuntien talouteen kohdistuvat leikkaukset eivät ylitä sovittuja säästötavoitteita.

Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain muuttamista koskevassa 3. lakiehdotuksessa esitetään tehtävän erityisesti 1. ja 2. lakiehdotuksista aiheutuvat muutokset. Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa säädettäisiin työvoimaviranomaisen tehtävästä järjestää lukutaitokoulutusta työvoimakoulutuksena.

Työttömyysturvalain 10 luvun 4 §:n ja 11 luvun 2 §:n muuttamisesta annettua lakia koskevassa 4. lakiehdotuksessa esitetään tehtävän työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 48 ja 61 §:n muuttamisesta johtuvat teknisluonteiset muutokset ja korjattaisiin laista virheellinen pykäläviittaus kotoutumislakiin.

Valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 9 a ja 9 d §:n muuttamista koskevassa 5. lakiehdotuksessa, joka koskee ns. Koski-tietovarantoon tallennettavia tietoja, muutettaisiin niin, että mainituista pykälistä kumottaisiin viittaukset oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaiseen koulutukseen. Muutos johtuisi oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentin kumoamisesta.

Oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentin kumoamista koskevassa 6. lakiehdotuksessa esitetään, että lain 5 §:n 2 momentista kumottaisiin säännös oppivelvollisuuslain mainitun momentin mukaisesta koulutuksesta. Oppivelvollinen, joka on suorittanut perusopetuksen ja jolta puuttuu perusopetuksen jälkeisen koulutuksen suorittamiseksi riittävä suomen tai ruotsin kielen taito, voisi nykytilaa vastaavasti opiskella oppivelvollisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaisesti aikuisten perusopetuksessa.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 2 §:n 1 momentin 13 kohdan kumoamista koskevassa 7. lakiehdotuksessa esitetään, että lain 2 §:n 1 momentin 13 kohdassa säädetty poikkeus lain soveltamisalaan kumottaisiin. Nykyisin kunnille on maksettu osana niille maksettavaa laskennallista korvausta kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuille henkilöille työvoimapalveluna järjestettävän kotoutumiskoulutuksen rahoitus, joka esityksessä ehdotetun mukaisesti siirrettäisiin osaksi työvoimapalvelujen rahoitusta kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen eikä näin ollen olisi enää tarvetta säätää mainittuja henkilöitä koskevasta poikkeuksesta.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Hallituksen esityksessä esitetyt taloudelliset vaikutukset liittyisivät pääosin 1. lakiehdotukseen eli lakiehdotukseen kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta, 2. lakiehdotukseen eli lakiehdotukseen vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta ja 3. lakiehdotukseen eli lakiehdotukseen työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain muuttamisesta. Taloudelliset vaikutukset aiheutuisivat kotoutumisen edistämiseen kohdistuvista säästöistä, palvelujärjestelmän ja rahoitusjärjestelmän muutoksista. Esitettyjen säästötoimien toimeenpanolla toteutetaan hallitusohjelmassa, keväällä 2024 julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2025–2028 sekä syksyllä 2025 budjettiriihessä sovittuja säästötavoitteita.

Laskelmat säästöistä perustuvat momentin 32.50.30 piirissä olevien henkilöiden arvioituihin määriin vuosina 2025–2028. Näihin arvioihin sisältyy paljon epävarmuuksia erityisesti tilapäistä suojelua saavien osalta. Koska toteutuvat säästöt ovat sidoksissa momentin piirissä olevien henkilöiden määriin, ne voivat olla merkittävästi arvioitua suuremmat tai pienemmät.

Taloudelliset vaikutukset kohdistuisivat etenkin valtioon, kuntiin sekä kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten koulutuksen järjestäjiin. Lisäksi vähäisiä taloudellisia vaikutuksia

arvioidaan kohdistuvan hyvinvointialueeseen ja maahanmuuttajiin. Vaikutuksia julkiseen talouteen, kuntatalouteen, hyvinvointialueiden talouteen sekä koulutuksen järjestäjien talouteen on kuvattu jäljempänä tarkemmin.

4.2.1.1 Vaikutukset julkiseen talouteen

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten kokonaisuudistukselle on pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti asetettu 15 miljoonan euron säästötavoite vuodesta 2027 lukien. Säästötavoite on huomioitu hallituksen tarkistetussa kehyspäättöksessä vuosille 2025–2027. Lisäksi esityksessä toteutettaisiin pääministeri Petteri Orpon hallituksen budjettiriihessä syksyllä 2025 päätetty 30 miljoonan euron säästötavoite vuoden 2027 tasolla koskien valtion korvauksia kotoutumisen edistämisestä vuodesta 2027 lukien. Budjettiriihen linjauksen mukaan säästötavoite toteutetaan vähentämällä kuntien kotoutumiseen liittyviä velvoitteita, kuitenkin heikentämättä kielikoulutusta, varhaiskasvatuksen tai opetuksen palveluita tai työllisyyttä edistäviä palveluita. Säästöjä kohdistuisi julkiseen talouteen edellä mainittujen päätösten osalta yhteensä 45 miljoonaa euroa. Säästöt toteutettaisiin purkamalla valtion päällekkäistä rahoitusta, luopumalla eräistä kotoutumislain mukaisista korvauksista sekä alentamalla kunnille, hyvinvointialueille ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle maksettavan laskennallisen korvauksen korvaustasoa siihen tehtävällä tasoleikkauksella.

Esityksestä johtuvat taloudelliset vaikutukset kohdistuvat valtioon, kuntiin, hyvinvointialueisiin ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiseen. Esityksellä vahvistettaisiin valtiontaloutta luopumalla kotoutumista edistävän monialaisen yhteistyön järjestämisestä myönnetystä valtionosuudesta kunnille sekä täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta aiheutuneiden kustannusten, vastaanottoon varautumisen kustannusten sekä ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta. Tämä johtaisi kuntien, hyvinvointialueiden ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisen rahoituksen vähenemiseen. 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. Lisäksi kotoutumislain korvauksista luopuminen purkaa normeja ja tukee hallintoon kohdistuvien tuottavuussäästöjen toimeenpanoa. Säästöt toteutettaisiin osin kumoamalla kuntien lakisääteisiä tehtäviä mutta myös purkamalla rahoituksen päällekkäisyyttä. Rahoituksen väheneminen voi myös johtaa osittain kustannusten siirtymiseen kuntien, hyvinvointialueiden tai Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisen katettavaksi. Valtion korvauksista luopumisella ei siis välttämättä synny täysimääräisesti julkisen talouden säästöjä, mutta ehdotetut muutokset voivat tuoda säästöjä valtion talouteen. Valtion talouden säästötkään eivät kuitenkaan välttämättä toteudu täysimääräisesti, sillä kuntien ja hyvinvointialueiden potentiaaliset kasvaneet kustannukset vaikuttavat valtion talouteen kustannustenjaon tarkastuksen yhteydessä.

Kunnalle myönnetystä kotoutumista edistävästä monialaisen yhteistyön järjestämiseen tarkoitettua valtionosuudesta luopumisesta syntyy säästöjä arviolta 2 miljoonaa euroa ja vastaanottoon varautumisen kustannusten korvaamisesta luopuminen aiheuttaa säästöjä arviolta 0,9 miljoonaa euroa. Mainituista valtion korvauksista luopumisella syntyy siis arviolta yhteensä 2,9 miljoonaa euroa säästöä valtiontalouteen vuonna 2027. Osa valtiontalouden säästöistä heikentää kuntien ja hyvinvointialueiden taloutta. Koska toteutuvat säästöt ovat sidoksissa korvausten piirissä olevien henkilöiden määriin, ne voivat olla arvioitua suuremmat tai pienemmät.

Julkisen talouden säästöjä syntyy kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten uudistamisesta. Nykytilanteessa työvoimakoulutuksena järjestettävä kotoutumiskoulutus rahoitetaan osana kunnille maksettavaa peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää vieraskielisyyskriteerin

perusteella pois lukien kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen rahoitus, joka maksetaan kunnille osana niille maksettavaa laskennallista korvausta. Samanaikaisesti opetus- ja kulttuuriministeriö rahoittaa 100 prosentin valtionosuudella vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjien toteuttamaa kotoutuja-asiakkaiden kotoutumiskoulutusta ja lukutaitokoulusta. Lisäksi osa kotoutuja-asiakkaista osallistuu kotoutumiskoulutuksen sijaan kotoutumislain mukaisina omaehtoisina opintoina aikuisten perusopetuksen alku- tai päättövaiheeseen, jota rahoitetaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain nojalla. Nykytilanteessa kunnille siis myönnetään rahoitusta kotoutumiskoulutuksen järjestämiseen kotoutuja-asiakkaille kuntien valtionosuusjärjestelmän kautta sekä osana kunnille maksettavaa laskennallista korvausta samaan aikaan, kun osa kyseisten rahoitusten piirissä olevista kotoutuja-asiakkaista osallistuu vapaan sivistystyön kotoutumis- ja lukutaitokoulutukseen, johon vahvistetut suoritteet rahoitetaan 100 prosentin valtionosuudella tai aikuisten perusopetukseen, jota rahoitetaan opetus- ja kulttuuriministeriön arviomäärärahalla. Ehdotuksella muutettaisiin nykytilaa siten, että vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutukseen suunnattu päällekkäinen valtion rahoitus purettaisiin ja kotoutumiskoulutuksen rahoitus kohdennettaisiin jatkossa vain kunnille, joiden tehtävänä on jo nykyisin kotoutumiskoulutuksen järjestäminen. Päällekkäisen kotoutumiskoulutuksen valtionrahoituksen purkaminen tuottaisi julkisen talouden säästöjä arviolta 6,927 miljoonaa euroa. Ehdotetulla muutoksella säädettäisiin kunnan työvoimaviranomaisen tehtäväksi lukutaitokoulutuksen järjestäminen. Nykyisin kotoutuja-asiakkaiden lukutaitokoulutusta rahoitetaan opetus- ja kulttuuriministeriön toimesta vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjille 100 prosentin valtionosuudella. Kyseinen rahoitus ei ole päällekkäistä rahoitusta työvoimakoulutuksen rahoituksen kanssa, koska arvio lukutaitokoulutukseen osallistuvista on huomioitu työvoimakoulutuksena toteutettavan kotoutumiskoulutuksen rahoitustarpeessa. Lukutaitokoulutukseen ei myönnetä erikseen suoritteita tai rahoitusta, vaan rahoitus ja suoritteet ovat osa kotoutumiskoulutuksen rahoitusta, mutta opetus- ja kulttuuriministeriön arvion mukaan vuonna 2025 vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutuksen valtion määrärahoista lukutaitokoulutukseen kohdistuu noin 3,1 miljoonaa euroa. Vastaavan suuruinen rahoitus kohdennettaisiin jatkossa suoraan lukutaitokoulutuksen järjestämisestä vastaaville kunnille osana kunnille maksettavaa peruspalveluiden valtionosuutta vieraskielisyyskriteerin perusteella. Muutoksella ei arvioida olevan vaikutuksia julkiseen talouteen. Lisäksi kotoutumis- ja lukutaitokoulutusten järjestäminen voi tehostua, kun kotoutumisen alkuvaiheen kokonaisuus ja rahoitus olisi kokonaan kuntien vastuulla, jolloin voisi syntyä myös julkisen talouden säästöjä. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan siirtymäajan rahoitus, yhteensä 2,273 miljoonaa euroa/vuosi (1,3 milj. + 0,4 milj. + 0,573 milj. euroa), vuosina 2027–2028 rahoitettaisiin siirtona momentilta 32.50.30 (Valtion korvaukset kotoutumisen edistämisestä) momentille 29.10.31 (Valtionosuus ja -avustus vapaan sivistystyön oppilaitosten käyttökustannuksiin). Määräaikainen rahoituksen siirto olisi vuosille 2027–2028. Siirrolla ei olisi vaikutuksia julkiseen talouteen, mutta se vaikuttaisi vähentävästi määräaikaaisesti kuntien talouteen (1,7 miljoonaa euroa) ja hyvinvointialueiden talouteen (0,573 miljoonaa euroa).

Ehdotuksella kotoutumissuunnitelman laatimisesta osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä arvioidaan olevan vähäisiä vaikutuksia julkiseen talouteen. Esitetyn ehdotuksen perusteella vähennettäisiin kotoutumislain mukaisen laskennallisen korvauksen määrää, jota maksetaan kunnille 61 §:n ja hyvinvointialueille sekä Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle 62 §:n nojalla. Laskennallista korvausta maksetaan muun muassa osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin ja kotoutumissuunnitelman laatimisesta. Laskennalliseen korvaukseen kohdistuvat säästöt alkaisivat vaikuttaa vuoden 2027 alusta alkaen. Perustuen sisäministeriön arvioon korvausten piirissä olevien henkilöiden määrästä säästöjä arvioidaan syntyvän noin 1,8 miljoonaa euroa vuonna 2027 ja 0,9 miljoonaa euroa vuodesta 2028 alkaen. Säästön määrään vaikuttaa korvausten piirissä olevien 18 vuotta täyttäneiden henkilöiden määrä.

Jäljelle jäävän säästötavoitteen (45 milj. euroa – 2,9 milj. euroa – 6,927 milj. euroa = 35,173 milj. euroa) toteuttamiseksi tehtäisiin tasoleikkaus kunnille, hyvinvointialueille ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle maksettavaan laskennalliseen korvaukseen. Laskennallisen korvauksen tasoleikkauksesta noin 92 prosenttia kohdistuu kuntien laskennalliseen korvaukseen ja noin 8 prosenttia hyvinvointialueiden laskennalliseen korvaukseen. Tasoleikkauksesta kohdistuu kokonaisuudessaan Ahvenanmaan maakunnan toimijoihin (Ahvenanmaan maakunnan kunnat ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomainen) noin prosentti. Laskennallisen korvauksen määrästä säädetään valtioneuvoston asetuksella kotoutumisen edistämiseen liittyvien kunnan, hyvinvointialueen ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisen kustannusten korvaamisesta valtion varoista (872/2024). Tällä hallituksen esityksellä ei ole vaikutusta laskennallisen korvauksen vuotuisen määrään, vaan laskennallisen korvauksen määrästä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Tasoleikkaus huomioidaan osana asetusvalmistelua.

Ehdotettu muutos lakkauttaa kotoutumiskoulutuksen järjestäminen ja rahoittaminen vapaan sivistystyön oppilaitoksissa johtaisi siihen, että myös kansanopistoissa toteutettu oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentin mukainen koulutus loppuisi. Kyseistä koulutusta on toteutettu samoissa opiskeluryhmissä aikuisten kotoutumiskoulutuksen kanssa ja se on rahoitettu kotoutumiskoulutukseen tarkoitetusta vapaan sivistystyön rahoituksesta. Koski-tietokannan mukaan tilastointipäivänä 20.9.2025 tähän koulutukseen osallistui 25 oppivelvollista opiskelijaa. Oppivelvollinen, joka on suorittanut perusopetuksen ja jolta puuttuu perusopetuksen jälkeisen koulutuksen suorittamiseksi riittävä suomen tai ruotsin kielen taito, voisi nykytilaa vastaavasti opiskella oppivelvollisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaisesti aikuisten perusopetuksessa. Kunta voi järjestää aikuisten perusopetusta omalla päätöksellään ilman erillistä lupaa. Yksityiset opetuksen järjestäjät tarvitsevat järjestämisluvan. Aikuisten perusopetuksen oppilasmäärät vaihtelevat vuosittain ja voidaan arvioida, että edellä mainittuun oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaiseen koulutukseen osallistuneiden oppivelvollisten vähäinen määrä sisältyy normaaliin vuosittaiseen vaihteluväliin. Aikuisten perusopetus rahoitetaan arviomäärärahamomentilta. Muutoksella ei siis arvioida olevan vähäistä suurempaa vaikutusta valtion talouteen.

Ehdotetuilla muutoksilla koota kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutuksen rahoitus yhteen kanavaan kuntien peruspalveluiden valtionosuuteen ei arvioida olevan taloudellisia vaikutuksia tietojärjestelmäkehittämisen näkökulmasta. Kunnille nykyisin osana laskennallista korvausta kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä maksettava rahoitus esitetään siirrettävän osaksi kuntien peruspalvelujen valtionosuutta. Laskennallisen korvauksen muutos edellyttää muutosta Maahanmuuttoviraston UMA-järjestelmässä olevan laskennallisen korvauksen automatisoidussa maksatustoiminnallisuudessa sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallinnointikeskuksen ylläpitämiin korvauslomakkeisiin. Muutoksista ei aiheutuisi kustannuksia.

Ehdotetuilla muutoksilla kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen rahoitukseen voi olla myönteisiä vaikutuksia maahanmuuttajien työllistymiseen ja siten julkiseen talouteen, jos kunnat onnistuvat rakentamaan kotoutuja-asiakkaiden koulutuspoluista nykyistä jouhevampia ja tehokkaampia kotoutumisen alkuvaiheen koko koulutustarjonnan ollessa kuntien käsissä ja rahoituksen ollessa kokonaan kunnilla. Nykytilanteessa vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen rahoituksen ja koulutustarjonnan on arvioitu olevan osittain riittämätöntä suhteessa tarpeisiin. Kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmän kannustimet sekä kuntien kasvanut maksuvastuu työttömyysetuuksien rahoituksesta voivat kannustaa kuntia kehittämään nykyistä toimivampia ja tehokkaampia kotoutumiskoulutuksia ja lukutaitokoulutuksia työnhakijana oleville

kotoutuja-asiakkaille. Yleistuen⁹⁵ ja ansiopäivärahan osalta kotikunnan rahoitusvastuu koskee myös niin kutsutulta aktiivialjalta maksettavaa etuutta. Lisäksi kunnat osallistuvat perustoimeentulotuen rahoitukseen 50 prosentin osuudella, ja tämäkin voi kannustaa kuntia järjestämään mahdollisimman tehokkaita ja toimivia koulutuksia ja koulutuspolkuja kotoutuja-asiakkaille, koska osa työttömänä olevista saa myös perustoimeentulotukea. Ehdotetuilla muutoksilla voi olla toisaalta kielteisiä vaikutuksia maahanmuuttajien työllistymiseen, kotoutumiseen ja siten julkiseen talouteen, jos itsehallinnolliset kunnat eivät osoita työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen toteuttamiseen riittävästi rahoitusta, mikä vaikeuttaisi maahanmuuttajien suomen tai ruotsin kielen sekä yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavien valmiuksien oppimista. Toisaalta nämä hyödyt ja riskit ovat olleet olemassa työvoimakoulutuksena toteutettavan koulutuksen osalta jo vuoden 2025 alusta. Ehdotettu muutos ulottaisi hyödyt ja riskit myös lukutaitokoulutukseen ja siihen osuuteen kotoutumiskoulutuksesta, jota tällä hetkellä toteutetaan vapaan sivistystyön oppilaitoksissa ja rahoitetaan suoraan vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjille.

Ehdotuksella vahvistaa kotoutumiskoulutuksen joustavia toteutustapoja olisi vaikutusta julkiseen talouteen. Hallituksen tarkistetussa kehyspäätyösuunnitelmassa vuosille 2025–2027 edellä mainittuun tarkoitukseen osoitettaisiin lisärahoitusta kunnille 2 miljoonaa euroa osana kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää vuoden 2027 alusta lukien. Rahoituksella toimeenpantaisiin lisäksi syksyn 2025 budjettiriihen kirjausta, jonka mukaan mahdollistetaan koko- tai osaaikatyön tekeminen kotoutumiskoulutuksen rinnalla. Lisäksi ruotsinkielisen kotoutumiskoulutuksen järjestämisen vahvistamiseksi siirrettäisiin kuntien valtionosuuteen 300 000 euroa momentilta 32.50.03 (Kotoutumisen ja työvoiman maahanmuuton edistäminen). Rahoituksesta ruotsinkielisen kotoutumisen edistämiseen on sovittu julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2024–2027.

Ehdotus, joka koskee aikuisten perusopetuksen tukemiseen kotoutumislain mukaisina omaehtoisina opintoina asetettavaa 30 vuoden yläikärajaa, vähentäisi aikuisten perusopetuksen opiskelijamäärää ja siten aikuisten perusopetukseen tarvittavaa rahoitusta. Ehdotus vähentäisi aikuisten perusopetuksen opiskelijamäärää, koska kotoutumislain mukainen opiskelu työttömyysetuudella tuettuna on monien kotoutuja-asiakkaiden näkökulmasta houkuttelevampaa kuin opiskelu esimerkiksi opintotuella, joten henkilöt eivät todennäköisesti siirtyisi opiskelemaan aikuisten perusopetukseen opintotuella, kun opintoja ei enää tuettaisi omaehtoisina opintoina työttömyysetuudella. Vuosina 2021–2024 koko oppimäärää suorittavista aikuisten perusopetuksen osallistujista yli 30-vuotiaita oli 37–43 prosenttia⁹⁶. Tilastoissa ei ole eroteltavissa sitä, mikä osuus vieraskielisistä aikuisten perusopetuksen osallistujista on kotoutuja-asiakkaita ja mikä osuus muita maahanmuuttajia tai Suomen kansalaisia. Työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan esityksessä ehdotettu 30 vuoden yläikäraja kotoutumislain mukaiseen omaehtoiseen opiskeluun aikuisten perusopetuksessa koskisi vuosittain noin 175 uutta kotoutuja-asiakasta. Jos oletetaan, että he olisivat opiskelleet aikuisten perusopetuksessa perusopetuksen oppimäärää neljän vuoden ajan ja suorittaneet vuodessa 25 kurssia, olisivat ehdotetusta muutoksesta aiheutuvat arvioidut säästöt vuonna 2029 1,6 miljoonaa euroa⁹⁷, vuonna 2030 3,2 miljoonaa euroa, vuonna 2031 4,8 miljoonaa euroa ja vuonna 2032 6,46 miljoonaa euroa. Aikuisten perusopetuksen rahoitus perustuu kahden vuoden takaisin suoritteisiin, minkä vuoksi ehdotetusta

⁹⁵ Yleistukea koskeva hallituksen esitys HE 112/2025 vp on annettu eduskunnalle 22.9.2025.

⁹⁶ Opetushallinnon tilastopalvelu Vipunen. Prosenttiosuus on laskettu kaikista opiskelijoista, ja vain osa opiskelijoista on opiskellut kotoutumislain mukaisina omaehtoisina opintoina.

⁹⁷ 25 kurssia x vuoden 2025 valtion rahoitus n. 369 euroa/suoritettu kurssi koko oppimäärää suorittavien opiskelijoiden osalta x 175 hlö = 1,6 milj. euroa.

muutoksesta aiheutuva säästö syntyisi vuodesta 2029 alkaen. Laadittuun arvioon liittyy epävarmuuksia ja oletuksia.

Esitetyillä muutoksilla kunnan ja valtion viranomaisten kotoutumislain 5 ja 7 luvussa säädettyihin tehtäviin voi olla vähäisiä myönteisiä vaikutuksia julkiseen talouteen sen myötä, että ne voivat joustavoittaa viranomaistoimintaa, jolloin epätarkoituksenmukaisia toimintoja voisi vähentää.

4.2.1.2 Vaikutukset kuntien talouteen

Ehdotetuilla muutoksilla koskien kotoutumisen edistämisen rahoitusta ja siihen kohdistuvia säästöjä olisi vaikutusta kuntien talouteen, mikäli kunnat eivät vähennä palveluita, joihin säästöt kohdistuvat. Monialaisen yhteistyön valtionosuudesta luopuminen ja vastaanottoon varautumisen korvauksista luopuminen vähentäisi kuntien valtion rahoitusta arviolta 2,9 miljoonaa euroa vuonna 2027. Hallitusohjelman mukaisesti kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten kokonaisuudistuksen yhteydessä toteutetaan myös 15 miljoonan euron säästötavoite. Säästöä ei saada kuitenkaan toteutetuksi pelkästään kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoituksesta, minkä vuoksi osa säästöistä kohdistuisi muuhun kunnan rahoitukseen. Säästöjen toteuttamiseksi kunnille maksettavaan laskennalliseen korvaukseen tehtäisiin tasoleikkaus, yhteensä noin 32 miljoonaa euroa. Lisäksi kunnille maksettavaan laskennalliseen korvaukseen tehtäisiin määräaikainen tasoleikkaus, 1,7 miljoonaa euroa, joka vähennettäisiin kunnille maksettavasta kompensaatista⁹⁸ vuosille 2027 ja 2028 opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan siirtymäajan rahoituksen kattamiseksi. Kuntien rahoitus vähenisi yhteensä noin 36,6 miljoonaa euroa vuonna 2027 edellä mainittujen toimien myötä. Alla on kuvattu tarkemmin eri muutosten myötä toteutuvia säästöjä.

Ehdotetulla kotoutumislain 60 §:n 1 momentin 5 kohdan eli kotoutumista edistävän monialaisen yhteistyön järjestämistä koskevan kunnalle myönnettävän valtionosuuden kumoamisella voidaan arvioida olevan vähäisiä vaikutuksia kuntien talouteen. Kumoamisen myötä kunnille ei jatkossa myönnettäisi valtionosuutta kotoutumista edistävän monialaisen yhteistyön järjestämiseen, minkä voidaan arvioida heikentävän kuntien taloutta 2 miljoonalla eurolla vuonna 2027.

Ehdotetulla kotoutumislain 64 §:n eli vastaanottoon varautumisen korvausten kumoamisella olisi vaikutuksia kiintiöpakolaisille kuntapaikkoja tarjoavien kuntien talouteen, jos heille ei jatkossa korvattaisi vastaanottoon varautumisen kustannuksia, esimerkiksi kiintiöpakolaisille varattujen asuntojen vuokratkustannuksia ja muita asunnoista aiheutuvia juoksevia kuluja. Osa kunnista on ollut tyytymättömiä nykyiseen kahdeksan kuukauden enimmäiskorvausrajaan ja kritisoineet kunnan maksettavaksi jääviä juoksevia kustannuksia, jos kiintiöpakolaisten Suomeen saapuminen viivästyy yli enimmäiskorvausajan. Jos kunta ei jatkossa vastaanota kiintiöpakolaisia, ei varautumisen kustannuksia tai taloudellisia vaikutuksia synny. Jos kunta jatkossa vastaanottaa kiintiöpakolaisia, taloudelliset vaikutukset vaihtelevat kunnittain sen mukaan, kuinka monta kiintiöpakolaista kunta vastaanottaa ja miten vastaanottoon varautuminen hoidetaan. Vuonna 2023 Suomen pakolaiskiintiö oli 1 050 henkilöä ja vuosina 2024 ja 2025 kiintiö on ollut 500 henkilöä. Pakolaiskiintiön laskemisen myötä myös vastaanottoon

⁹⁸ Pääministeri Petteri Orpon hallitus on sopinut säästöistä kotoutumisen edistämisen rahoitukseen julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2025–2028. Toteutuvien säästöjen arvioidaan ylittävän sovitut säästöt kuitenkin merkittävästi vuosien 2027 ja 2028 osalta. Hallituksen säästötavoitteen ylittävä osa kompensoidaan kunnille vuosina 2027 ja 2028 nostamalla laskennallisen korvauksen tasoa asetuksella niin, että kuntien talouteen kohdistuvat leikkaukset eivät ylitä sovittuja säästötavoitteita.

varautumisen korvausten henkilöpiiri on pienentynyt merkittävästi. Esimerkiksi kaikkiin kuntiin, jotka ovat olleet halukkaita vastaanottamaan kiintiöpakolaisia, ei ole kiintiöpakolaisia ohjattu.

Ehdotetulla kotoutumislain 68 §:n eli ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuneiden kustannusten korvaamisen kumoamisella arvioidaan olevan erittäin vähäisiä vaikutuksia kuntien talouteen. Valtaosa korvattaviksi haettavista ihmiskaupan uhrien palveluista ja tukitoimista aiheutuneista kustannuksista syntyy hyvinvointialueille. Viimeisten vuosien aikana kunnat ovat lähinnä hakeneet 68 §:n mukaisia sosiaali- ja terveydenhuollon korvauksia takautuvasti ajalta ennen hyvinvointialueuudistusta.

Ehdotus kasvattaisi kunnan työvoimaviranomaisen vastuulla olevan työvoimakoulutuksen roolia, kun vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutuksena ja lukutaitokoulutuksena toteutettavien koulutusten järjestäminen ja sen rahoittaminen 100 prosentin valtionosuudella päättyisi. Kunta saa jo nykyisin rahoitusta työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen järjestämiseen. Se rahoitetaan osana kunnille maksettavaa peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää vieraskielisyyskriteerin perusteella pois lukien kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen rahoitus, joka maksetaan kunnille osana niille maksettavaa laskennallista korvausta. Kunnilla on siis jo nykyisin vastuu järjestää kotoutumiskoulutusta kotoutuja-asiakkaille ja siihen on kunnille osoitettu myös rahoitusta, mutta osa kyseisten rahoitusten piirissä olevista kotoutuja-asiakkaista osallistuu vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämään koulutukseen sen sijaan tai sen lisäksi. Osa kotoutuja-asiakkaista on myös voinut osallistua yli 30-vuotiaina kotoutumislain mukaisina omaehtoisina opintoina aikuisten perusopetuksen alku- tai päättövaiheeseen. Vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjille on myönnetty rahoitusta opetus- ja kulttuuriministeriöstä, jolloin kotoutumissuunnitelman omaavalle maahanmuuttajalle eli kotoutuja-asiakkaalle järjestetty koulutus on käytännössä rahoitettu kahteen kertaan: osana kuntien rahoitusta sekä suoraan vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjille myönnettävänä rahoituksena. Ehdotuksen mukaisesti vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjille ei enää myönnettäisi rahoitusta kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen järjestämiseen. Vaikka tämä lisäisi opiskelijamäärää⁹⁹ kuntien järjestämisvastuulla olevassa työvoimakoulutuksessa, tästä ei kuitenkaan syntyisi lisärahoituksen tarvetta kunnille muiden kuin lukutaitokoulutusta tarvitsevien osalta, koska kunnille edellä kuvastusti jo nykyisin maksetaan valtionosuutta ja laskennallista korvausta kyseisten henkilöiden työvoimakoulutuksena toteutettavan kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä.

Ehdotettu muutos, jonka mukaan lukutaitokoulutus olisi jatkossa kunnan työvoimaviranomaisen järjestämisvastuulla, edellyttäisi lisärahoitusta kunnille, sillä tehtävä olisi kunnille uusi. Työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan työvoimaviranomaisten tulisi tarjota työvoimakoulutuksena järjestettyä lukutaitokoulutusta vuosittain noin 920 puutteellisen lukutaidon omaavalle kotoutuja-asiakkaalle¹⁰⁰. Kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmään lisättäisiin 3,1 miljoonaa euroa lukutaitokoulutuksen järjestämiseen, mikä vastaisi lukutaitokoulutuksen nykyistä arvioitua valtion rahoitusta, joka on suunnattu vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjille. Rahoitus jaettaisiin kunnille vieraskielisyyskriteerin mukaisesti osana peruspalvelujen valtionosuutta. Rahoituksen lisäys toteutettaisiin siirtämällä kunnille opetus- ja

⁹⁹ Työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan työvoimakoulutuksena järjestettyyn kotoutumiskoulutukseen siirtyisi vuosittain noin 1200–2300 kotoutuja-asiakasta, jotka nykytilanteessa ovat osallistuneet vapaan sivistystyön oppilaitosten toteuttamaan kotoutumiskoulutukseen.

¹⁰⁰ Arviossa ovat mukana henkilöt, jotka nykytilanteessa ovat osallistuneet vapaan sivistystyön lukutaitokoulutukseen tai ovat 30 vuotta täyttäneitä ja osallistuneet aikuisten perusopetuksen lukutaitovaiheeseen.

kulttuuriministeriön vapaan sivistystyön ylläpitäjille tarkoitettu kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän koulutuksen rahoituksesta se osuus, jolla arvioidaan rahoitetun lukutaitokoulutusta (3,1 miljoonaa euroa). Näin ollen lisärahoitusta ei tarvittaisi valtion talousarvioesityksessä.

Ehdotuksella, joka koskee aikuisten perusopetuksen tukemiseen kotoutumislain mukaisina omaehtoisina opintoina asetettavaa 30 vuoden yläikärajaa, ei arvioida olevan taloudellisia vaikutuksia kuntiin. Nykyisinkin osa kotoutuja-asiakkaista osallistuu työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen sijaan aikuisten perusopetukseen, jota rahoitetaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain nojalla. Kunnalla on jo nykyisin vastuu järjestää kotoutumiskoulutusta kotoutuja-asiakkaille ja siihen on kunnille osoitettu myös rahoitusta edellä kuvatusti. Aikuisten perusopetuksen valtion rahoitus on tältä osin päällekkäistä lukuun ottamatta aikuisten perusopetuksen lukutaitovaihetta. Vaikka omaehtoisten opintojen tukemiseen asetettavan ikärajan arvioidaan lisäävän opiskelijamäärää¹⁰¹ kuntien järjestämisvastuulla olevassa työvoimakoulutuksessa, tästä ei kuitenkaan syntyisi lisärahoituksen tarvetta kunnille muiden kuin aikuisten perusopetuksen lukutaitovaihetta tarvitsevien osalta, koska kunnille edellä kuvatusti jo nykyisin maksetaan valtionosuutta ja laskennallista korvausta kyseisten henkilöiden työvoimakoulutuksena toteutettavan kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä. Ehdotuksen mukaan myös lukutaitokoulutuksen järjestämiseen työvoimakoulutuksena kohdennettaisiin kunnille rahoitusta.

Viittomakieliseen kotoutumiskoulutukseen kohdennettava rahoitus jäisi yllä kuvatusta kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen rahoitusmallista poiketen opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Rahoitus, vuosittain 400 000 euroa, kohdennettaisiin valtionavustuksena sellaiselle vapaan sivistystyön oppilaitokselle, jolla on ylläpitämisluvassaan koulutustehtävänä viittomakielinen kotoutumiskoulutus, eikä kuntien tarvitsisi järjestää tai rahoittaa viittomakielistä kotoutumiskoulutusta.

Ehdotetuilla muutoksilla kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen rahoitukseen olisi erilaisia vaikutuksia eri kuntiin. Opetus- ja kulttuuriministeriön rahoitus vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjille kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän koulutuksen järjestämiseen on kohdistunut eri tavoin eri puolilla Suomea sen perusteella, kuinka laajasti koulutuksia on toteutettu nimenomaan vapaan sivistystyön toimesta. Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitusmalleja koskevan selvityksen¹⁰² mukaan työvoimakoulutuksena toteutetun kotoutumiskoulutuksen ja vapaan sivistystyön kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän koulutuksen yhteenlaskettu toteutunut määrä (jonka mittarina selvityksessä käytettiin opiskelijamäärää) ei jakaudu tasaisesti ensimmäisten kotoutumissuunnitelmien perusteella arvioituun tarpeeseen nähden. Vuonna 2023 Keski-Suomen, Etelä-Savon, Pohjois-Karjalan, Kainuun, Pirkanmaan, Pohjois-Savon ja Satakunnan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten alueella työvoimakoulutuksena ja vapaan sivistystyön koulutuksena toteutetun kotoutumiskoulutuksen yhteenlaskettuja opiskelijoita oli vähemmän kuin alueella laadittuja ensimmäisiä kotoutumissuunnitelmia. Sen sijaan Pohjanmaalla opiskelijoita oli puolitoistakertainen määrä ensimmäisiin laadittuihin kotoutumissuunnitelmiin verrattuna. Pohjanmaalla ja Etelä-Pohjanmaalla toteutunut koulutus painottuu selvästi muita elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusalueita enemmän vapaassa

¹⁰¹ Työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan aikuisten perusopetuksen piiristä työvoimakoulutuksena järjestettyyn kotoutumiskoulutukseen tai muuhun asiakkaille soveltuvaan koulutukseen siirtyisi vuosittain arviolta noin 175 iältään 30 vuotta täyttäneitä kotoutuja-asiakasta, jotka ennen ehdotettuja muutoksia olisivat ohjautuneet aloittamaan aikuisten perusopetuksen alku- tai päättövaiheen.

¹⁰² Karinen, R. ym. 2025. Selvitys kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitusmalleista. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c33a0fe5-17be-4a0b-8bdd-3545e4fb2e72/a0ae1e15-09c8-4c6c-8e1b-64600b40b49a/KIRJE_20250522101249.PDF

sivistystyössä järjestettävään koulutukseen. On huomioitava, että selvityksen tiedot koskevat vuotta 2023 eivätkä siten työvoimakoulutuksen osalta kuvaa nykytilaa, jossa työvoimakoulutuksen järjestämisvastuu on kuntien työvoimaviranomaisilla. Selvityksen perusteella voidaan kuitenkin arvioida, että ehdotettu muutos vaikuttaisi etenkin Pohjanmaan ja Etelä-Pohjanmaan alueiden kuntien talouteen, koska näillä alueilla osa kyseisten rahoitusten piirissä olevista kotoutuja-asiakkaista osallistuu vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutukseen ja lukutaitokoulutukseen eikä kunnan ole tarvinnut itse rahoittaa ja järjestää koulutusta yhtä paljon kuin niissä kunnissa tai niillä alueilla, joissa vapaan sivistystyön rooli ja rahoitus on ollut pienempi.

Lisäksi osa vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjistä on toteuttanut kotoutumiskoulutusta ja lukutaitokoulutusta opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämän rahoituksen lisäksi osin omalla rahoituksellaan. Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitusmalleja koskevan selvityksen¹⁰³ mukaan vuonna 2023 kansanopistot rahoittivat kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän koulutuksen kustannuksista 18 prosenttia, kansalaisopistot 10 prosenttia ja kesäyliopistot 27 prosenttia. Ero toteutuneiden kustannusten ja valtionosuurahoituksen välillä voi johtua joko siitä, että koulutuksen järjestäjät ovat järjestäneet koulutusta enemmän kuin rahoitusta on myönnetty, tai siitä, että toteutuneet kustannukset ovat ylittäneet valtionosuuden perusteena olleen laskennallisen kustannuksen. Vuonna 2023 kansanopistojen, kansalaisopistojen, kesäyliopistojen ja opintokeskusten kotoutumissuunnitelmaan sisältyvien vapaan sivistystyön koulutusten toteutuneet kustannukset olivat yhteensä 19,9 miljoonaa euroa valtionosuuden ollessa 16,8 miljoonaa euroa. Tämä tarkoittaa sitä, että vuonna 2023 vapaan sivistystyön kotoutumissuunnitelmaan sisältyvien koulutusten kustannukset olivat 3,1 miljoonaa euroa korkeammat kuin niihin saatu valtionosuus. Vuonna 2024 koulutusten toteutuneet kustannukset olivat yhteensä noin 19 miljoonaa euroa.¹⁰⁴ Ehdotetun muutoksen mukaan kotoutumis- ja lukutaitokoulutusta järjestettäisiin jatkossa työvoimakoulutuksena ja järjestämisvastuu olisi kunnilla. Tällöin vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjät eivät enää suuntaisi omaa rahoitustaan kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen toteuttamiseen, mikä voisi tarkoittaa koulutustarjonnan vähenemistä niissä kunnissa ja alueilla, joilla ylläpitäjät ovat toteuttaneet koulutuksia myös osin omalla rahoituksellaan.

Ehdotetulla muutoksella siirtää osana laskennallista korvausta maksettava kotoutumiskoulutuksen rahoitus osaksi työvoimapalveluiden rahoitusta, eli kunnille maksettavaa valtionosuutta, olisi vaikutusta kuntien talouteen. Kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen siirrettäisiin kotoutumiskoulutuksen rahoitusta vuonna 2027 arviolta 24,8 miljoonaa euroa. Ehdotus siirtää osana laskennallista korvausta maksettava kotoutumiskoulutuksen rahoitus osaksi työvoimapalveluiden ja siten kuntien peruspalveluiden valtionosuusrahoitusta voi vaikuttaa joidenkin kuntien halukkuuteen myöntää kuntapaikkoja kiintiöpakolaisille ja haavoittuvassa asemassa oleville kansainvälistä suojelua saaville ja kotikunnan saaneille tilapäistä suojelua saaville. Työvoimapalvelu-uudistuksessa linjatun mukaisesti työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen rahoitus siirrettiin kunnille kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta osaksi laskennallista korvausta. Työvoimapalvelu-uudistuksessa linjatun rahoitusratkaisun tarkoituksena on ollut varmistaa pakolaisia vastaanottavien pienten ja keskisuurten kuntien mahdollisuuksia järjestää kotoutumiskoulutusta heti maahanmuuton alkuvaiheessa, koska laskennallinen korvaus kohdistaa rahoituksen suoraan siihen kuntaan, johon pakolainen muuttaa, ja rahoitus on kunnan käytettävissä noin kuukauden kuluttua kuntaan muutosta.

¹⁰³ Karinen, R. ym. 2025. Selvitys kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitusmalleista. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c33a0fe5-17be-4a0b-8bdd-3545e4fb2e72/a0ae1e15-09c8-4c6c-8e1b-64600b40b49a/KIRJE_20250522101249.PDF

¹⁰⁴ Vapaan sivistystyön vuoden 2024 opiskelijamääriä ja kustannuksia koskevat tiedot, opetus- ja kulttuuriministeriö 12.11.2025.

Rahoitus myös seuraa henkilön mahdollisesti muuttaessa korvausaikana kunnasta toiseen. Ehdotettu muutos voi lisätä entisestään pakolaisten muuttoa ja keskittymistä isoihin kaupunkeihin ja kasvukeskuksiin, mikäli pienemmissä kunnissa ei ole tarjolla kotoutumista edistäviä palveluita. Toisaalta työvoimapalvelut järjestetään usein yhtä kuntaa isommilla työllisyysalueilla, jolloin palveluja on tarjolla myös pienempien kuntien kotoutuja-asiakkaille.

Ehdotuksen myötä rahoitusta kohdistuisi enemmän etenkin suurempiin kuntiin, joissa kuitenkin myös asuu suurin osa maahanmuuttajista ja kotoutuja-asiakkaista. Ehdotus koota kaikki kotoutumiskoulutuksen rahoitus yhteen kanavaan yksinkertaistaisi kuntien budjettisuunnittelua ja lisäisi rahoituksen ennakoitavuutta ja työllisyysalueeseen kuuluvien kuntien välistä yhteistyötä, kun kotoutuja-asiakkaiden työvoimapalveluiden rahoitus olisi kokonaisuudessaan osa kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmää. Lisäksi rahoituksen siirto kunnan peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmään tarkoittaisi, että rahoitukseen tehtäisiin jatkossa indeksikorotuksia, millä voi olla vähäisiä myönteisiä vaikutuksia kuntien talouteen. Nykyisessä laskennallisiin korvauksiin perustuvassa rahoitusmallissa vastaavia indeksikorotuksia ei ole.

Taulukossa 3 on vertailtu tammikuussa 2025 momentilta 32.50.30 (Valtion korvaukset kotoutumisen edistämisestä) maksettuja laskennallisia korvauksia kunnittain ensimmäiseltä täysikäisenä maksettavalta vuodelta vieraskielisyyskertoimen mukaan kunnille maksettavaan rahoitukseen vuoden 2023 tietojen perusteella. Taulukon tarkoituksena on kuvailla suuntaa antavasti, miten kotoutumiskoulutuksen rahoituksen siirto työ- ja elinkeinoministeriön momentilta 32.50.30 valtiovarainministeriön momentille 28.90.30 (Valtionosuus kunnille peruspalveluiden järjestämiseen) vaikuttaisi rahoituksen jakautumiseen kuntien välillä. Taulukossa on huomioitu viisi kuntaa, joissa rahoitus kasvaisi arviolta eniten ja viisi kuntaa, joissa rahoitus laskisi arviolta eniten.

Taulukko 3. Arvio muutoksen vaikutuksesta rahoituksen jakautumiseen kuntien välillä.

Kunta	Osuus laskennallisista korvauksista kategoriassa yli 18 vuotta, 1, vuosi vuonna 2025	Osuus vieraskielisyyskertoimen perusteella maksettavasta korvauksesta vuonna 2023	Erotus (osuus laskennallisesta korvauksesta – osuus vieraskielisyyskertoimesta)
Rahoitus kasvaisi eniten			
Helsinki	5,8 %	24,1 %	+ 18,3 %-yks.
Espoo	5,2 %	13,6 %	+ 8,4 %-yks.
Vantaa	5,4 %	12,2 %	+ 6,8 %-yks.
Tampere	3,4 %	4,8 %	+ 1,4 %-yks.
Oulu	1,3 %	2,3 %	+ 0,9 %-yks.
Rahoitus laskisi eniten			
Jyväskylä	3,7 %	1,8 %	- 1,9 %-yks.

Kuopio	3,1 %	1,2 %	- 1,9 %-yks.
Mikkeli	2,1 %	0,5 %	- 1,6 %-yks.
Pieksämäki	1,6 %	0,1 %	- 1,5 %-yks.
Järvenpää	2,1 %	0,7 %	- 1,4 %-yks.

Taulukosta 3 havaitaan, että kotoutumiskoulutuksen rahoituksen siirtyminen valtionosuusjärjestelmään lisäisi merkittävästi erityisesti pääkaupunkiseudun kuntien osuutta kotoutumiskoulutuksen määrärahoista. Suurimpia häviäjiä olisivat keskikokoiset kunnat. Suurimmassa osassa kuntia, määrärahan siirron vaikutus olisi hyvin pieni (muutos - 0,1 - + 0,1 prosenttiyksikköä suhteessa rahoituksen kokonaismäärään). Vaikutuksia arvioitaessa on kuitenkin huomioitava, että vuoden 2025 alussa valtaosa momentilta 32.50.30 maksettavista laskennallista korvauksista maksettiin kotikunnan saaneiden tilapäistä suojelua saavien ukrainalaisten perusteella. Tilapäistä suojelua saavat ovat jakautuneet maan sisällä huomattavasti tasaisemmin kuin momentin piirissä olevat henkilöt yleensä. Ilman tilapäistä suojelua saavia rahoituksen siirron vaikutukset määrärahojen jakautumiseen kuntien välillä olisivat huomattavasti pienemmät. Kotoutumiskoulutukseen osallistuvien tilapäistä suojelua saavien määrän arvioidaan olevan pieni vuodesta 2027 eteenpäin.

Rahoituksen kokoamisella yhteen kanavaan lisättäisiin myös kotoutumiskoulutuksen rahoituksen osittaista tulosperusteisuutta, kun rahoitus kohdistettaisiin jatkossa kuntien peruspalveluiden valtionosuuden kautta kuntiin myös sen kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen osalta, jota tällä hetkellä rahoitetaan opetus- ja kulttuuriministeriöstä suoraan vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjille. Näiden koulutusten osalta rahoitus kohdistuisi jatkossa suoraan kuntiin, jolloin kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän kannustimet koskisivat nykyistä laajemmin kotoutumista ja kielitaitoa edistäviä koulutuksia. Kuntien kannustavaa rahoitusmallia työvoimapolveluiden osalta on kuvattu tarkemmin hallituksen esityksessä eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 207/2022 vp). Lisäksi kunnat voisivat halutessaan rakentaa työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen tuottamiseen myös erillisiä tulosperusteisia elementtejä esimerkiksi tekemällä tulosperusteisia hankintoja tai lisäämällä kunnan omana tuotantona toteutettaviin kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksiin tulosperusteisia rahoituselementtejä.

Ehdotetuilla muutoksilla kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen rahoitukseen voi olla myönteisiä vaikutuksia maahanmuuttajien työllistymiseen ja siten kuntien talouteen, jos kunnat onnistuvat rakentamaan kotoutuja-asiakkaiden koulutuspoluista nykyistä jouhevampia ja tehokkaampia kotoutumisen alkuvaiheen koko koulutustarjonnan ollessa kuntien käsissä ja rahoituksen ollessa kokonaan kunnilla. Kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmän kannustimet, kuntien kasvanut maksuvastuu työttömyysetuuskien rahoituksesta sekä kuntien 50 prosentin rahoitusosuus perustoimeentulotuesta voivat kannustaa kuntia kehittämään nykyistä toimivampia ja tehokkaampia kotoutumiskoulutuksia ja lukutaitokoulutuksia työnhakijana oleville kotoutuja-asiakkaille. Ehdotetuilla muutoksilla voi olla toisaalta kielteisiä vaikutuksia maahanmuuttajien työllistymiseen, kotoutumiseen ja siten kuntien talouteen, jos itsehallinnolliset kunnat eivät osoita työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen toteuttamiseen riittävästi rahoitusta, mikä vaikeuttaisi maahanmuuttajien suomen tai ruotsin kielten sekä yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavien valmiuksien oppimista. Toisaalta nämä hyödyt ja riskit ovat olleet olemassa työvoimakoulutuksena toteutettavan koulutuksen osalta jo

vuoden 2025 alusta. Ehdotettu muutos ulottaisi hyödyt ja riskit myös lukutaitokoulutukseen ja siihen osuuteen kotoutumiskoulutuksesta, jota tällä hetkellä toteutetaan vapaan sivistystyön oppilaitoksissa ja rahoitetaan suoraan vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjille.

Ehdotuksella vahvistaa kotoutumiskoulutuksen joustavia toteutustapoja olisi vaikutusta kuntien talouteen. Ehdotuksen mukaan lisärahoitusta osoitettaisiin kunnille 2 miljoonaa euroa osana kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää. Kunnat voisivat kehittää kotoutumiskoulutuksen malleja, joissa kotoutumiskoulutus ei katkeaisi henkilön työllistyessä tai aloittaessa yritystoiminnan kotoutumiskoulutuksen aikana. Ruotsinkielisen kotoutumiskoulutuksen järjestämisen vahvistamiseksi kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen siirrettäisiin rahoitusta 300 000 euroa momentilta 32.50.03 (Kotoutumisen ja työvoiman maahanmuuton edistäminen), joka jaettaisiin kunnille vieraskielisyyskriteerin perusteella. Rahoituksen lisäämisellä olisi vähäisiä vaikutuksia kuntien talouteen.

Ehdotuksella kotoutumissuunnitelman laatimisesta osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä arvioidaan olevan vähäisiä taloudellisia vaikutuksia kunnille maksettavan laskennallisen korvauksen määrään. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen kehysriihessä keväällä 2024 päätettiin laskennallisen korvauksen alentamisesta 100 eurolla/vuosi koskien 18 vuotta täyttäneiden laskennallista korvausta. Valtioneuvoston asetuksella kotoutumisen edistämiseen liittyvien kunnan, hyvinvointialueen ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisen kustannusten korvaamisesta valtion varoista (872/2024) säädetään tarkemmin laskennallisen korvauksen perusteista ja maksatuksesta sekä esimerkiksi laskennallisen korvauksen korvaussummista. Kotoutumislakiin tehtävien muutosten pohjalta myös valtioneuvoston asetusta muutettaisiin ja toteutettaisiin kehysriihessä keväällä 2024 päätetty säästö, josta 85 euroa kohdistuisi kuntien laskennalliseen korvaukseen. Prosessin tehostaminen yhdistämällä kotoutumislain mukaisten toimenpiteiden laatiminen samaan tapaamiseen säästäisi vähäisessä määrin kunnan henkilöresursseja sekä tulkkaukseen tarvittavia resursseja.

Kunnan kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittamistehtävää koskevan 47 §:n kumoamisella ei olisi vähäistä enempää vaikutusta kuntien tehtäviin, eikä siten taloudellisia vaikutuksia. Hallinnollisen taakan, normien purkamiseksi sekä lainsäädännön selkeyttämiseksi ja yksinkertaistamiseksi kuntien tehtävistä kumottaisiin 47 §:ää vastaava tehtävä ja yhteensovittamista edistettäisiin osana kunnan muita sille säädettyjä tehtäviä. Esitetyllä muutoksella, joka tehtäisiin koskien 60 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaista valtionosuutta eli valtionosuuden myöntäminen lasten kotihoidon tukea saavien henkilöiden kotoutumisen edistämiseen, ei olisi taloudellisia vaikutuksia kuntiin. Vaikka käyttötarkoitusta laajennettaisiin, myönnettäisiin rahoitus kunnille samoin kriteerein kuin aiemmin eli vieraskielisyyskriteerin perusteella. Myöskään myönnettävän rahoituksen määrään ei esitetäisi muutoksia.

4.2.1.3 Vaikutukset hyvinvointialueiden talouteen

Ehdotuksella kotoutumissuunnitelman laatimisesta osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä arvioidaan olevan vähäisiä taloudellisia vaikutuksia hyvinvointialueille maksettavan laskennallisen korvauksen määrään. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen kehysriihessä keväällä 2024 päätettiin laskennallisen korvauksen alentamisesta 100 eurolla/vuosi koskien 18 vuotta täyttäneiden laskennallista korvausta. Valtioneuvoston asetuksella kotoutumisen edistämiseen liittyvien kunnan, hyvinvointialueen ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisen kustannusten korvaamisesta valtion varoista säädetään tarkemmin laskennallisen korvauksen perusteista ja maksatuksesta sekä esimerkiksi laskennallisen korvauksen korvaussummista. Kotoutumislakiin tehtävien muutosten pohjalta myös valtioneuvoston asetusta muutettaisiin ja toteutettaisiin kehysriihessä keväällä 2024 päätetty säästö, josta 15 euroa kohdistuisi hyvinvointialueiden laskennalliseen korvaukseen. Prosessin tehostaminen

yhdistämällä kotoutumislain mukaisten toimenpiteiden laatiminen samaan tapaamiseen säästäisi vähäisessä määrin hyvinvointialueen henkilöresursseja sekä tulkkaukseen tarvittavia resursseja niiden tapaamisten osalta, jotka edellyttävät hyvinvointialueen osallistumista kotoutuja-asiakkaan monialaisesta palvelutarpeesta johtuen. Lisäksi hyvinvointialueelle maksettavaan laskennalliseen korvaukseen tehtäisiin tasoleikkaus, yhteensä noin 2,8 miljoonaa euroa, kotoutumisen edistämisen rahoitukseen päätettyjen säästöjen toteuttamiseksi. Hyvinvointialueelle maksettavaan laskennalliseen korvaukseen tehtäisiin lisäksi määräaikainen tasoleikkaus, 0,573 miljoonaa euroa, vuosille 2027 ja 2028 opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan siirtymäajan rahoituksen kattamiseksi.

Ehdotetuilla muutoksilla olisi vähäisiä myönteisiä vaikutuksia hyvinvointialueiden talouteen hallinnollisen työn vähenemisen myötä. Täydentävästä ja ehkäisevästä toimentulotuen kustannusten korvaamisesta sekä ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta luopuminen ei vaikuta hyvinvointialueiden talouteen, koska kotoutumislain mukainen rahoitus, arviolta 2,9 miljoonaa euroa vuonna 2027, siirrettäisiin hyvinvointialueiden rahoitukseen.

Vuosittainen toimeentulotuen korvaussumma on vaihdellut 1,3 miljoonasta eurosta 5,7 miljoonaa euroon. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen korvausaikaa lyhennettiin kolmesta vuodesta yhteen vuoteen vuoden 2025 alusta.

Ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuneiden kustannusten korvaamisen vuosittainen korvaussumma on vaihdellut vuosina 2023–2025 260 000 euron ja 930 000 euron välillä, minkä voidaan katsoa olevan hyvinvointialueiden kokonaisrahoituksen kannalta vähäinen summa hallinnolliseen työhön nähden. Korvausmäärät ovat vaihdelleet eri hyvinvointialueiden välillä. Eniten ihmiskaupan uhrien palveluista ja tukitoimista aiheutuneista kustannuksista on maksettu korvauksia vuosina 2023–2025 Helsingin sosiaali-, terveys- ja pelastus-toimialalle, Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueelle, Vantaan ja Keravan hyvinvointialueelle sekä Pirkanmaan hyvinvointialueelle, joille myös kotoutumislain 68 §:n mukaisen korvauksen poistumisella olisi eniten taloudellisia vaikutuksia. Kaikki hyvinvointialueet eivät ole hakeneet 68 §:n mukaisia kustannuksia korvattaviksi, koska kaikilla alueilla ei ole ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkaita tai heillä ei ole ollut asemastaan aiheutuneita erityisiä palvelutarpeita. Kotoutumislain mukaisilla korvauksilla ei ole järjestetty erillispalveluita hyvinvointialueilla. Kotoutumislaisissa ei myöskään säädetä hyvinvointialueille velvoitetta järjestää erityisiä palveluita. Ihmiskaupan uhreille järjestetään palvelut osana muita sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita, joihin hyvinvointialue saa valtion yleiskatteista rahoitusta, joka perustuu muun muassa väestön palvelun tarpeeseen.

Ehdotuksella kumota kotoutumislain 49 ja 50 § eli pääosin informatiiviset hyvinvointialueiden tehtäviä koskevat pykälät voi olla vähäisiä taloudellisia vaikutuksia kotoutumisen edistämiseen hyvinvointialueilla. Lisäksi ehdotuksella selkeyttää kotoutumislain mukaisia tavoitteita läpileikkaavasti laissa voi olla vähäisiä vaikutuksia hyvinvointialueiden kotoutumista edistävien tehtävien hoitamiseen ja siten hyvinvointialueiden talouteen.

4.2.1.4 Vaikutukset Ahvenanmaan viranomaisten talouteen

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1999) 18 §:n mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maakunnan hallitusta sekä sen alaisia viranomaisia ja laitoksia, kuntien hallintoa ja niiden viranhaltijoita, työllisyyden edistämistä, terveyden- ja sairaanhoitoa (tietyin poikkeuksin), sosiaalihuoltoa, opetusta, kulttuuria, urheilua, nuorisotyötä, sekä muita itsehallintolain perusteiden mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviksi katsottavia asioita. Myös kotoutumisen edistäminen kuuluu Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan ja maakunnalla onkin

oma maakuntalakinsa kotoutumisen edistämisestä (Landskapslag (2012:74) om främjande av integration). Ahvenanmaan kotoutumislaki koskee Ahvenanmaalle muuttaneita henkilöitä, joilla on ulkomaalaislain mukainen voimassa oleva oleskelulupa Suomessa tai joiden oleskeluoikeus on rekisteröity tai joille on myönnetty ulkomaalaislain mukainen oleskelukortti. Ahvenanmaan kotoutumislaisissa ei kuitenkaan säädetä erikseen esimerkiksi korvauksien saamisesta, vaan kotoutumislain mukaisia korvauksia maksetaan myös Ahvenanmaan maakunnan kunnille. Valtakunnalla on Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n mukaan lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat muun muassa holhousa, perhesuhteita ja lapsen oikeudellista asemaa.

Hyvinvointialueiden perustaminen ja niitä koskeva rahoituslaki ei koske Ahvenanmaan maakuntaa, mutta Ahvenanmaan maakunnassa Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomainen järjestää maakunnan terveyspalvelut. Ahvenanmaan maakunnassa laskennallinen korvaus jaetaan Ahvenanmaan kuntien ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisen kesken. Ahvenanmaalla sosiaalihuollon palveluista vastaa kuntien Kommunernas socialtjänst k.f., joten sosiaalihuollon osuus maksetaan osana Ahvenanmaan maakunnan kuntien saamaa laskennallista korvausta.

Ehdotetuilla 63, 64 ja 68 §:n kumoamisella olisi erittäin vähäisiä taloudellisia vaikutuksia Ahvenanmaan maakunnan viranomaisten talouteen. Korvausmäärät ovat olleet Ahvenanmaan maakunnan kuntien ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisen osalta pieniä tai niitä ei ole haettu ollenkaan. Ahvenanmaan maakunnan kunnille ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle maksettujen kotoutumislain 63, 64 ja 68 §:n mukaisia korvauksia kuvataan tarkemmin luvussa 2. Lisäksi Ahvenanmaan maakunnan viranomaisille maksettavaan laskennalliseen korvaukseen tehtäisiin tasoleikkaus, noin 350 000 euroa, kotoutumisen edistämisen rahoitukseen päätettyjen säästöjen toteuttamiseksi, millä olisi niihin vähäisiä taloudellisia vaikutuksia.

Ehdotuksella kotoutumissuunnitelman laatimisesta osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä arvioidaan olevan vähäisiä taloudellisia vaikutuksia Ahvenanmaan maakunnan kunnille ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle maksettavan laskennallisen korvauksen määrään. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen kehysriihessä keväällä 2024 päätettiin laskennallisen korvauksen alentamisesta 100 eurolla/vuosi koskien 18 vuotta täyttäneiden laskennallista korvausta. Valtioneuvoston asetuksella kotoutumisen edistämiseen liittyvien kunnan, hyvinvointialueen ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisen kustannusten korvaamisesta valtion varoista säädetään tarkemmin laskennallisen korvauksen perusteista ja maksatuksesta sekä esimerkiksi laskennallisen korvauksen korvaussummista. Kotoutumislakiin tehtävien muutosten pohjalta myös valtioneuvoston asetusta muutettaisiin ja toteutettaisiin kehysriihessä keväällä 2024 päätetty säästö, josta 93 euroa kohdistuisi Ahvenanmaan maakunnan kuntien ja 7 euroa Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisen laskennalliseen korvaukseen. Prosessin tehostaminen yhdistämällä kotoutumislain mukaisten toimenpiteiden laatiminen samaan tapaamiseen säästäisi vähäisessä määrin henkilöresursseja sekä tulkkaukseen tarvittavia resursseja.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen mukaan lain 60 §:n 1 momentista kumottaisiin sen 5 kohta, eli kunnille ei enää myönnettäisi valtionosuutta kotoutumista edistävään monialaiseen yhteistyöhön. Vastaava rahoitus on maksettu Ahvenanmaan maakunnan kunnille laskennallisena erityiskustannuskorvauksena, mikäli Ahvenanmaan maakuntaan kuuluva kunta on järjestänyt vastaavanlaisia palveluja maakunnassa. Korvausten määrästä on säädetty valtioneuvoston asetuksen kotoutumisen edistämiseen liittyvien kunnan, hyvinvointialueen ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisen kustannusten korvaamisesta valtion varoista 3 §:ssä. Mainitun asetuksen 3 §:n 1 momentin mukaan valtion varoista maksetaan Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalla laskennallista korvausta kotoutumisen edistämiseksi

annetun lain 65 §:n 3 momentissa tarkoitetun toiminnan järjestämisestä aiheutuvista kustannuksista. Mainitun momentin 5 kohdan mukaan maksetaan korvausta kotoutumisen edistämisestä annetun maakuntalain 25 §:ssä tarkoitetusta kotoutumista edistävästä monialaisesta yhteistyöstä 560 euroa henkilöä kohden. Kotoutumislain mukaisia kustannuksia korvataan vastaavista tehtävistä sekä Manner-Suomen kunnille että Ahvenanmaan maakuntaan kuuluville kunnille. Koska kotoutumislaita kumottaisiin edellä mainittu säännös ja sitä koskeva rahoitus, ei sitä korvattaisi jatkossa myöskään Ahvenanmaan maakunnan kunnille osana laskennallista erityiskorvausta, mikä huomioitaisiin valtioneuvoston asetusta koskevassa valmistelussa.

On syytä huomioda, ettei laskennallisen korvauksen osana maksettavan kotoutumiskoulutuksen rahoituksen siirtäminen kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen vaikuttaisi Ahvenanmaan maakunnassa kotoutumiskoulutuksen järjestämiseen. Työvoimapalveluiden järjestämisestä Ahvenanmaalla vastaa maakunnan viranomainen ja rahoituksesta vastaa maakuntahallitus. Työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen rahoitus Manner-Suomessa on osoitettu kunnille osana kuntien peruspalvelujen valtionosuutta pois lukien osana muille kuin Ahvenanmaan maakunnan kunnille osana laskennallista korvausta maksettava kotoutumiskoulutuksen rahoitus.

Kunnille ehdotetaan säädettävän uusi tehtävä lukutaitokoulutuksen järjestämisestä, jota järjestettäisiin työvoimakoulutuksena. Ehdotetulla muutoksella ei olisi vaikutuksia Ahvenanmaan maakunnan viranomaisiin, sillä työvoimapalveluiden järjestämisestä Ahvenanmaalla vastaa maakunnan viranomainen ja rahoituksesta vastaa maakuntahallitus.

4.2.1.5 Vaikutukset kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten järjestäjien talouteen

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitukseen esitetyillä muutoksilla olisi taloudellisia vaikutuksia kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten järjestäjiin. Kunnilla on jo nykyisin vastuu järjestää kotoutumiskoulutusta kotoutuja-asiakkaille, ja siihen on kunnille osoitettu myös rahoitusta, mutta osa kyseisten rahoitusten piirissä olevista kotoutuja-asiakkaista osallistuu vapaan sivistystyön kotoutumis- ja lukutaitokoulutukseen, johon vahvistetut suoritteet rahoitetaan 100 prosentin valtionosuudella. Vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjille osoitettu rahoitus on vaihdellut vuosittain. Vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjille on osoitettu rahoitusta kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen järjestämiseen 100 prosentin valtionosuudella 15,83 miljoonaa euroa vuonna 2025 ja 12,3 miljoonaa euroa vuonna 2026. Vuoden 2027 määrärahan taso olisi ollut ilman esitettyjä muutoksia tai säästötoimia 10,427 miljoonaa euroa. Lisäksi vapaan sivistystyön määrärahoista on osoitettu 5 miljoonaa euroa valtionavustuksina toimintamallin luomiseksi maahanmuuttajataustaisten naisten työllistymisen edellytysten parantamiseksi. Käytännössä vuonna 2025 kyseinen 5 miljoonaa euroa myönnettiin vapaan sivistystyön opintoteliavustuksena oppilaitosten ylläpitäjille kotoutumisajan ylittäneille maahanmuuttajanaishille järjestettävään työllistymistä edistävään kielikoulutukseen. Ehdotuksen mukaan vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjille myönnetty kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen valtionosuusrahoitus lakkautettaisiin. Lisäksi kunnan työvoimaviranomaisen tehtäväksi säädettäisiin lukutaitokoulutuksen järjestäminen työvoimakoulutuksena kotoutuja-asiakkaille, jonka vuoksi sen toteuttaminen ja sitä koskeva rahoitus poistuisi vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjiltä. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle jäisi kuitenkin kotoutumisajan ylittäneiden maahanmuuttajanaisten kielikoulutukseen tarkoitettu valtionavustus vapaan sivistystyön oppilaitoksille (5 miljoonaa euroa/vuosi).

Opetus- ja kulttuuriministeriön 100 prosentin valtionosuusrahoituksen lakkauttaminen vaikuttaisi eri tavoin vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjiin ja niiden talouteen. Kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän koulutuksen eli kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen 100 prosentin valtionosuusrahoitus muodosti vapaan sivistystyön koulutuksen rahoituksesta vuonna 2023

kansanopistoissa 20 prosenttia, kesäyliopistoissa 10 prosenttia, kansalaisopistoissa 4 prosenttia ja opintokeskuksissa 2 prosenttia. Seitsemällä vapaan sivistystyön oppilaitoksella kotoutumiskoulutuksen osuus vapaan sivistystyön rahoituksesta on yli 50 prosenttia. Ehdotuksen vaikutukset oppilaitosten ja niiden ylläpitäjien talouteen olisivat suuret erityisesti näissä oppilaitoksissa. Ehdotuksella arvioidaan olevan vaikutusta erityisesti yhdistysten ja säätiöiden ylläpitämien kansanopistojen talouteen. Vapaan sivistystyön oppilaitoksista kansanopistot ovat toteuttaneet selvästi eniten kotoutumissuunnitelmaan sisältyviä kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksia, ja vuonna 2025 kansanopistojen ylläpitäjille maksettiin 100 prosentin valtionosuutta näiden koulutusten järjestämisestä 12,2 miljoonaa euroa. Kansanopistot kuten muutkin vapaan sivistystyön oppilaitokset voisivat jatkossa osallistua työvoimaviranomaisten järjestämiin työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen kilpailutuksiin, mikäli työvoimaviranomainen päättää toteuttaa koulutuksen hankintamenettelyllä. On myös huomioitava, että useilla alueilla/useissa kunnissa kyseessä saattavat olla hankintalain kynnysarvon alittavat hankinnat. Työvoimapaalvelujen hankinnoissa kansallinen kynnysarvo on 400 000 euroa. Mikäli työvoimaviranomainen päättää järjestää koulutuksen kunnan omissa oppilaitoksissa, kotoutumiskoulutusta voitaisiin toteuttaa esimerkiksi kuntaomisteissa vapaan sivistystyön oppilaitoksissa. Kansalaisopistoista kunnallisia on 150. Kansanopistojen ylläpitäjistä kuusi on kuntayhtymiä ja kolme kuntaa. Vapaan sivistystyön kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen rahoitus myönnetään vuosittain osana vapaan sivistystyön rahoituspäätöksiä. Näin ollen vuoden 2027 rahoituspäätöksessä ei enää myönnettäisi rahoitusta vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutukseen. Osa vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjistä on toteuttanut kotoutumiskoulutusta ja lukutaitokoulutusta opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämän rahoituksen lisäksi osin omalla rahoituksellaan. Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitusmalleja koskevan selvityksen¹⁰⁵ mukaan vuonna 2023 vapaan sivistystyön kotoutumissuunnitelmaan sisältyvien koulutusten kustannukset olivat 3,1 miljoonaa euroa korkeammat kuin niihin saatu valtionosuus. Ehdotetun muutoksen myötä vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjät eivät enää suuntaisi omaa rahoitustaan kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen toteuttamiseen. Vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjät voisivat edelleen toteuttaa vapaan sivistystyön muulla rahoituksella sekä omalla rahoituksellaan muita koulutuksia, kuten erilaisia joustavampia ja intensiteetiltään vaihtelevia suomen ja ruotsin kielen koulutuksia sekä luku- ja kirjoitustaitoa ja muita kotoutumisvalmiuksia edistäviä kursseja esimerkiksi työvoiman ulkopuolella olevien, työssä käyvien ja ns. kotoutumisajan ylittäneiden maahanmuuttajien tarpeisiin.

Viittomakieliseen kotoutumiskoulutukseen kohdennettava rahoitus jäisi yllä kuvatussa kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen rahoitusmallista poiketen opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Rahoitus, vuosittain 400 000 euroa, joka vastaa vuonna 2025 viittomakieliseen kotoutumiskoulutukseen käytettyä valtionosuutta, kohdennettaisiin valtionavustuksena sellaiselle vapaan sivistystyön oppilaitokselle, jolla on ylläpitämisluvassaan koulutustehtävänä viittomakielinen kotoutumiskoulutus.

Ehdotuksen mukaan kunnan työvoimaviranomainen voisi siis valita kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen tuottamistavan. Tuottamistavan valinnalla olisi vaikutuksia eri koulutuksenjärjestäjien toimintaan ja talouteen. Mikäli kunta päättää toteuttaa koulutuksen kunnan omana tuottantona, rahoitusta suunnattaisiin kunnan omistamille oppilaitoksille. Kunnan omia oppilaitoksia voivat olla esimerkiksi kansalaisopistot, aikuislukiot ja ammatilliset oppilaitokset. Mikäli kunta päättää hankkia koulutuksen ostopalveluna eli kilpailuttamalla, rahoitusta kohdistettaisiin kilpailutuksen voittaneille koulutuksenjärjestäjille eli palveluntuottajille. Työ- ja

¹⁰⁵ Karinen, R. ym. 2025. Selvitys kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitusmalleista. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c33a0fe5-17be-4a0b-8bdd-3545e4fb2e72/a0ae1e15-09c8-4c6c-8e1b-64600b40b49a/KIRJE_20250522101249.PDF

elinkeinoministeriön ja kehittämis- ja hallintokeskuksen työllisyysalueille keväällä 2025 tekemän työvoimapalvelukyselyn mukaan 80 prosenttia vastaajista ilmoitti toteuttavansa työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen ostopalveluina. Kyselyn mukaan kotoutumiskoulutuksia hankitaan lähes poikkeuksetta ulkopuolisilta palveluntarjoajilta riippumatta työllisyysalueen koosta. Luvuista havaitaan myös, että osuus nousee työvoiman määrän noustessa. Voidaan ennakoida, että ehdotettu muutos vaikuttaisi ulkopuolisten palveluntuottajien talouteen myönteisesti, jos kunnat toteuttaisivat nykyistä suurempaa määrää kotoutumiskoulutusta ja lisäksi uutena työvoimapalveluna lukutaitokoulutusta ostopalveluna.

Ehdotuksella turvata ruotsinkielisen kotoutumista edistävän koulutuksen järjestämisen ja vapaan sivistystyön toiminnan rahoitus siirtämällä opetus- ja kulttuuriministeriön momentille määräaikaaisesti 1,3 miljoonaa euroa, ehdotuksella turvata suomen kielen tai suomenkielisen muun koulutuksen järjestämistä vapaassa sivistystyössä siirtämällä opetus- ja kulttuuriministeriön momentille määräaikaaisesti 573 000 euroa sekä ehdotuksella turvata vapaan sivistystyön toimijoiden rooli siirtämällä rahoitusta määräaikaisesti 400 000 euron valtionavustukseen vapaan sivistystyön keskusjärjestöille, vahvistettaisiin vapaan sivistystyön toimijoiden kykyä ja mahdollisuuksia osallistua kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen toteuttamiseen mallissa, jossa koulutusten järjestämisvastuu olisi työvoimaviranomaisilla. Määräaikaiset rahoitukset olisivat opetus- ja kulttuuriministeriön vapaan sivistystyön momentilla kaksi vuotta uudistuksen voimaantulosta eli vuoden 2028 loppuun.

Myös ehdotuksella vahvistaa kotoutumiskoulutuksen joustavia toteutustapoja olisi vaikutusta koulutuksenjärjestäjien toimintaan ja talouteen. Ehdotuksen mukaan lisärahoitusta osoitettaisiin kunnille vuoden 2027 alusta lukien 2 miljoonaa euroa osana kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää. Kunnat voisivat kehittää kotoutumiskoulutuksen malleja, joissa kotoutumiskoulutus ei keskeytyisi henkilön työllistytessä tai aloittaessa yritystoiminnan kotoutumiskoulutuksen aikana. Kunnat voisivat edellä kuvatulla tavalla valita tuottamistavan ja toteuttajatahon tällaisten koulutusmallien kehittämiseen ja toteuttamiseen. Vaikutukset eri koulutuksenjärjestäjiin olisivat edellä kuvatun kaltaisia.

Ostopalveluina toteutettavaa kotoutumiskoulutusta kohtaan on esitetty kritiikkiä, jonka mukaan koulutuksen pitkäjänteinen kehittäminen ja laadukas toteuttaminen ei ole mahdollista, koska hankintakaudet ovat lyhyitä ja toimintaa ei voida ennakoida ja suunnitella. Tämän riskin toteutuminen riippuu siitä, minkä tuottamistavan itsehallinnolliset kunnat valitsevat, ja jos ne valitsevat ostopalveluratkaisun, miten kunkin hankinnan yksityiskohdat ja sopimusehdot laaditaan. Hankintayksikkö voi varmistaa koulutuksen laatua ja kehittämisen pitkäjänteisyyttä muun muassa tekemällä markkinakartoituksia ja markkinavuoropuheluja, asettamalla hankinnan vähimmäisvaatimukset ja laatukriteerit korkealle, tekemällä sopimuskauden aikaista seuranta ja valvontaa sekä harkitsemalla, mikä on sopiva sopimuskauden pituus. Koska työvoimapalveluiden hankinnat kuuluvat julkisista hankinnoista ja käyttösopimuksista annetun lain (1397/2016) liitteen E mukaisiin sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä muiden erityisten palveluiden hankintoihin, on hankintayksikön otettava erityisesti huomioon palvelujen käyttäjien tarpeet hankinnoissa (laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista, 108 §). On myös huomioitava, että itsehallinnolliset kunnat ovat voineet päättää työvoimakoulutuksen tuottamistavan jo vuoden 2025 alusta työvoimapalvelu-uudistuksen myötä. Ehdotettu muutos ulottaisi tuottamistavan vaihtoehdot myös lukutaitokoulutukseen ja siihen osuuteen kotoutumiskoulutuksesta, jota tällä hetkellä toteutetaan vapaan sivistystyön oppilaitoksissa ja rahoitetaan suoraan vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjille.

Ehdotuksella voisi olla vaikutuksia niiden koulutuksen järjestäjien talouteen, jotka järjestävät aikuisten perusopetusta. Ehdotuksen mukaan aikuisten perusopetuksen tukemiseen kotoutumislain mukaisina omaehtoisina opintoina asetettaisiin osallistujalle 30 vuoden yläikäraja, josta

työvoimaviranomainen voisi poiketa perustellusta syystä tätä vanhemman kotoutuja-asiakkaan osalta. Ehdotus vähentäisi aikuisten perusopetuksen opiskelijamäärää, koska kotoutumislain mukainen opiskelu työttömyysetuudella tuettuna on monien kotoutuja-asiakkaiden näkökulmasta houkuttelevampaa kuin opiskelu esimerkiksi opintotuella, joten henkilöt eivät todennäköisesti myöskään siirtyisi opiskelemaan aikuisten perusopetukseen opintotuella, kun opintoja ei enää tuettaisi omaehtoisina opintoina työttömyysetuudella. Opiskelijamäärän vähentyessä vähenisi koulutuksen järjestäjien saama rahoitus. Vuosina 2021–2024 koko oppimäärää suorittavista aikuisten perusopetuksen opiskelijoista yli 30-vuotiaita oli 37—43 prosenttia¹⁰⁶. Osa kansanopistoista järjestää aikuisten perusopetusta, ja aikuisten perusopetuksen tukemiseen kotoutumislain mukaisina omaehtoisina opintoina ehdotetuista muutoksista aiheutuvat taloudelliset vaikutukset voivat näin ollen kohdistua osittain samoihin tahoihin kuin muutokset kotoutumiskoulutuksen rahoituksessa ja järjestämisessä.

Vähäistä vaikutusta aikuisten perusopetusta järjestävien koulutuksen järjestäjien talouteen voi olla myös sillä, että ehdotettu muutos lakkauttaa kotoutumiskoulutuksen järjestäminen ja rahoittaminen vapaan sivistystyön oppilaitoksissa johtaisi siihen, että myös kansanopistoissa toteutettu oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentin mukainen koulutus loppuisi. Koski-tietokannan mukaan tilastointipäivänä 20.9.2025 tähän koulutukseen osallistui 25 oppivelvollista opiskelijaa. Oppivelvollinen, joka on suorittanut perusopetuksen ja jolta puuttuu perusopetuksen jälkeisen koulutuksen suorittamiseksi riittävä suomen tai ruotsin kielen taito, voisi nykytilaa vastaavasti opiskella oppivelvollisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaisesti aikuisten perusopetuksessa. Kunta voi järjestää aikuisten perusopetusta omalla päätöksellään ilman erillistä lupaa. Yksityiset opetuksen järjestäjät tarvitsevat järjestämisluvan. Aikuisten perusopetuksen oppilasmäärät vaihtelevat vuosittain ja voidaan arvioida, että edellä mainittuun oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaiseen koulutukseen osallistuneiden oppivelvollisten vähäinen määrä sisältyy normaaliin vuosittaiseen vaihteluväliin. Aikuisten perusopetus rahoitetaan arviomäärärahamomentilta. Muutoksella ei siis arvioida olevan vähäistä suurempaa vaikutusta aikuisten perusopetusta järjestävien koulutuksen järjestäjien talouteen.

4.2.2 Viranomaisvaikutukset

4.2.2.1 Vaikutukset kuntiin

Ehdotuksella selkeyttää kotoutumislain mukaisia tavoitteita läpileikkaavasti laissa voi olla vaikutuksia kuntien kotoutumista edistävien tehtävien hoitamiseen. Tavoitteiden selkeyttäminen voi yhdenmukaistaa erilaisten kuntien toimintatapoja kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisessä ja toteuttamisessa sekä tehostaa asiakastyötä.

Ehdotus säättää kotoutumisen velvoittavuudesta ja lisätä kotoutumislakiin läpileikkaavasti painotusta maahanmuuttajan oman vastuun ja velvollisuuksien lisäämisestä kotoutumisestaan voi vähentää kunnan kotoutumista edistävien palveluiden tarvetta, mikäli maahanmuuttajan omatoimisuus kasvaa. Maahanmuuttajan oman vastuun ja velvoittavuuden lisääminen edellyttää ohjaustyötä tekeviltä uudenlaista työotetta, joka korostaa asiakkaan alkuun auttamista ja omatoimisuutta asioidensa järjestäjänä ja palveluiden käyttäjänä. Asiakkaalle on osattava viestiä kunnan ja työvoimaviranomaisen kotoutumista edistävässä palveluissa heti ensi tapaamisesta lähtien, että asiakkaalta odotetaan lisääntyvää itsenäisyyttä, omatoimisuutta ja vastuun ottamista omasta tilanteestaan. Kotoutumispalveluiden tavoitteena on auttaa maahanmuuttajaa yhteiskunnassa alkuun pysyvän tukitoiminnon sijaan. Kotoutumislain läpileikkaavasti toteutettava

¹⁰⁶ Opetushallinnon tilastopalvelu Vipunen. Prosenttiosuus on laskettu kaikista opiskelijoista, ja vain osa opiskelijoista on opiskellut kotoutumislain mukaisina omaehtoisina opintoina.

velvoittavuutta ja omaa vastuuta korostava lähestymistapa edistäisi ja nopeuttaisi kotoutumista, jos ohjaustyötä tekevät kommunikoivat onnistuneesti kaikille asiakkaille kotoutumisen tavoitteena olevan nopean työllistymisen, kielenoppimisen ja yhteiskuntatietouden.

Kotoutumislakia koskevilla ehdotuksilla, joilla toteutetaan hallituksen päättämiä säästötoimia, voidaan arvioida olevan vaikutuksia kuntien tehtäviin kotoutumisen edistämiseksi. Säästötoivoitteiden aikaansaamiseksi on tarkoitus vähentää ensisijaisesti kuntien kotoutumiseen liittyviä velvoitteita niin, etteivät muutokset kuitenkaan heikentäisi kielikoulutusta, varhaiskasvatuksen tai opetuksen palveluita tai työllisyyttä edistäviä palveluita. Esityksellä luovuttaisiin tietyistä kunnille maksettavista kotoutumislain mukaisista korvauksista. Kunnille maksettavista kotoutumislain mukaisista korvauksista luopuminen vähentäisi kuntien niihin liittyviä hallinnollisia tehtäviä, koska ne vähentävät byrokratiaa ja tehostavat resurssien käyttöä.

Ehdotettu kotoutumislain 60 §:n 1 momentin 5 kohdan eli 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 vuoden 2025 alusta voimaan tullut työvoimapalvelujen uudistus on saattanut vähentää osaamiskeskustyyppisen toiminnan tarvetta, koska kuntien vastuulla on osaamisen kehittämisen palvelujen lisäksi työllistymisen ja kotoutumisen edistämisen palvelut, mikä helpottaa monialaista yhteistyötä. Joissakin kunnissa on jo vuoden 2025 aikana jonkin verran karsittu osaamiskeskustyyppisen toiminnan resursseja ja tietyistä palveluista on jouduttu luopumaan. Monialaisen yhteistyön järjestämistä koskevasta valtionosuudesta luopuminen voi aiheuttaa lisää resurssien karsimista. Kotoutumislain 45 ja 46 §:ssä säädetyn mukaisesti kunnan tulee kuitenkin edelleen kehittää kotoutumisen edistämistä monialaisena yhteistyönä sekä ottaa huomioon kotoutumisohjelmaan sisältyvien palvelujen toteuttamisessa ja seurannassa monialainen yhteistyö. Lisäksi vuoden 2025 aikana osaamiskeskustyyppistä toimintaa on joissakin kunnissa rahoitettu työvoimapalveluiden rahoituksen kautta. Näiden kuntien osalta muutoksella arvioidaan olevan vähäisiä tai erittäin vähäisiä vaikutuksia. Lisäksi myös muissa kunnissa osaamiskeskustyyppistä toimintaa voidaan jatkossa rahoittaa muun rahoituksen, esimerkiksi juuri työvoimapalveluiden tai muun kunnan rahoituksen kautta.

Ehdotettu kotoutumislain 64 §:n eli vastaanottoon varautumisen kustannusten korvaamisen kumoaminen voi vaikuttaa kuntien halukkuuteen jatkossa vastaanottaa kiintiöpakolaisia ja laatia elinvoimakeskuksen kanssa sopimusta kiintiöpakolaisten vastaanotosta kuntapaikoille. Erityisesti pienemmille kuntapaikoja tarjoaville kunnille korvauksen poistuminen voi olla merkittävä syy jättäytyä kiintiöpakolaisten vastaanotosta pois. Kuntapaikkoja on mahdollista tarjota kuitenkin myös vastaanottokeskuksesta kuntaan muuttaville henkilöille, joiden kohdalla vastaanottoon varautumisen kustannuksia syntyy erittäin harvoin. Jos kunnan alueella tai lähialueella ei kuitenkaan ole vastaanottokeskusta, voi syntyä tilanne, jossa kunta ei enää realistisesti voi varautua tarjoamaan kuntapaikkoja pakolaisille. Tällaisessa tilanteessa elinvoimakeskus ja kunta voivat päätyä ratkaisuun, jossa kotoutumislain 42 §:n mukainen sopimus puretaan. Tämä tarkoittaa kunnan näkökulmasta sitä, että kaikkien kotoutumislain mukaisten korvausten maksu lakkaa, koska 42 §:n mukainen sopimus kuntaan ohjaamisesta ja kotoutumisen edistämisestä on kotoutumislain mukaisten korvausten edellytys.

Ehdotus säättää kunnan työvoimaviranomaisen uudeksi tehtäväksi lukutaitokoulutuksen järjestäminen työvoimakoulutuksena työnhakijana oleville kotoutuja-asiakkaille lisäisi kunnan tehtäviä. Lisäksi kunnan työvoimaviranomaisen tulisi tarjota kotoutumiskoulutusta niille työnhakijana oleville kotoutuja-asiakkaille, jotka tällä hetkellä on ohjattu ja osallistuvat vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutukseen tai jotka ovat 30-vuotiaina tai tätä vanhempana osallistuneet kotoutumislain mukaisina omaehtoisina opintoina aikuisten perusopetuksen alku- tai

päättövaiheeseen, mutta tämä tehtävä ei olisi kunnille uusi, sillä kuntien tulee jo nykyisin järjestää kotoutumiskoulutusta, minkä toteuttamiseen on osoitettu niille rahoitusta. Arvioidaan, että esitettyjen muutosten myötä työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen ohjautuisi vuosittain yhteensä arviolta noin 1 375–2 475¹⁰⁷, ja työvoimakoulutuksena järjestettävään lukutaitokoulutukseen vuosittain noin 920¹⁰⁸ uutta kotoutuja-asiakasta. Työvoimakoulutuksena järjestettäviin kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksiin ohjautuvat kotoutuja-asiakkaat jakautuvat eri puolille maata, joten yksittäiseen työvoimaviranomaiseen kohdistuvien vaikutusten arvioidaan olevan suhteellisen vähäisiä. Kotoutuja-asiakkaiden kokonaismäärä vaihtelee joka tapauksessa vuosittain johtuen muun muassa maahanmuuton kokonaismäärän ja myönnettyjen oleskelulupien perusteiden vaihtelusta.

Kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen järjestäminen työnhakijana oleville kotoutuja-asiakkaille työvoimakoulutuksena lisäisi kunnan mahdollisuuksia vaikuttaa työnhakijana olevien kotoutuja-asiakkaiden koulutustarjontaan ja ohjata sitä strategisesti osana kunnan muita tavoitteita. Työvoimaviranomainen päättää työvoimakoulutuksen tuottamistavasta, toteutusmalleista ja rahoituksen suuntaamisesta. Työvoimaviranomainen tekee myös opiskelijavalinnat työvoimakoulutukseen. Työvoimaviranomaisille aiheutuva työmäärä riippuisi kotoutuja-asiakkaiden määrästä, työllisyysalueen koosta ja hallinnollisten tehtävien organisointitavasta, kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen tuottamistavasta sekä siitä, millainen rooli vapaan sivistystyön kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksella on ollut kyseisessä kunnassa tai kyseisellä alueella. Niillä alueilla ja niissä kunnissa, joissa vapaalla sivistystyöllä on ollut keskeinen rooli kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen tarjoamisessa, kunnille tulisi enemmän organisoitavaa kuin alueilla, joissa vapaan sivistystyön osuus koulutustarjonnasta on ollut pienempi. Hallinnollisten tehtävien organisointitavasta riippuen asiakaspalvelussa työskentelevien työvoimapalveluiden asiantuntijoiden hallinnollinen työ voi hieman vähentyä, koska työvoimakoulutusten hallinnointi on hieman yksinkertaisempaa kuin kotoutumislain mukaisten omaehtoisten koulutusten, joiden osalta työvoimapalveluiden asiantuntijan tulee huomioida opintoja koskevat edellytykset, tukiaika sekä työnhakijan ja koulutuspalvelun tuottajan antamat tiedot opiskelijaksi hyväksymisestä, lomajaksoista ja opintojen etenemisestä. Toisaalta työvoimakoulutusten suunnittelu edellyttää työvoimaviranomaiselta resursseja, joiden tarve voi vaihdella riippuen valitusta työvoimakoulutuksen tuottamistavasta. Esimerkiksi laajojen ostopalveluiden suunnittelu ja toteuttaminen vaativat hankintaosaamista ja -resursseja kunnissa.

Koulutusten järjestäminen erityisesti kunnissa, joissa kotoutuja-asiakkaita on suhteellisen vähän, voi edellyttää työllisyysalueet ylittävää yhteistyötä, jotta erilaisten kotoutuja-asiakkaiden tarpeisiin soveltuvia koulutusryhmiä saataisiin alkamaan joustavasti. Erityisesti lukutaitokoulutusta tarvitsevia kotoutuja-asiakkaita voi olla joissakin kunnissa vain muutamia, jolloin kunnan tulisi kehittää erilaisia palvelumalleja näille asiakkaille. Vapaan sivistystyön kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksiin on osallistunut kotoutumislain mukaisina omaehtoisina opintoina paljon sellaisten maiden kansalaisia, joista muutetaan Suomeen ensisijaisesti kansainvälisen suojelun

¹⁰⁷ Työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan työvoimakoulutuksena järjestettyyn kotoutumiskoulutukseen siirtyisi vuosittain arviolta noin 1200–2300 kotoutuja-asiakasta, jotka nykytilanteessa ovat osallistuneet vapaan sivistystyön oppilaitosten toteuttamaan kotoutumiskoulutukseen sekä vuosittain arviolta noin 175 iältään 30 vuotta täyttäneitä kotoutuja-asiakasta, jotka ennen ehdotettuja muutoksia olisivat ohjautuneet aloittamaan aikuisten perusopetuksen alku- tai päättövaiheen.

¹⁰⁸ Arviossa ovat mukana henkilöt, jotka nykytilanteessa ovat osallistuneet vapaan sivistystyön lukutaitokoulutukseen tai ovat 30 vuotta täyttäneitä ja osallistuneet aikuisten perusopetuksen lukutaitovaiheeseen.

perusteella¹⁰⁹. Osa vapaan sivistystyön kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksesta on saattanut olla toteutukseltaan osa-aikaista ja joustavampaa kuin työvoimakoulutukset, ja ne ovat voineet palvella hyvin tiettyjä, erityisesti vähemmän koulutettuja työnhakijana olevia kotoutuja-asiakkaita. Ehdotus siirtäisi vapaan sivistystyön kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksiin osallistuneet työnhakijoina olevat kotoutuja-asiakkaat työvoimakoulutuksiin, minkä vuoksi kuntien tulisi kehittää työvoimakoulutuksena toteutettavia kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksia myös näille asiakkaille sopiviksi. Työvoimakoulutusta voidaan järjestää joustavasti erilaisten työnhakijoina olevien kotoutuja-asiakkaiden tarpeisiin. Erilaiset joustavat ratkaisut voivat olla tarpeen paitsi vähemmän koulutettujen, esimerkiksi heikosti lukevien ja kirjoittavien kotoutuja-asiakkaiden kohdalla, mutta myös esimerkiksi tilanteissa, joissa henkilö työllistyy esimerkiksi koko- tai osa-aikatyöhön tai aloittaa yritystoiminnan kotoutumiskoulutuksen aikana. Joustavilla malleilla kotoutumiskoulutuksessa voisi jatkaa myös työn tai yrittäjyyden ohella ja tällä ehkäistäisiin epätarkoituksenmukaisia keskeytyksiä koulutuksissa. Ehdotus vahvistaa kotoutumiskoulutuksen joustavia toteutustapoja todennäköisesti lisääisi tarvetta erilaisille joustaville toteutustavoille. Ehdotuksen mukaan kunnille osoitettaisiin lisärahoitusta tehtävään 2 miljoonaa euroa. Lisärahoituksella edistettäisiin myös syksyn 2025 budjettiriihen päätöstä, jonka mukaan mahdollistetaan koko- tai osa-aikatyön tekeminen kotoutumiskoulutuksen rinnalla. Tämän vuoksi tarkastellaan myös kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita siten, että kotoutumiskoulutuksen yhdistäminen joustavasti työhön tai yrittäjyyteen on mahdollista. Lisäksi budjettiriihen mukaisesti varmistetaan sujuvat työelämäpolut maahan muuttaneille.

Ehdotus, jonka mukaan työvoimaviranomainen järjestäisi sekä kotoutumis- että lukutaitokoulutuksen työvoimakoulutuksena lisääisi kuntien ja niiden muodostamien työllisyysalueiden mahdollisuuksia sovittaa yhteen kotoutuja-asiakkaiden ja muidenkin maahanmuuttaneiden koulutuksia verrattuna nykytilaan, jossa lukutaitokoulutuksen ja osa kotoutumiskoulutusten rahoituksesta menee suoraan vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjille, jotka itsenäisesti suunnittelevat koulutustarjontansa ja koulutusten aloitusajankohdat sekä tekevät opiskelijavalinnat. Esimerkiksi kunta, jossa toimii aikuisten perusopetus, kunnan omistama ammatillinen oppilaitos, kansalaisopisto tai aikuislukio, voi suunnitella ja johtaa koko kotoutumisen alkuvaiheen koulutustarjontaa kokonaisuutena ja nivoa koulutuksia myös työvoimapalveluihin. Kunta voisi aiempaa kokonaisvaltaisemmin huomioida koulutuksen suunnittelussa, kehittämisessä ja järjestämisessä eri kohderyhmien, kuten esimerkiksi työnhakijaksi siirtyvien maahanmuuttajavanhempien ja kotona lapsiaan hoitavien vanhempien tarpeet. Lisäksi ohjaus ja siirtymät muihin kotoutumista ja työllistymistä edistäviin palveluihin voivat sujuvoitua, kun kuntien työvoimaviranomaisilla olisi kokonaisvastuu kotoutumisen alkuvaiheen koulutusten järjestämisestä, mukaan lukien lukutaitokoulutuksen järjestämisestä. Viittomakielistä kotoutumiskoulutusta tarvitsevia asiakkaita kunta voisi ohjata osallistumaan vapaan sivistystyön järjestämään viittomakieliseen kotoutumiskoulutukseen, kun tähän tarkoitukseen myönnettäisiin valtionavustusta opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalta sellaiselle vapaan sivistystyön oppilaitokselle, jolla on ylläpitämisluvassaan koulutustehtävänä viittomakielinen kotoutumiskoulutus.

Vähäistä vaikutusta kuntien toimintaan voi olla myös sillä, että ehdotettu muutos lakkauttaa kotoutumiskoulutuksen järjestäminen ja rahoittaminen vapaan sivistystyön oppilaitoksissa johtaisi siihen, että myös kansanopistoissa toteutettu oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentin mukainen koulutus loppuisi. Koski-tietokannan mukaan tilastointipäivänä 20.9.2025 tähän koulutukseen osallistui 25 oppivelvollista opiskelijaa. Oppivelvollinen, joka on suorittanut perusopetuksen ja jolta puuttuu perusopetuksen jälkeisen koulutuksen suorittamiseksi riittävä suomen tai

¹⁰⁹ Työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2025 laatima kotoutumislain mukaisia omaehtoisia opintoja koskeva selvitys. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c33a0fe5-17be-4a0b-8bdd-3545e4fb2e72/27ec1a8e-1dac-4a58-8c9c-ad0fa5b599f5/KIRJE_20251229065159.PDF

ruotsin kielen taito, voisi nykytilaa vastaavasti opiskella oppivelvollisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaisesti aikuisten perusopetuksessa. Kunta voi järjestää aikuisten perusopetusta omalla päätoimellaan ilman erillistä lupaa. Aikuisten perusopetuksen oppilasmäärät vaihtelevat vuosittain ja voidaan arvioida, että edellä mainittuun oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaiseen koulutukseen osallistuneiden oppivelvollisten vähäinen määrä sisältyy normaaliin vuosittaiseen vaihteluväliin. Näin ollen muutoksella arvioidaan olevan vain vähäistä vaikutusta kuntien toimintaan.

Ehdotus siirtää osana laskennallista korvausta maksettava kotoutumiskoulutuksen rahoitus osaksi työvoimapalveluiden ja siten kuntien peruspalveluiden valtionosuusrahoitusta voi vaikuttaa joidenkin kuntien halukkuuteen myöntää kuntapaikkoja kiintiöpakolaisille ja haavoittuvassa asemassa oleville turvapaikkamenettelyn kautta oleskeluluvan saaneille ja kotikunnan saaneille tilapäistä suojelua saaville. Työvoimapalvelu-uudistuksessa linjatun mukaisesti työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen rahoitus siirrettiin kunnille kotoutuslain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta osaksi laskennallista korvausta. Työvoimapalvelu-uudistuksessa linjatun rahoitusratkaisun tarkoituksena on ollut varmistaa pakolaisia vastaanottavien pienten ja keski suurten kuntien mahdollisuuksia järjestää kotoutumiskoulutusta heti maahanmuuton alkuvaiheessa, koska laskennallinen korvaus kohdistaa rahoituksen suoraan siihen kuntaan, johon pakolainen muuttaa, ja rahoitus on kunnan käytettävissä noin kuukauden kuluttua kuntaan muutosta. Tämä rahoitus myös seuraa henkilön mahdollisesti muuttaessa korvausajana kunnasta toiseen. Ehdotettu muutos voi lisätä entisestään pakolaisten muuttamista ja keskittymistä isoihin kaupunkeihin ja kasvukeskuksiin, mikäli pienemmissä kunnissa ei olisi tarjolla riittävästi kotoutumista edistäviä palveluita. Toisaalta työvoimapalvelut järjestetään usein yhtä kuntaa isommilla työllisyysalueilla, jolloin palveluja on tarjolla myös pienempien kuntien kotoutuja-asiakkaille. Ehdotuksen myötä rahoitusta kohdistuisi enemmän etenkin suurempiin kuntiin, joissa myös asuu suurin osa maahanmuuttajista ja kotoutuja-asiakkaita. Lisäksi ehdotus koota kaikki kotoutumiskoulutuksen rahoitus yhteen kanavaan yksinkertaistaisi kuntien budjetisunnittelua ja lisäisi rahoituksen ennakoitavuutta ja voisi helpottaa työllisyysalueeseen kuuluvien kuntien välistä yhteistyötä, kun kotoutuja-asiakkaiden työvoimapalveluiden rahoitus olisi kokonaisuudessaan osa kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmää.

Ehdotettu muutos laskennallisen korvauksen alentamisesta voi vaikuttaa kotoutumista edistävien palveluiden järjestämiseen kunnassa. Kunnan on toteutettava lakisääteiset velvoitteensa. Laskennallisten korvausten aleneminen voi johtaa myös siihen, että joidenkin kuntien kiinnosus vastaanottaa kuntapaikoille kiintiöpakolaisia tai turvapaikanhaun perusteella oleskeluluvan saaneita voisi vähentyä. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti Suomen vastaanottamien kiintiöpakolaisten määrää on vähennetty voimakkaasti, ja kuntapaikkoja on toistaiseksi ollut tarjolla enemmän kuin tarvetta niille. Laskennallisen korvauksen aleneminen voi lisätä entisestään pakolaisten muuttamista isoihin kaupunkeihin ja kasvukeskuksiin, mikäli pienemmissä kunnissa ei olisi tarjolla riittävästi kotoutumista edistäviä palveluita. Toisaalta työvoimapalvelut järjestetään usein yhtä kuntaa isommilla työllisyysalueilla, jolloin palveluja on tarjolla myös pienempien kuntien kotoutuja-asiakkaille.

Esityksellä koskien kotoutumissuunnitelman laatimista osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä voidaan katsoa olevan vaikutuksia palveluprosessin selkeyttämiseen ja yhdenmukaistamiseen valtakunnallisella tasolla. Osa kunnista ja työvoimaviranomaisista on nykyisin jo laatinut kotoutumissuunnitelman, mikäli sille arvioidaan tarve osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä, mutta osa taas ei. Prosessin selkeyttäminen laisäädännössä yhdenmukaistaisi käytäntöä eri alueilla. Lisäksi kotoutumissuunnitelman laatimisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä voi nopeuttaa kotoutumissuunnitelman toteuttamisen aloittamista, kun henkilö voitaisiin ohjata jo ensimmäisen

tapaamisen yhteydessä alkuvaiheen kotoutumista edistäviin palveluihin, kuten monikieliseen yhteiskuntaorientaatioon tai kotoutumiskoulutukseen. Henkilö voisi osallistua esimerkiksi monikieliseen yhteiskuntaorientaatioon odottaessaan tarkempien asiantuntija-arviointien ja tutkimusten tekemistä sekä kotoutumiskoulutuksen aloittamista. Kuvattu kotoutumisen alkuvaiheen nopeutuminen edellyttäisi sitä, että kunnissa ja työllisyysalueilla olisi tarjota asiakkaalle palveluita, kuten monikielistä yhteiskuntaorientaatiota, nopealla aikataululla. Kotoutumissuunnitelman laatiminen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä tehostaisi myös ohjausresurssien käyttöä. Kotoutumislain mukaisten alkuvaiheen palvelujen yhteydessä järjestetään usein tulkitseminen, ja sen näkökulmasta kotoutumissuunnitelman laatiminen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä voi tehostaa tulkitsemisen käyttämistä sekä helpottaa tulkitsemisen saatavuutta, kun tulkitsemista voidaan hyödyntää sekä palvelutarpeen arvioinnissa että kotoutumissuunnitelman laatimisessa yhtäaikaisesti.

Kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittamista koskevan 47 §:n säädetyn tehtävän kumoamisella ei olisi merkittäviä vaikutuksia kuntien toimintaan. Kunnalla on kotoutumislain 45 §:n mukaisesti yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien ja kotoutuja-asiakkaiden kotoutumisen edistämisen ja hyvien väestösuhteiden suunnittelusta ja kehittamisestä paikallistasolla. Kunnan on kehitettävä kotoutumisen edistämistä monialaisena yhteistyönä. Kunnan on lisäksi huolehdittava kunnan kotoutumisen edistämisen suunnittelun ja kehittämisen yhteensovittamisesta hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevien palveluiden suunnittelun ja kehittämisen kanssa. Kotoutumisohjelmaa koskevan 13 §:n ehdotuksen mukaisesti vahvistettaisiin kunnan velvollisuutta huolehtia kotoutumisohjelman sisältyvät palvelut muiden kunnan palveluiden, työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettujen palveluiden sekä kansallisen koulutusjärjestelmän kanssa siten, että kotoutuja-asiakkaan käytössä on yhteen sovitettuja työllistymistä ja ammatillista osaamista edistäviä palvelukokonaisuuksia. Hallinnollisen taakan, normien purkamiseksi sekä lainsäädännön selkeyttämiseksi ja yksinkertaistamiseksi kuntien tehtävistä kumottaisiin 47 §:ää vastaava tehtävä ja yhteensovittamista edistettäisiin osana kunnan muita sille säädettyjä tehtäviä. Tällä toteutettaisiin lisäksi pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan kuntien toimintaedellytyksiä vahvistetaan jatkamalla normien purkamista nykyisestä kuntien tehtäväkentästä. Esitetyllä muutoksella, joka tehtäisiin koskien 60 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaista valtionosuutta eli valtionosuuden myöntäminen lasten kotihoidon tukea saavien henkilöiden kotoutumisen edistämiseen, ei olisi merkittäviä vaikutuksia kuntiin. Vaikka käyttötarkoitusta laajennettaisiin, myönnettäisiin rahoitus kunnille samoin kriteerein kuin aiemmin eli vieraskielisyyskriteerin perusteella, mutta se voisi vaikuttaa valtionosuuden käytön suunnitteluun myönteisesti. Kuntien tulisi kuitenkin huomioida esimerkiksi palveluiden järjestämisessä se, että alle kouluikäisten lasten vanhemmille, yleensä äideille, tällä valtionavustuksella toteutettuihin kotoutumisen alkuvaiheen palveluihin voisi osallistua jatkossa sekä työvoiman ulkopuolella olevia että työnhakija-asiakkaita.

Ruotsinkielisen kotoutumisen edistämiseksi kuntien tulee selkeämmin tiedottaa mahdollisuudesta kotoutua myös ruotsiksi, ja maahanmuuttajien tulee saada valita, millä kielellä kotoutuu. Lisäksi kunnan ja työvoimaviranomaisen tulee huomioida kotoutumisohjelmassa ja yleisesti kotoutumisen edistämisessä lain ja kotoutumista edistävien palveluiden tavoitteet, joissa huomioidaan sekä suomen että ruotsin kieli. Ruotsinkieliselle kotoutumispolulle ohjausta ja ruotsinkielisen kotoutumiskoulutuksen saatavuutta olisi tarkoituksenmukaista vahvistaa erityisesti kaksikielisissä kunnissa ja työllisyysalueilla huomioiden, että kotoutumiskielen valinnassa on perusteltua arvioida etenkin työllistymisen ja jatkokoulutuksen mahdollisuuksia kyseisellä kielellä. Ruotsinkielisen kotoutumiskoulutuksen järjestämisen vahvistamiseksi myönnettäisiin myös kunnille rahoitusta osana kuntien peruspalvelujen valtionosuutta vuoden 2027 alusta lukien vieraskielisyyskriteerin perusteella. Rahoitus siirrettäisiin momentilta 32.50.03 (Kotoutumisen ja työvoiman maahanmuuton edistäminen). Ruotsinkielisen kotoutumisen huomioiminen

voi edellyttää kunnilta ohjaustyössä toimivien työntekijöiden kouluttamista, missä kunnat voivat hyödyntää Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen valtakunnallisia osaamisen kehittämisen ja ruotsinkielisen kotoutumisen tukitoimintoja. Lisäksi ruotsinkielisten palveluiden, kuten kotoutumiskoulutuksen järjestäminen edellyttää yhteistyötä kuntien ja työllisyysalueiden välillä, jotta esimerkiksi eritasoisia kotoutumiskoulutuksen ryhmiä voidaan perustaa tarkoituksenmukaisesti.

Esityksen 1. lakiehdotuksessa eli kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa esitetään kumottavaksi lain 6 §, jossa säädetään tulkitsemisesta ja kääntämisestä. Pykälä on informatiivinen ja sen mukaan viranomaisen velvollisuudesta huolehtia asian tulkitsemisesta tai kääntämisestä säädetään hallintolain (434/2003) 26 §:ssä. Säännöksen ollessa informatiivinen viittaus hallinnon yleislakeihin, tulevat ne sovellettavaksi myös ilman nimenomaista säännöstä erityislainsäädännössä. Pykälän kumoaminen ei siten kaventaisi maahanmuuttajien tai kotoutuja-asiakkaiden oikeutta tulkitsemiseen ja kääntämiseen eikä vaikuttaisi kunnan velvollisuuteen huolehtia asian tulkitsemisesta ja kääntämisestä kotoutumislain mukaisissa toimenpiteissä ja palveluissa.

4.2.2.2 Vaikutukset hyvinvointialueisiin

Ehdotuksella kumota kotoutumislain 49 ja 50 § voi olla vähäisiä vaikutuksia kotoutumisen edistämiseen hyvinvointialueilla. Lisäksi ehdotuksella selkeyttää kotoutumislain mukaisia tavoitteita läpileikkaavasti laissa voi olla vähäisiä vaikutuksia hyvinvointialueiden kotoutumista edistävien tehtävien hoitamiseen. Kotoutumislain 6 luvussa säädetty pykälät ovat pääosin informatiivisia, kuten hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 208/2022 vp) perusteluissa on kuvattu. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä hyvinvointialueella säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa. Hyvinvointialueen vastuulla olevista sosiaali- ja terveystalveista säädetään niitä koskevassa lainsäädännössä. Kotoutumisen edistämisestä ei jatkossa säädettäisi suoraan missään laissa, sillä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelu- tai järjestämiselainsäädännöstä ei suoraan säädetä kotoutumisen edistämisen valtakunnallisten tavoitteiden tai kotoutumisen edistämisen huomioimisesta hyvinvointialueen muuta toimintaa koskevan kehittämisen ja seurannan osana. Hyvinvointialueiden olisi jatkossakin huomioitava maahanmuuttajien ja kotoutuja-asiakkaiden tarpeet hyvinvointialueen toiminnassa ja suunnittelussa, mutta kotoutumisen edistämisestä hyvinvointialueilla ei enää säädettäisi kotoutumislaisa. Lisäksi hyvinvointialue vastaisi jatkossakin sille erikseen kotoutumislaisa säädettyistä tehtävistä 50 §:n kumoamisesta huolimatta. Hyvinvointialueen tulisi siis jatkossakin osallistua esimerkiksi yhteistyössä kunnan kanssa kotoutumislain 44 §:n mukaisesti kuntapaikalle ohjattavan pakolaisen vastaanottoon siltä osin, kuin vastaanotto edellyttää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita, ja 14 §:n mukaisesti osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin tekemiseen, jos se edellyttää kunnan ja hyvinvointialueen palveluiden yhteensovittamista. Hyvinvointialueen vastuulla on myös esimerkiksi kotoutumislain 33–35 §:ssä sille säädetty tehtävät.

Kotoutumislain 6 luvun kumoamisella voi kuitenkin olla vaikutuksia siihen, miten erityisesti yleisempi kotoutumisen edistäminen toteutuu hyvinvointialueilla, mikäli hyvinvointialueet eivät huolehdi riittävästi kotoutumisen edistämisestä osana sosiaali- ja terveystalveja. Lisäksi kumoamisella voi olla vaikutuksia siihen, miten hyvinvointialueet mieltävät tehtävänsä kotoutumisen edistämisessä, jos siitä ei jatkossa säädettäisi ehdotuksen mukaan kotoutumislaisa pois lukien sille erikseen kotoutumislaisa säädetty tehtävät. Hyvinvointialueilla on myös saatettu perustaa kotoutumislain säännöksiin perustuvia omia yksiköitä pakolaisten vastaanottoon ja alkuvaiheen kotoutumisen edistämiseen liittyviä tehtäviä varten. On kuitenkin epäselvää, millaisia vaikutuksia näihin yksiköihin 49 ja 50 §:n kumoamisella olisi, sillä hyvinvointialueen tulisi joka tapauksessa huomioida eri asiakasryhmät, mukaan lukien maahanmuuttajat, sekä heidän tarpeensa sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevan lainsäädännön perusteella. Muutos voi

kuitenkin vaikuttaa siihen, miten kotoutumisen edistäminen huomioitaisiin erikseen hyvinvointialueen vastuulla olevissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa. Hyvinvointialueiden on järjestettävä joka tapauksessa sen vastuulle kuuluvat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, eikä ehdotettujen kotoutumislain säännösten kumoaminen vaikuta tähän velvollisuuteen.

Ehdotetuilla kotoutumislain 63 §:n eli täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen sekä kotoutumislain 68 §:n eli ihmiskaupan uhrien palveluiden ja tukitoimien korvausten kumoaminen vähentäisi hallinnollista työtä hyvinvointialueilla. Korvausten hakeminen aiheuttaa hyvinvointialueilla hallinnollista työtä monesta eri näkökulmasta. Korvaushakemusten koostaminen erityisesti ihmiskaupan uhrien palveluiden ja tukitoimien kustannuksista on hyvinvointialueelle usein hallinnollisesti monimutkainen prosessi, jotta tiedot myönnettyistä palveluista ja tukitoimista sekä niiden kustannuksista saadaan koostettua. Korvaushakemuksen liitteeksi on täytynyt liittää useita dokumentteja, kuten terveyden- ja sosiaalihuollon toimenpiteitä todentavia lausuntoja. Hallinnollisen työn purkamisella toteutettaisiin myös osaltaan hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan edistetään ammattihenkilöstön mahdollisuuksia kohdentaa työaikaa asiakastyöhön ja vähennetään ammattihenkilöstöltä vaadittavan kirjallisen työn, kuten säädöspäätösten lausuntojen ja erilaisten todistusten, määrää.

Hyvinvointialueen rahoituksen väheneminen voi vaikuttaa pakolaisten vastaanoton sekä kotoutumista edistävien palveluiden järjestämiseen hyvinvointialueella. Hyvinvointialueen on toteutettava lakisääteiset velvoitteensa, ja ne rahoitetaan pääosin valtion rahoituksena. Vaikutuksia voi kuitenkin olla hyvinvointialueen sisäisessä organisoinnissa. Hyvinvointialueella on kuitenkin velvollisuus tarjota sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut myös maahanmuuttajille.

Ehdotus lisätä kotoutumislakiin läpileikkaavasti painotusta maahanmuuttajan oman vastuun ja velvollisuuksien lisäämisestä kotoutumisestaan voi vähentää hyvinvointialueen kotoutumista edistävien sosiaalipalveluiden tarvetta, mikäli maahanmuuttajan omatoimisuus kasvaa. Oman vastuun ja velvoittavuuden asettaminen tavoitteeksi edellyttää ohjaustyötä tekeville osaamista viestiä asiakassuhteen alusta lähtien, että asiakkaalta odotetaan lisääntyvää itsenäisyyttä, omatoimisuutta ja vastuun ottamista omasta tilanteestaan. Lisäksi hyvinvointialueen ohjaustyötä tekeville edellytetään osaamista siitä, miten vastuuta ja velvoitteita voidaan vaihteittain lisätä ja samanaikaisesti keventää ohjausta.

Esityksellä koskien kotoutumissuunnitelman laatimista osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä voidaan katsoa olevan vaikutuksia palveluprosessin selkeyttämiseen ja yhdenmukaistamiseen valtakunnallisella tasolla niissä tilanteissa, joissa hyvinvointialue osallistuu osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin ja kotoutumissuunnitelman laatimiseen. Osa kunnista ja työvoimaviranomaisista on nykyisin jo laatinut kotoutumissuunnitelman, mikäli sille arvioidaan tarve osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin sisältyvän alkuhaastattelun yhteydessä, mutta osa taas ei. Prosessin selkeyttäminen lainsäädännössä yhdenmukaistaisi käytäntöä eri alueilla. Lisäksi kotoutumissuunnitelman laatiminen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä voi nopeuttaa kotoutumissuunnitelman toteuttamisen aloittamista, kun henkilö voitaisiin ohjata jo ensimmäisen tapaamisen jälkeen alkuvaiheen kotoutumista edistäviin palveluihin, kuten monikieliseen yhteiskuntaorientaatioon tai hyvinvointialueen kotoutumista edistäviin palveluihin. Kotoutumissuunnitelman laatiminen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä tehostaisi myös ohjausresurssien käyttöä.

Esityksen 1. lakiehdotuksessa eli kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa esitetään kumottavaksi lain 6 §, jossa säädetään tulkitsemisesta ja kääntämisestä. Pykälä on informatiivinen ja sen mukaan viranomaisen velvollisuudesta huolehtia asian tulkitsemisesta tai kääntämisestä säädetään hallintolain 26 §:ssä. Säännöksen ollessa informatiivinen viittaus hallinnon

yleislakeihin, tulevat ne sovellettavaksi myös ilman nimenomaista säännöstä erityislainsäädännössä. Pykälän kumoaminen ei siten kaventaisi maahanmuuttajien tai kotoutuja-asiakkaiden oikeutta tulkittamiseen ja kääntämiseen.

Ruotsinkielisen kotoutumisen lisääntymisellä voi olla vaikutuksia myös hyvinvointialueen vastuulla oleviin sosiaali- ja terveystalouteihin, jossa voi lisääntyä ruotsinkielisen palvelun sekä ruotsista muihin kieliin tulkkauksen tarve. Toisaalta kielelliset oikeudet on turvattu jo nykyisin, joten muutokset olisivat vähäisiä.

4.2.2.3 Vaikutukset työ- ja elinkeinoministeriöön

Esityksen 1. lakiehdotuksessa eli kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa esitetään muutoksia useampaan työ- ja elinkeinoministeriön tehtäviin koskevaan pykälään. Muutoksilla toteutettaisiin norminpurkua sekä viranomaistyön joustavoittamista vastaamaan muuttuvan toimintaympäristön luomiin haasteisiin ja muutoksiin, kuntien ja hyvinvointialueiden tehtäviin tai julkisen talouden tilaan. Kotoutumislaita kumottaisiin valtion kotoutumisen edistämishjelmaa koskeva 52 §, palveluiden saatavuuden ja kustannuskehityksen seuranta koskeva 53 § ja ministeriöiden välistä yhteistyöelintä koskeva 54 §.

Työ- ja elinkeinoministeriön kotoutumisen edistämiseen liittyvistä tehtävistä säädettäisiin pääsääntöisesti lain 51 §:ssä, johon esitetään lisättäväksi uusi 3 ja 4 momentti. Ehdotus vahvistaa jatkossa kotoutumisen valtakunnalliset tavoitteet valtion kotoutumisen edistämishjelman sijaan, joustavoittaisi siihen liittyvää prosessia ja toteuttaisi norminpurkua. Kotoutumisen valtakunnallisten tavoitteiden muodostaminen olisi jatkossa nykyistä joustavampaa ja kotoutujien työllisyyttä koskevat tavoitteet synkronoitaisiin työllisyyden edistämisen valtakunnallisten tavoitteiden kanssa. Lisäksi se keventäisi hallinnollista taakkaa. Kotoutumislain 53 §:n kumoamisella purettaisiin hallinnollista taakkaa ja toteutettaisiin norminpurkua, sillä kotoutumista edistävien 2 luvussa säädettyjen palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyyden seuranta sisältyy Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtäviin 56 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti. Työ- ja elinkeinoministeriö arvioi palveluiden saatavuuden ja kustannuskehityksen tilannetta Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskukselta ja valtiovarainministeriöltä saatavan seurantatiedon perusteella kotoutumislain 51 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisesti.

Lisäksi esitetään, että työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi 2 luvussa säädettyjen kotoutumista edistävien palveluiden rahoituksen seurannasta. Kustannuskehityksen seurannasta säädetään lain 53 §:ssä, joka ehdotetaan kumottavaksi. Rahoituksen seuranta olisi tarkoituksenmukaisempi tehtävä kuin kustannuskehityksen seuranta. Tehtävä ei olisi työ- ja elinkeinoministeriölle uusi ja korostaisi kotoutumisen valtakunnallista kokonaisuutta tilanteessa, jossa kotoutumiskoulutuksen rahoitus koottaisiin yhteen kanavaan.

Työ- ja elinkeinoministeriön koordinoima laajempi yhteistyöryhmä korvaisi ministeriöiden välisen yhteistyöelimen. Yhteistyöryhmä mahdollistaisi tarkoituksenmukaisen yhteistyön erityisesti kuntien kanssa, jotka ovat kotoutumisen edistämisen keskeisimpiä toimijoita. Esitetyt muutokset joustavoittaisivat työ- ja elinkeinoministeriön työtä ja mahdollistaisivat tehtävien hoitamisen kannalta tarkoituksenmukaiset yhteistyörakenteet. Muutoksilla vahvistettaisiin ministeriön mahdollisuuksia keskittyä ydintehtäviinsä ja varmistaa alaisen hallinnon tarkoituksenmukainen ohjaus.

4.2.2.4 Vaikutukset opetus- ja kulttuuriministeriöön

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitukseen esitetyillä muutoksilla olisi vaikutuksia opetus- ja kulttuuriministeriöön. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla toimiva vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen ohjaus- ja valtionosuusjärjestelmä purettaisiin lukuun ottamatta viittomakieliseen kotoutumiskoulutukseen kohdistuvaa rahoitusta, vuosittain 400 000 euroa, joka kohdennettaisiin valtionavustuksena sellaiselle vapaan sivistystyön oppilaitokselle, jolla on ylläpitämisluvassaan koulutustehtävänä viittomakielinen kotoutumiskoulutus. Rahoitusjärjestelmän muutoksilla olisi vaikutuksia esimerkiksi rahoitukseen liittyvän hallinnollisen työn, kuten rahoitus-, ohjaus- ja seurantatehtävien, vähenemiseen. Vähäisiä vaikutuksia opetus- ja kulttuuriministeriöön olisi myös määräaikaiseksi siirtymäajaksi opetus- ja kulttuuriministeriölle jäävien valtionavustuksien hallinnoimisen osalta. Ruotsinkielisen kotoutumista edistävän koulutuksen järjestämisen ja vapaan sivistystyön toiminnan turvaamiseksi ja sopeuttamiseksi rahoitusta siirrettäisiin 1,3 miljoonan euroa määräaikaiseen avustukseen kahdeksi vuodeksi uudistuksen voimaantulosta eli vuoden 2028 loppuun. Lisäksi vapaan sivistystyön toimijoiden roolin turvaamiseksi opetus- ja kulttuuriministeriön momentille siirrettäisiin rahoitusta määräaikaiseen 400 000 euron valtionavustukseen ja 573 000 euroa kotoutumista edistävään suomen kielen tai suomenkieliseen muuhun koulutukseen kahdeksi vuodeksi uudistuksen voimaantulosta eli vuoden 2028 loppuun, jolla tuettaisiin vapaan sivistystyön keskusjärjestöjä.

4.2.2.5 Vaikutukset Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskukseen

Kotoutumislakia koskevalla lakiehdotuksella olisi vähäisiä vaikutuksia Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskukseen tietojärjestelmäkehittämisen vuoksi. Vaikutukset liittyisivät erityisesti Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen kehittämään ja ylläpitämään Asiantuntijan Työmarkkinatoriiin (A-TMT), jota työvoimaviranomaiset käyttävät esimerkiksi asiakastyössä. Vähäisiä tietojärjestelmäkehitystarpeita aiheutuisi työvoimaviranomaisten uudesta tehtävästä eli lukutaitokoulutuksen järjestämisestä, mutta järjestelmäkehitys voitaisiin toteuttaa nykyisillä resursseilla. Järjestelmäkehityksen kustannusarvio on noin 40 000 euroa, joka voitaisiin kattaa kohdentamalla rahoitusta Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskukselle momentin 32.50.03 (Kotoutumisen ja työvoiman maahanmuuton edistäminen, siirtomääräraha 2 v) määrärahasta, joten tältä osin muutoksella ei olisi julkiseen talouteen kustannuksia lisäävää vaikutusta. Lukutaitokoulutuksen tilastoinnin näkökulmasta ehdotus ei aiheuttaisi muutostarpeita tai kustannuksia.

Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtäviin kuuluu 56 §:n mukaan kotoutumislain mukaisten korvausten maksatus. Lakiehdotuksen mukainen muutos 18 vuotta täyttäneistä 2 §:n 3 ja 4 momentin mukaisista henkilöistä maksettavaan laskennalliseen korvaukseen aiheuttaisi muutoksia Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen ylläpitämiin korvausten hakulomakkeisiin. Muutoksista ei aiheutuisi kustannuksia. Pääasiallisesti laskennallisen korvauksen maksatus tapahtuu automatisoidun järjestelmän (LAKO-AUTO) kautta.

Ehdotetuilla täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen (63 §), vastaanottoon varautumisen (64 §) sekä ihmiskaupan uhrien palveluiden ja tukitoimien korvausten (68 §) kumoaminen vähentäisi hallinnollista työtä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksessa. Kumoamisten myötä hallinnollista työtä poistuu esimerkiksi maksatushakemusten vastaanottamisesta ja niiden käsittelystä, maksatuspäätösten valmistelusta ja yhteydenpidosta korvausta hakevaan tahoon (neuvonta, hakemusten täydentävistä koskevat pyynnöt). Hallinnollisen työn vähentäminen purkaa normeja ja tukee hallintoon kohdistuvien tuottavuussästöjen toimeenpanoa.

Kotoutumislain mukaisia toteutuneiden kustannusten mukaan haettavia korvauksia (63, 64 ja 68 §) haetaan aluehallinnon asiointipalvelussa ja käsitellään YA-järjestelmässä (yleinen avustujajärjestelmä, joka on Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen, elinvoimakeskusten ja työllisyysalueiden työvoimaviranomaisen käyttämä järjestelmä avustusten ja maksatuspäätösten käsittelyyn). Edellä mainittujen kotoutumislain mukaisia korvauksia koskevien pykälien kumoaminen aiheuttaisi vähäisiä muutostarpeita aluehallinnon asiointipalveluun esimerkiksi korvausten hakulomakkeisiin ja mahdollisesti vähäisiä muutostarpeita YA-järjestelmään.

Kotoutumisen velvoittavuuden ja maahanmuuttajan vastuun korostamiseen liittyvät ehdotetut muutokset voisivat vaikuttaa jonkin verran Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtävien sisällölliseen suuntaamiseen. Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtäviin kuuluu 56 §:n mukaan kotoutumisen edistämisen valtakunnallinen osaamisen ja palveluiden kehittämisen ja palveluiden yhteensovittamisen tukeminen. Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus on valtakunnallinen toimija, joka informaatio-ohjauksen keinoin voi kehittää kuntien sekä kuntien työvoimaviranomaisten kotoutumisen asiakastehtäviä hoitavan henkilöstön osaamista. Asiakastyötä tekevien asiantuntijoiden osaamisesta riippuu, miten hyvin lakiin ehdotetut kotoutumisen velvoittavuutta ja vastuullisuutta korostavat muutokset saadaan toimeenpantua käytännön asiakaskohtaamisissa. Lainsäädännön tavoitteena olevien käyttäytymisvaikutusten aikaansaamisessa Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen informaatio-ohjauksella ja työllisyys- ja kotoutumispalveluiden ammattilaisten kouluttamisella on huomattava rooli.

Esitetyillä muutoksilla työ- ja elinkeinoministeriön ja elinvoimakeskusten tehtäviin ei olisi vaikutusta Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtäviin. Muutokset kuitenkin selkiyttäisivät Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen roolia kotoutumisen ja asettautumisen edistämisen valtakunnallisena toimijana, ja siten muutoksilla voisi olla myönteisiä vaikutuksia viraston toimintaan sekä työnjakoihin eri viranomaisten kesken. Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen ja muiden viranomaisten tiedontuotannon työnjakoa kirkastaisi se, että elinvoimakeskuksen tehtävä valvoo muiden kuin työnhakijaksi rekisteröityneiden kotoutumisen alkuvaiheen palveluita kunnassa kumottaisiin. Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen seuranta- ja arviointitehtäviä lisäisi jossain määrin se, että lukutaitokoulutuksen seuranta tulisi uutena seurantakohteena osaksi 56 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaista kotoutumisen edistämisen tuloksellisuuden ja toimivuuden seuraamista ja arvioimista sekä sitä koskevan tiedon tuottamista. Seuranta- ja arviointitehtävän vähäinen lisääntyminen ei edellyttäisi kuitenkaan tietojärjestelmäkehittämistä tai lisäresurssitarpeita.

4.2.2.6 Vaikutukset elinvoimakeskuksiin

Elinvoimakeskusten tehtävistä kumottaisiin kunnan muille kotoutuja-asiakkaille kuin työnhakijaksi rekisteröityneille järjestettävien 2 luvussa tarkoitettujen palveluiden saatavuuden, laadun ja vaikuttavuuden valvonta. Valvontatehtävän kumoaminen vähentäisi vähäisesti elinvoimakeskusten tehtäviä. Tehtävä on säädetty elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille (vuoden 2026 alusta lukien elinvoimakeskuksille) vuodesta 2025 lukien kotoutumislain kokonaisuudistuksessa. Kokonaisuudistuksen myötä säädettyyn tehtävään ei osoitettu lisäresursseja, vaan tehtävää on toteutettu olemassa olevilla resursseilla, minkä vuoksi tehtävän esitetyllä kumoamisella ei olisi vaikutuksia elinvoimakeskusten tehtäviin tai resursseihin. Tehtävän toteuttaminen käytännössä on todettu haasteelliseksi esimerkiksi sen vuoksi, ettei elinvoimakeskusten tehtävään ole liittynyt erityisiä sanktiomekanismeja, vaan se on perustunut tietopyyntöihin, keskusteluihin sekä tarvittaessa kanteluiden tekemiseen kuntien toimintaa valvoville viranomaisille, kuten aluehallintovirastoille. Kyseisen valvontatehtävän toteuttaminen on jäänyt epäselväksi tilanteessa, jossa elinvoimakeskuksilla ei ole valtuuksia puuttua havaitsemiinsa puutteisiin kunnan tai työllisyysalueen järjestämissä palveluissa muutoin kuin ilmoittamalla puutteista tai tekemällä kantelun niille viranomaisille, jotka ovat toimivaltaisia valvontaviranomaisia, jonka

vuoksi olisi tarkoituksenmukaista kumota kyseinen valvontatehtävä. Tehtävän kumoaminen keventäisi hallinnollista taakkaa ja toteuttaisi norminpurkua.

Vastaavan kaltaista valvontatehtävää voisi kuitenkin käytännössä toteuttaa osana alueellista kotoutumisen ja asettautumisen edistämisen alueellista kehittämistä, yhteistyötä, yhteensovittamista ja seuranta. Elinvoimakeskukset seuraisivat siten myös työvoiman ulkopuolella oleville suunnattujen palveluiden saatavuutta alueellaan yleisellä tasolla sekä hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 208/2022 vp) kuvastusti, toimittaisivat tietoja siten kuin työ- ja elinkeinoministeriö tai Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus ohjeistaisivat.

Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa esitetysti elinvoimakeskusten hyvien väestösuhteiden edistämisen tehtävästä ei enää erikseen säädettäisi kotoutumislaisissa. Esitetty muutos ei kuitenkaan vähentäisi tai muuttaisi elinvoimakeskuksen tehtäviä hyvien väestösuhteiden edistämässä, sillä elinvoimakeskusten hyviin väestösuhteisiin liittyvistä tehtävistä säädetään laissa elinvoimakeskuksista sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta (531/2025). Esitys kuitenkin selkeyttäisi lainsäädäntöä ja purkaisi päällekkäistä sääntelyä. Esityksellä kumota kotoutumislain 58 § olisi vähäisiä vaikutuksia elinvoimakeskusten tehtäviin. Nykyisin elinvoimakeskus on voinut asettaa pykälässä mainitun alueellisen maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmän, mutta velvoitetta yhteistyöryhmän asettamiselle ei ole. Jatkossakin alueellinen maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmä olisi mahdollista organisoida tarpeen mukaan ilman erillistä säännöstä. Vuoden 2026 alussa aloittaneiden elinvoimakeskusten maantieteelliset alueet ovat suurempia kuin aiempien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten alueet. Koko elinvoimakeskuksen alueen käsittävä yhteistyöryhmä voisi olla joissakin tapauksissa epätarkoituksenmukainen. Alueellisen tason yhteistyöryhmiä voitaisiin jatkossakin organisoida alueilla tai maakunnissa, joissa tällainen yhteistyöryhmä on tarkoituksenmukainen. Ehdotuksella purettaisiin normeja.

Ehdotettu vastaanottoon varautumisen korvausten (64 §) kumoaminen voi vaikeuttaa elinvoimakeskusten mahdollisuuksia neuvotella kuntapaikkoja kiintiöpakolaisille, jos kuntien kiinnostus kiintiöpakolaisten vastaanottoon vähenee vastaanottoon varautumisen korvausten poistumisen myötä. Jos alueella ei sijaitse vastaanottokeskuksia, elinvoimakeskusten voi olla haastavaa päästä asetettuun tulostavoitteeseen kuntapaikkojen neuvottelemisen osalta.

Ehdotetulla vastaanottoon varautumisen sekä ihmiskaupan uhrien palveluiden ja tukitoimien korvausten (68 §) kumoaminen vähentäisi hallinnollista työtä elinvoimakeskuksissa. Kumoamisen myötä hallinnollista työtä poistuu esimerkiksi korvaushakemusten vastaanottamisesta ja niiden käsittelystä, korvauspäätösten valmistelusta ja yhteydenpidosta korvausta hakevaan tahoon (neuvonta, hakemusten täydentävistä koskevat pyynnöt). Lisäksi hallinnollista työtä vähentäisi myös se, että elinvoimakeskuksen ei tarvitse pyytää ihmiskaupan uhreja koskevia tietoja (Auttamisjärjestelmän asiakkuus) Maahanmuuttovirastolta. Hallinnollisen työn vähentäminen purkaa normeja ja tukee hallintoon kohdistuvien tuottavuussäästöjen toimeenpanoa.

4.2.2.7 Vaikutukset Opetushallitukseen

Ehdotus, jonka mukaan Opetushallitus määräisi lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelman perusteista, lisäisi Opetushallituksen tehtäviä. Opetushallitus on antanut nykyisen lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmasuosituksen, mutta uuden tehtävän myötä Opetushallitus määräisi lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelman perusteista ja kumoaisi aiemmin annetun lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmasuosituksen. Lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden on tarkoitus olla nykyistä opetussuunnitelmasuositusta yksityiskohtaisempi. Lisäksi

kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet päivitettäisiin vastaamaan lakiehdotuksessa esitettyjä muutoksia, millä olisi vähäinen vaikutus Opetushallituksen tehtäviin.

Oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitetun koulutuksen Koski-tietovarantoon tallentamisesta luopumisen arvioidaan aiheuttavan jonkin verran kertaluonteista lisätyötä Opetushallitukselle. Valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 6 §:n mukaan Opetushallitus antaa tarkempia määräyksiä tietovarantoon tallennettavien tietojen tietorakenteista. Ehdotus tarkoittaisi, että Opetushallituksen tulee päivittää valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 6 §:n 2 momentin mukainen määräys tietovarannosta sekä muuttaa oppilaitoksille annettua ohjeistusta tietovarantoon tallennettavista tiedoista. Lisäksi Opetushallituksen tulisi estää kyseisten koulutustietojen tallentaminen Koski-tietovarantoon käyttöliittymän ja rajapinnan avulla lain voimaantulon jälkeen.

Voimassa olevassa valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 9 a §:ssä säädetään oppivelvollisuuskoulutukseen liittyvästä tallentamisvelvollisuudesta oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitetussa koulutuksessa olevista opiskelijoista. Kyseisen 5 §:n 2 momentissa on kyse kansanopistossa järjestettävästä koulutuksesta, jossa noudatetaan kotoutumislain mukaisia maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita tai Opetushallituksen laatimaa maahanmuuttajille tarkoitettua lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmasuosittelua. Tallentamisvelvollisuus on kohdistunut siis oppivelvollisuuskoulutusta järjestäviin kansanopistoihin. Esityksen myötä kyseinen koulutus poistuisi, joten siitä ei myöskään jatkossa tallennettaisi tietoja Koski-tietovarantoon. Ehdotetulla muutoksella olisi joitakin tietojärjestelmävaikutuksia. Niiden kansanopistojen, jotka ovat tallentaneet tiedot Koski-tietovarantoon järjestelmäintegraation avulla, tulisi toteuttaa muutoksen edellyttämät rajapintamuutokset. Opetushallituksen tulisi tietovarannon ylläpitäjänä tehdä tarvittavat tekniset muutokset, kuten estää uusien koulutustietojen tallentaminen tietovarantoon käyttöliittymän ja rajapinnan avulla lain voimaantulon jälkeen.

4.2.2.8 Vaikutukset Maahanmuuttovirastoon

Kotoutumislakia koskeva esitysehdotus ja sen vuoksi tehtävä muutos valtioneuvoston asetukseen kotoutumisen edistämiseen liittyvien kunnan, hyvinvointialueen ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisen kustannusten korvaamisesta valtion varoista vaikuttaisi Maahanmuuttoviraston ylläpitämään tietojärjestelmään. Maahanmuuttovirasto ylläpitää ulkomaalaisasioiden asiankäsitely- ja asiakashallintajärjestelmää (UMA), johon sisältyy laskennallisten korvausten automatisoitu toiminnallisuus (LAKO-AUTO). LAKO-AUTO-järjestelmän kautta maksetaan kotoutumislain 61 ja 62 §:n mukainen laskennallinen korvaus kunnille, hyvinvointialueille sekä Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle. Esi-
tetty muutos 18 vuotta täyttäneiden 2 §:n 3 ja 4 momenttiin kuuluvien henkilöiden laskennalliseen korvaukseen edellyttäisi korvausmäärän muutosta järjestelmään. Muutoksesta ei aiheutuisi kustannuksia.

Vastaanottoon varautumisen korvausten (64 §) kumoamisella voi olla vaikutusta kuntien halukkuuteen jatkossa vastaanottaa kiintiöpakolaisia kuntapaikoille. Kuntapaikkojen puutteella voi olla vaikutusta myös Maahanmuuttoviraston kiintiöpakolaistulosalueen työhön erityisesti hallinnollisen työn näkökulmasta. Kiintiöpakolaistulosalueen tehtävänä on koordinoida Suomeen saapuvien kiintiöpakolaisten sijoittamista. Hallinnollinen työ voi lisääntyä, kun kiintiöpakolaistapauksia on esitettävä mahdollisesti usealle eri elinvoimakeskusalueelle.

Ihmiskaupan uhrien palveluiden ja tukitoimien korvausten (68 §) kumoaminen vähentäisi Maahanmuuttoviraston (Joutsenon vastaanottokeskus, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä) hallinnollista työtä. Hallinnollista työtä on aiheutunut esimerkiksi elinvoimakeskusten

tiedusteluihin vastaamisesta. Elinvoimakeskus on tarkistanut korvauspäätöksen tekemisen yhteydessä ihmiskaupan uhrin asiakkuuden auttamisjärjestelmässä joko UMA-järjestelmästä tai auttamisjärjestelmästä puhelimitse tai turvapostina. Elinvoimakeskuksella on näkymä UMA-järjestelmässä henkilön auttamisjärjestelmän asiakkuuteen ja sen alkamispäivämäärään, mutta ei auttamisjärjestelmän asiakkuuden päättymispäivämäärään. Elinvoimakeskuksen on täytynyt tarkastaa asiakkuuden päättymispäivämäärä auttamisjärjestelmästä puhelimitse tai turvapostina. Hallinnollisen työn vähentäminen purkaa normeja ja tukee hallintoon kohdistuvien tuottavuussäästöjen toimeenpanoa.

Ihmiskaupan uhrien palveluiden ja tukitoimien korvausten kumoamisella olisi vähäisiä vaikutuksia Maahanmuuttoviraston ylläpitämään UMA-järjestelmään. Elinvoimakeskuksilla on kotoutumislain mukaisen korvaustehtävän vuoksi näkymä UMA-järjestelmässä henkilön auttamisjärjestelmän asiakkuuteen ja sen alkamispäivämäärään. Kotoutumislain 68 §:n mukaisen korvauksen poistuessa, myös elinvoimakeskusten UMA-käyttäjien mahdollisuus tähän näkymään olisi tietoturvasyistä poistettava järjestelmässä.

4.2.2.9 Vaikutukset muihin viranomaisiin

Esityksen 1. lakiehdotuksessa eli kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa esitetään kumottavaksi lain 6 §, jossa säädetään tulkittamisesta ja kääntämisestä. Pykälä on informatiivinen ja sen mukaan viranomaisen velvollisuudesta huolehtia asian tulkittamisesta tai kääntämisestä säädetään hallintolain 26 §:ssä. Säännöksen ollessa informatiivinen viittaus hallinnon yleislakeihin tulevat ne sovellettavaksi myös ilman nimenomaista säännöstä erityislainsäädännössä. Pykälän kumoaminen ei siten kaventaisi maahanmuuttajien tai kotoutuja-asiakkaiden oikeutta tulkittamiseen ja kääntämiseen eikä vaikuttaisi viranomaisen velvollisuuteen huolehtia asian tulkittamisesta ja kääntämisestä kotoutumislain mukaisissa toimenpiteissä ja palveluissa.

Ruotsinkielisen kotoutumisen lisääntymisellä voi olla vaikutuksia myös muihin alueella toimiviin viranomaisiin ja niiden palveluihin, kuten sosiaali- ja terveystieteisiin ja varhaiskasvatukseen ja perusopetukseen, joissa voi lisääntyä ruotsinkielisen palvelun tarve. Toisaalta kielelliset oikeudet on turvattu jo nykyisin, joten muutokset olisivat vähäisiä.

4.2.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

4.2.3.1 Vaikutukset maahanmuuttajiin

Esityksen 1. lakiehdotuksen eli kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 1 §:n lain tarkoituksena on muuttaa. Esitettyyn muutokseen sisältyisi painopisteen siirtyminen maahanmuuttajan yhdenvertaisuutta, osallisuutta ja tasa-arvoa sekä hyviä väestösuhteita ja yhteiskunnan vastanottavuutta huomioivasta viitekehiksestä yksilökeskeiseen viitekehikseen, jossa kotoutuminen nähtäisiin erityisesti maahanmuuttajan oman vastuun kautta määrittävänä, velvoittavana prosessina. Yhteiskunnan vastaanottavuuteen liittyviä, kotoutumista mahdollistavia elementtejä ei enää sisällytetä lain tarkoitukseen sellaisenaan, vaan niiden katsottaisiin kuuluvan kotoutumisen yleisemmin tunnettuun määritelmään ja toisaalta toteutuvan muun lainsäädännön kautta, jonka vuoksi niitä ei olisi tarpeen mainita erikseen lain tarkoituksessa. Kotoutumista koskevan lainsäädännön lähtökohtien muutosten voidaan arvioida heijastuvan viranomaisten kotoutumista koskevaan lähestymis- ja toimintatapaan. Lisäksi muutos voisi heijastua yleisesti yhteiskunnassa käytävään keskusteluun kotoutumisesta, millä voisi olla välillisiä vaikutuksia siihen, millaisiksi maahanmuuttajien mahdollisuudet kotoutua Suomeen muotoutuisivat.

Ehdotuksella selkeyttää kotoutumislain mukaisia tavoitteita läpileikkaavasti laissa voi olla välillisiä vaikutuksia maahanmuuttajiin ja heidän kotoutumiseensa. Selkeästi määritellyt tavoitteet voivat selkiyttää kotoutumisprosessin sekä kotoutumista ja työllistymistä edistävien palveluiden ja niihin säännöllisen osallistumisen merkitystä myös kotoutuja-asiakkaalle ja sitä kautta edistää henkilön kotoutumista ja työllistymistä. Toisaalta kotoutujat ovat hyvin erilaisissa elämäntilanteissa, eri ikäisiä ja koulutustaustaisia, minkä vuoksi samoihin työllistymiseen ja kielen oppimiseen liittyviin tavoitteisiin pääseminen edellyttää yksilöllisiä keinoja.

Lakiehdotuksen mukaan uudessa 1 a §:ssä säädettäisiin kotoutumisen velvoittavuudesta, jossa korostettaisiin sitä, että maahanmuuttajalla olisi velvollisuus edistää omaa kotoutumistaan ja työllistymistään. Ehdotuksen mukaan maahanmuuttajan olisi hakeuduttava ja osallistuttava kotoutumislaisla tarkoitetuihin kotoutumista edistäviin palveluihin kotoutumislaisla säädetyllä tavalla. Lisäksi lakiehdotuksen 24 §:n mukaan hänellä olisi velvollisuus osallistua osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin, jossa asiakkaan tietoon olisi tuotava kotoutumisen tavoitteet ja maahanmuuttajan velvollisuudet. Laissa säädettäisiin lisäksi siitä, että kunnan olisi laadittava aina kotoutumissuunnitelma kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuille henkilöille eli kansainvälistä suojelua saaville ja heihin rinnastettaville henkilöille sekä heidän perheenjäsenilleen, ellei se olisi ilmeisen tarpeetonta. Näillä lakiin ehdotetuilla muutoksilla vähennettäisiin merkittävästi riskiä, että jotkut maahanmuuttajat jäisivät vaille tietoa siitä, mitä suomalaisessa yhteiskunnassa heiltä odotetaan ja mihin heitä velvoitetaan. Omaa vastuuta ja velvoittavuutta lisäävät ehdotukset voivat edistää kotoutumisen tavoitteiden tiedostamista ja kasvattaa maahanmuuttajien omaa vastuuta kotoutumisestaan ja asioidensa hoitamisesta. Jos oman vastuun korostaminen edistäisi ja nopeuttaisi kotoutumista ja työllistymistä, parantaisi tämä myös maahanmuuttajien lasten yhdenvertaisuutta suomalaisessa yhteiskunnassa. Maahanmuuttajavanhempien työllistyminen nykyistä nopeammin parantaisi koko perheen taloudellista asemaa ja mahdollisuuksia menestyä sekä vähentäisi lapsiperheköyhyyttä. Oman vastuun ja velvoittavuuden asettaminen tavoitteeksi edellyttää kotoutuja-asiakkaiden ohjaustyötä tekeviltä osaamista siitä, miten vastuuta ja velvoitteita voidaan vaihteittain lisätä ja samanaikaisesti keventää ohjausta. Ehdotettujen muutosten vaikutukset maahanmuuttajan oman vastuun ja velvoittavuuden lisäämiseen riippuvat osin siitä, onko ohjaustyötä tekevillä tahoilla edellä mainittua osaamista.

Kotoutumisen velvoittavuutta on edistetty monissa EU- ja OECD-maissa viimeisten 10–15 vuoden aikana. Velvoittavuudella on pyritty parantamaan sekä taloudellista, sosiaalista että poliittista kotoutumista. Oletuksena on, että ilman pakkoa maahanmuuttajilla ei olisi riittävää motivaatiota kotoutumiseen, minkä oletetaan näkyvän poissaoloina, keskeyttämisinä ja heikkoina oppimistuloksina kotoutumiskoulutuksessa sekä välillisesti ongelmina työllistymisessä sekä poliittisessa ja sosiaalisessa kotoutumisessa. Tutkimustietoa velvoittavuuden tai pakollisen kotoutumiskoulutuksen vaikutuksista on löydettävissä niukasti. Laajan EU-tasoisia kyselyaineistoa analysoineen vertailevan tutkimuksen mukaan kotoutumistoimiin osallistumisen pakollisuus vaikutti parempaan taloudelliseen kotoutumiseen, mutta vaikutusta ei havaittu sosiaaliseen tai poliittiseen kotoutumiseen.¹¹⁰ Norjaa käsittelevässä tutkimuksessa tarkasteltiin pakollisen pakolaisten kotoutumiskoulutuksen kausaali vaikutuksia 15 vuoden tarkastelujaksolla. Kahden vuoden pakollinen kotoutumiskoulutus paransi merkittävästi pakolaisten työllisyyttä ja tuloja, mutta vaikutuksia poliittiseen ja sosiaaliseen kotoutumiseen ei löytynyt verrokkiryhmään verrattuna.¹¹¹ Kolmannessa valtioita vertailevassa tutkimuksessa ei löydetty todistusaineistoa

¹¹⁰ Neureiter M (2018). Evaluating the effects of immigrant integration policies in Western Europe using a difference-in-differences approach. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45(15), 2779–2800.

¹¹¹ Ferwerda J & Finseraas H (2022). "Do integration courses promote refugees' social and political integration? Evidence from Norway." *OSF Preprints* 18 (2022).

velvoittavuuden empiirisistä vaikutuksista kotoutumiseen. Empiiristen vaikutusten puutteesta huolimatta tutkijat pitivät pakollisuutta merkityksellisenä, koska se saattaa maahanmuuttajat lähemmäs valtiollisia toimijoita.¹¹² OECD kuitenkin huomauttaa, että pakottavien toimenpiteiden kuten pakollisen kotoutumiskoulutuksen käyttöönotossa olisi otettava huomioon pakollisuuden mahdolliset oppimismotivaatiota vähentävät vaikutukset. Velvoittavuuden kotoutumisvaikutukset voivat olla hyvin erilaisia eri tilanteessa oleville maahanmuuttajille.¹¹³

Ehdotetuilla muutoksilla kotoutumislain mukaisiin korvauksiin ei voida arvioida olevan välittömiä vaikutuksia maahanmuuttajien toimeentuloon, koska kotoutumislain mukaisia korvauksia, joita leikataan, ei makseta maahanmuuttajalle. Vaikutukset voisivat kuitenkin näkyä epäsuorasti myös korvausten piirissä oleville henkilöille tarjottujen palveluiden vähentymisen kautta.

Kunnalle myönnettävästä kotoutumista edistävän monialaisen yhteistyön järjestämiseen tarkoitusta valtionosuudesta luopumisella ei ole suoria vaikutuksia maahanmuuttajiin. Valtionosuudesta luopuminen ei esimerkiksi heikennä henkilöiden mahdollisuutta osallistua kotoutumista edistäviin palveluihin. Valtionosuudesta luopuminen ei vaikuta myöskään siihen, että kotoutumista edistävien palvelujen toteuttamisessa tulisi edelleen huomioida monialainen yhteistyö. Valtionosuudesta luopuminen voi kuitenkin ainakin vähäisesti vaikuttaa siihen, miten kunnissa jatketaan osaamiskeskustyyppisen toiminnan kehittämistä ja järjestämistä. Jo vuoden 2025 aikana joissakin kaupungeissa on jonkin verran karsittu osaamiskeskustyyppisen toiminnan resursseja ja tietyistä palveluista on jouduttu luopumaan. Valtionosuudesta luopuminen voi aiheuttaa lisää resurssien karsimista. Tällä voi olla vaikutusta myös siihen, minkä laatuista palvelua maahanmuuttaja jatkossa saa.

Maahanmuuttajien saatavilla olevassa palvelutarjonnassa voi olla myös alueellisia eroja riippuen siitä, miten kunnat esimerkiksi päättävät jatkaa osaamiskeskustyyppistä toimintaa. Elinvoimaketuksilla säilyisi kuitenkin edelleen 55 §:n 1 momentin mukaisesti kotoutumisen ja asettautumisen edistämisen alueellinen kehittäminen, yhteistyö, yhteensovittaminen ja seuranta. Näin ollen riskiä kunta- tai aluekohtaisten erojen kasvusta voidaan pitää hallittavana.

Hyvinvointialueelle ja Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalla syntyvistä täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta luovuttaisiin. Henkilön oikeudesta toimeentulotukeen säädetään toimeentulotuesta annetussa laissa. Tällä esityksellä ei muutettaisi yksilön oikeutta saada tarvittaessa täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea. Näin ollen täydentävästä toimeentulotuesta ja ehkäisevästä toimeentulotuesta aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta luopumisella ei olisi vaikutuksia maahanmuuttajien toimeentuloon. Vastanottoon varautumisen korvausten kumoamisella voi olla vaikutusta kuntien halukkuuteen jatkossa vastaanottaa kiintiöpakolaisia kuntapaikoille. Kuntapaikkojen puute voi hidastaa kiintiöpakolaisten pääsyä Suomeen ja aiheuttaa sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja sekä lasten kouluun pääsyn viivästymistä henkilöille, erityisesti perheille, jotka odottavat kolmanteen maahan pääsyä usein vaikeissa olosuhteissa. Valtion kunnille maksamien erityiskustannuskorvausten ja ihmiskaupan uhreille annettujen palveluiden ja tukitoimenpiteiden korvausten kumoamisella ei arvioida olevan vaikutuksia maahanmuuttajiin. Kunnilla ja

¹¹² Goodman SW & Wright M (2015). Does mandatory integration matter? Effects of civic requirements on immigrant socio-economic and political outcomes. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41(12), 1885–1908.

¹¹³ OECD (2023). Introduction measures for newly-arrived migrants. Making integration work, OECD Publishing, Paris.

hyvinvointialueilla on velvollisuus järjestää alueensa kuntalaisille heidän tarvitsemansa palvelut, vaikka kotoutumislain korvauksista luovuttaisiin.

Ehdotetuilla muutoksilla kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen rahoitukseen ja järjestämisvastuuseen voi olla myönteisiä vaikutuksia maahanmuuttajien työllistymiseen ja kotoutumiseen, jos kunnat onnistuvat rakentamaan kotoutuja-asiakkaiden koulutuspoluista nykyistä tarkoituksenmukaisempia ja tehokkaampia kotoutumisen alkuvaiheen koko koulutustarjonnan ollessa kuntien käsissä ja rahoituksen ollessa kokonaan kunnilla. Kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmän kannustimet, kuntien kasvanut maksuvastuu työttömyysetuuksien rahoituksesta sekä kuntien 50 prosentin rahoitusosuus perustoimeentulotuesta voivat kannustaa kuntia kehittämään nykyistä toimivampia ja tehokkaampia kotoutumiskoulutuksia ja lukutaitokoulutuksia työnhakijana oleville kotoutuja-asiakkaille. Ehdotetuilla muutoksilla voi olla toisaalta kielteisiä vaikutuksia maahanmuuttajien työllistymiseen ja kotoutumiseen, jos itsehallinnolliset kunnat eivät osoita työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen toteuttamiseen riittävästi rahoitusta. Mahdollisia kielteisiä vaikutuksia olisi myös silloin, jos kotoutumis- ja lukutaitokoulutukseen pääsyn yhdenvertaisuus ei toteutuisi eri puolilla Suomea esityksen tavoitteista huolimatta. Toisaalta nämä hyödyt ja riskit ovat olleet olemassa työvoimakoulutuksena toteutettavan kotoutumiskoulutuksen osalta jo vuoden 2025 alusta lukien. Ehdotettu muutos ulottaisi hyödyt ja riskit myös lukutaitokoulutukseen ja siihen osuuteen kotoutumiskoulutuksesta, jota tällä hetkellä toteutetaan vapaan sivistystyön oppilaitoksissa ja rahoitetaan suoraan vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjille.

Ehdotettu muutos lukutaitokoulutuksen järjestämistapaan ja rahoitukseen voi parantaa lukutaitokoulutusta tarvitsevien maahanmuuttajien ja kotoutuja-asiakkaiden tilannetta kunnissa ja alueilla, joissa tällä hetkellä ei ole ollut tarjolla lukutaitokoulutusta lainkaan tai riittävästi, kun kunnat alkaisivat tarjota lukutaitokoulutusta työvoimakoulutuksena. Ehdotettu muutos antaisi kunnille mahdollisuuden järjestää lukutaitokoulutusta eri tavoin. Lukutaitokoulutusta voisi järjestää omana erillisenä koulutuksena tai esimerkiksi siten, että kunta järjestää lukutaitokoulutuksen osana kotoutumiskoulutusta esimerkiksi erillisessä moduulissa tai pidentämällä koulutuskokouksen kesto heikosti lukevien osalta. Erityisesti kunnissa, joissa asuu tietyllä hetkellä vain muutamia lukutaitokoulutusta tarvitsevia maahanmuuttajia ja kotoutuja-asiakkaita, koulutuksen onnistuminen edellyttää sitä, että kunnat ja työllisyysalueet tekevät laajaa yhteistyötä ja kehittävät erilaisia palvelumalleja lukutaitokoulutuksen toteuttamiseksi. Ehdotus, jonka mukaan lukutaitokoulutuksen tavoitteista, sisällöstä ja seurannasta säädettäisiin laissa sekä ehdotus, jonka mukaan Opetushallitus määräisi lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelman perusteet, vahvistaisi lukutaitokoulutuksen roolia ja laatua sekä selkiyttäisi työnhakijoina oleville kotoutuja-asiakkaille tarjottavan lukutaitokoulutuksen tavoitteita ja sisältöä verrattuna nykytilanteeseen, jossa vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen tavoitteista, sisällöstä ja seurannasta ei säädetä laissa ja lukutaitokoulutuksesta on annettu opetussuunnitelmasuositus, jonka velvoitteet ovat opetussuunnitelman perusteisiin verrattuna yleisempiä. Edellä mainittu ehdotus yhdessä sen ehdotuksen kanssa, jonka mukaan aikuisten perusopetuksen kotoutumislain mukaisten omaehtoisten opintojen tukemiseen asetettaisiin pääsääntöisesti 30 vuoden yläikäraja, selkiyttäisi lukutaitokoulutusta tarvitsevien työnhakijoina olevien kotoutuja-asiakkaiden koulutuspolkuja, koska 30-vuotiaat ja tätä vanhemmat ohjattaisiin pääsääntöisesti työvoimakoulutuksena järjestettävään lukutaitokoulutukseen ja alle 30-vuotiaiden kohdalla harkittaisiin, onko aikuisten perusopetuksen lukutaitovaiheen tai koko aikuisten perusopetuksen suorittaminen henkilölle tarkoituksenmukaisempi kuin työvoimakoulutuksena järjestettävä lukutaitokoulutus. Aikuisten perusopetukseen ohjautuisi työttömyysetuudella tuettuna pääasiassa nuoria kotoutuja-asiakkaita, joille perusopetuksen suorittaminen ja opiskeluvalmiuksien parantaminen on työvoimapoliittisesti perusteltua toisen ja korkea-asteen opintojen suorittamisen ja tulevan työuran kannalta. Ehdotuksen mukaan työvoimaviranomainen voisi poiketa 30 vuoden yläikärajasta perustellusta syystä.

Ehdotettu muutos kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen rahoitukseen ja järjestämisvastuuseen voisi heikentää vähemmän koulutettujen, heikot oppimisvalmiudet omaavien ja pakolaistaustaisten henkilöiden tilannetta, jos kunnat eivät onnistuisi toteuttamaan työvoimakoulutuksena järjestettävää kotoutumiskoulutusta ja lukutaitokoulutusta asiakkaiden palvelutarpeet huomioiden. Vapaan sivistystyön lukutaito- ja kotoutumiskoulutuksiin on osallistunut kotoutumislain mukaan omaehtoisesti tuettuna erityisesti sellaisten maiden kansalaisia, joista muutetaan Suomeen ensisijaisesti kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella¹¹⁴. Osa vapaan sivistystyön lukutaito- ja kotoutumiskoulutuksesta on saattanut olla toteutukseltaan osa-aikaista ja joustavampaa kuin työvoimakoulutukset, ja ne ovat voineet palvella hyvin tiettyjä, erityisesti vähemmän koulutettuja työnhakijana olevia kotoutuja-asiakkaita. Ehdotus siirtäisi vapaan sivistystyön kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksiin osallistuneet työnhakijoina olevat kotoutuja-asiakkaat työvoimakoulutuksiin, minkä vuoksi kuntien tulisi kehittää työvoimakoulutuksena toteutettavia kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksia myös näille asiakkaille sopiviksi. Työvoimakoulutusta voidaan järjestää joustavasti erilaisten työnhakijoina olevien kotoutuja-asiakkaiden tarpeisiin. Erilaiset joustavat ratkaisut voivat palvella paitsi vähemmän koulutettuja kotoutuja-asiakkaita myös esimerkiksi henkilöitä, jotka työllistyvät esimerkiksi kokoaika- tai osa-aikatyöhön taikka aloittavat yritystoiminnan kotoutumiskoulutuksen aikana. Joustavilla malleilla kotoutumiskoulutuksessa voisi jatkaa myös työn tai yrittäjyyden ohella ja tällä ehkäistäisiin epätarkoituksenmukaisia keskeytyksiä koulutuksissa.

Ehdotetut muutokset kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen rahoitukseen ja järjestämisvastuuseen voi toisaalta parantaa maahanmuuttajien kotoutumis-, työllistymis- ja kouluttautumismahdollisuuksia, kun kunnilla olisi mahdollisuus ja kannustin sovittaa yhteen koko kotoutumisen alkuvaiheen koulutustarjontaa ja työvoimapalveluita. Maahanmuuttajan kannalta kunta voisi nykyistä paremmin rakentaa johdonmukaisia ja ilman turhia odotusaikoja eteneviä koulutuspolkuja esimerkiksi lukutaitokoulutuksesta kotoutumiskoulutukseen.

Vähäistä vaikutusta maahanmuuttajiin voi olla sillä, että ehdotettu muutos lakkauttaa kotoutumiskoulutuksen järjestäminen ja rahoittaminen vapaan sivistystyön oppilaitoksissa johtaisi siihen, että myös kansanopistoissa toteutettu oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentin mukainen koulutus loppuisi. Koski-tietokannan mukaan tilastointipäivänä 20.9.2025 tähän koulutukseen osallistui 25 oppivelvollista opiskelijaa. Oppivelvollinen, joka on suorittanut perusopetuksen ja jolta puuttuu perusopetuksen jälkeisen koulutuksen suorittamiseksi riittävä suomen tai ruotsin kielen taito, voisi nykytilaa vastaavasti opiskella oppivelvollisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaisesti aikuisten perusopetuksessa. Näin ollen muutoksella arvioidaan olevan vain vähäistä vaikutusta maahanmuuttajiin, koska tähän kohderyhmään kuuluvilla oppivelvollisilla maahanmuuttajilla olisi edelleen mahdollisuus suorittaa oppivelvollisuuttaan aikuisten perusopetuksessa.

Ehdotettu muutos siirtää osana laskennallista korvausta maksettava kotoutumiskoulutuksen rahoitus osaksi työvoimapalveluiden ja siten kuntien peruspalveluiden valtionosuusrahoitusta voi vaikuttaa joidenkin kuntien halukkuuteen myöntää kuntapaikkoja kiintiöpakolaisille ja haavoittuvassa asemassa oleville turvapaikkamenettelyn kautta oleskeluluvan saaneille ja kotikunnan saaneille tilapäistä suojelua saaville. Tällä voi olla vaikutuksia erityisesti haavoittuvimmassa asemassa olevien ja siten eniten palveluita tarvitsevien kansainvälistä suojelua saavien maahanmuuttajien palveluihin ja kotoutumiseen. Mikäli kuntapaikkoja ei myönnetä riittävästi, kaikille niistä tarvitseville ei löytyisi kuntapaikkaa, jolloin haavoittuvassa asemassa olevien pakolaisten

¹¹⁴ Työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2025 laatima kotoutumislain mukaisia omaehtoisia opintoja koskeva selvitys. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c33a0fe5-17be-4a0b-8bdd-3545e4fb2e72/27ec1a8e-1dac-4a58-8c9c-ad0fa5b599f5/KIRJE_20251229065159.PDF

asuminen vastaanottokeskuksissa voisi pitkittyä ja kiintiöpakolaisten maahantulo hidastua. Lisäksi se voi lisätä entisestään pakolaisten muuttoa ja keskittymistä isoihin kaupunkeihin ja kasvukeskuksiin. Pääasiallisesti vastaanottojärjestelmässä oleskeluluvan saavat siirtyvät kuntaan järjestämällä muuttonsa itsenäisesti eivätkä muuta kuntapaikoille, joten suorat vaikutukset olisivat tältä osin vähäisiä. Vaikutuksia voisi olla enemmän kiintiöpakolaisten vastaanottoon, jos halukkuus kuntapaikkojen tarjoamiseen etenkin pienemmissä kunnissa vähenisi. Toisaalta ehdotuksen myötä rahoitusta kohdistuisi enemmän etenkin suurempiin kuntiin, joissa myös asuu suurin osa maahanmuuttajista ja kotoutuja-asiakkaista, mikä voi olla myönteistä palveluiden järjestämisen näkökulmasta niissä kunnissa, joissa myös asiakasmäärät ovat suuria.

Ehdotuksella vahvistaa kotoutumiskoulutuksen joustavia toteutustapoja kuntien peruspalveluiden valtionosuuteen osoitettavalla 2 miljoonan euron lisärahoituksella voisi olla jonkin verran vaikutusta maahanmuuttajiin ja heille tarjottavaan kotoutumiskoulutukseen. Työvoimaviranomaisten tulisi tarjota kotoutumista ja kielitaitoa edistäviä koulutuksia huomioiden maahanmuuttajien heterogeeniset palvelutarpeet ja valmiudet. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi kotoutumiskoulutuksen joustavia toteutustapoja. Jos kunnat tarjoaisivat myönnetyllä lisärahoituksella erilaisia työelämälähtöisiä palvelumalleja kotoutuja-asiakkaille, maahanmuuttajien kotoutuminen ja työllistyminen voisi jossain määrin edistyä, kun epätarkoituksenmukaiset keskeytykset kotoutumiskoulutuksessa vähenisivät esimerkiksi henkilön työllistyessä tai aloittaessa yritystoiminnan kotoutumiskoulutuksen aikana.

Mikäli kunnat tiedottaisivat selkeämmin mahdollisuudesta kotoutua myös ruotsiksi ja huolehtisivat myös ruotsinkielisten kotoutumispalveluiden tarjonnasta, voisi ruotsiksi kotoutuvien maahanmuuttajien määrä lisääntyä. Mikäli ruotsiksi kotoutuvien maahanmuuttajien määrä kasvaisi alueella, tulisi se huomioida myös kunnan muissa palveluissa sekä kunnan alueella muiden viranomaisten toiminnassa. Jos kotoutumisvaiheen jälkeen ei olisi tarjolla muita palveluita, kuten jatkokoulutuksia tai työllistymistä tukevia palveluita ruotsiksi, voi henkilön kotoutuminen ja työllistyminen ruotsiksi vaikeutua. Ruotsiksi kotoutumisen mahdollisuuksiin ja onnistumiseen vaikuttaa myös se, onko muille perheenjäsenille tarjolla ruotsiksi palveluita, kuten varhaiskasvatusta ja koulutusta. Jos henkilö asuu ja elää ruotsinkielisessä ympäristössä ja yhteisössä, esimerkiksi ruotsinkielisen puolison kanssa, voi mahdollisuus kotoutua ruotsiksi parantaa henkilön kotoutumista ja kiinnittymistä suomalaiseen yhteiskuntaan. Ruotsiksi kotoutumisen ja työllistymisen käänköpuolena voi olla työllistymisen vaikeutuminen, mikäli henkilö muuttaa täysin suomenkieliselä alueelle. Toisaalta monissa suomenkielissäkin työpaikoissa ruotsin kielen taitoa saatetaan vaatia tai siitä voi olla etua työnhaussa.

Ehdotettu pääsääntöinen 30 vuoden yläikäraja aikuisten perusopetuksen tukemiseen kotoutumislain mukaisina omaehtoisina opintoina voi vaikuttaa maahanmuuttajiin sekä myönteisesti että kielteisesti. Yläikäraja sekä toisaalta vuoden 2025 alusta voimaan tullut kuntien kasvanut maksuvastuu työttömyysetuuksien rahoituksesta ohjaisi työvoimaviranomaisia tarjoamaan lyhyempiä ja tehokkaampia koulutus- ja palvelupolkuja verrattuna useita vuosia¹¹⁵ kestävään opiskeluun aikuisten perusopetuksessa. Kotoutumiskoulutuksen sisällöt ja tavoitteet ovat työelämälähtöisempiä kuin aikuisten perusopetuksen sisällöt ja tavoitteet. Myönteiset vaikutukset kotoutuja-asiakkaille edellyttävät sitä, että kunta tarjoaisi kotoutumiskoulutusta ja lukutaitokoulutusta riittävän pitkäkestoisena ja tarvittaessa hyvinkin hitaasti etenevänä. Yläikärajan asettaminen voi myös vaikuttaa aikuisten perusopetuksen opetusryhmien ikäjakauman tasoittumiseen, mikä voi parantaa koulutuksen laatua.

¹¹⁵ Opetushallituksen tietojen mukaan aikuisten perusopetuksesta valmistuneiden opiskelijoiden opiskeluaajan keskiarvo vuosina 2021–2025 oli 686 päivää ja mediaani 652 päivää.

Ehdotuksella voi olla vähäisiksi arvioituja kielteisiä taloudellisia vaikutuksia kotoutuja-asiakkaisiin, mikäli 30-vuotias tai tätä vanhempi kotoutuja-asiakas haluaisi opiskella aikuisten perusopetuksessa ja opiskelisi esimerkiksi opintotuella, kun opiskelua ei enää tuettaisi kotoutumislain mukaisesti työttömyysetuudella eikä opintojen aikana maksettaisi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettua kulukorvausta. Opintotuki on tasoltaan matalampi kuin työttömyysetuus.

Ehdotetun muutoksen mukaan työvoimaviranomainen voisi perustellusta syystä poiketa kotoutuja-asiakkaan aikuisten perusopetuksen työttömyysetuudella tukemisen 30 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. Lähtökohtaisesti henkilölle, joka kuuluu kotoutumislain soveltamisalan piiriin, laaditaan kuitenkin kotoutumissuunnitelma työllistymissuunnitelman sijaan ja tarjotaan kotoutumislain mukaisia maahanmuuton alkuvaiheen palveluita. Myös esimerkiksi omaehtoisten opintojen tukeminen perustuisi lähtökohtaisesti kotoutumislain mukaisiin säännöksiin.

Esityksessä ehdotetun 30 vuoden yläikärajan asettamisen mahdolliset vaikutukset kohdentuisivat eri tavoin eri syistä maahan muuttaneisiin ryhmiin, koska vailla peruskoulutusta olevia on erityisesti kansainvälisen suojelun tarpeen vuoksi maahan tulleissa. Oletettavasti tukemisen yläikäraja vaikuttaisi suurempaan osuuteen pakolaistaustaisista ja heihin rinnastettavassa asemassa olevista kotoutuja-asiakkaista kuin muista maahanmuuttajista.

Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä tapahtuvalla kotoutumissuunnitelman laatimisella, mikäli sille arvioidaan tarve, voi olla maahanmuuttajien yhdenvertaisuuteen ja palveluiden tehokkuuteen vähäisiä myönteisiä vaikutuksia. Tälläkin hetkellä kotoutumislain 20 § mahdollistaa kotoutumissuunnitelman laatimisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin sisältyvän alkuhaastattelun yhteydessä. Kun arviointi ja kotoutumissuunnitelma säädettäisiin jatkossa tehtäväksi aina samanaikaisesti, olisi prosessi tältä osin yhdenmukainen kaikissa kunnissa riippumatta siitä, missä maahanmuuttaja asuu. Palveluohjaus kotoutumista edistäviin palveluihin voisi nopeutua, kun osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma laadittaisiin samassa yhteydessä. Asiakas voitaisiin ohjata esimerkiksi monikieliseen yhteiskuntaorientaatioon heti ensimmäisen tapaamisen jälkeen asiakkaan odottaessa pääsyä esimerkiksi kotoutumiskoulutukseen. Kotoutumispalveluiden alueellinen yhdenvertaisuus ja viihteön saatavuus voisi jossain määrin tehostaa kotoutumista ja työllistymistä sillä oletuksella, että kunnilla ja niiden työvoimaviranomaisilla on tarjota palveluita ilman merkittäviä odotusaikoja.

Toisaalta osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin ja kotoutumissuunnitelman yhteydessä laatimisen riskinä on, että osalle asiakkaista voitaisiin päätyä määrittelemään kotoutumissuunnitelmaan kotoutumisen kannalta epätarkoituksenmukaisia tavoitteita tai heidät ohjattaisiin epätarkoituksenmukaisiin kotoutumista edistäviin toimiin, jos kotoutumissuunnitelmaa laadittaessa ei olisi vielä käytettävissä asianmukaista tietoa esimerkiksi asiakkaan kielitaidon tasosta tai sopivasta kotoutumiskoulutuksen etenemistavasta. Toisaalta kotoutumissuunnitelmaa on tarkoitus tarkistaa ja päivittää, jolloin on mahdollista reagoida tarkemmista asiantuntija-arvioinneista saatuihin tietoihin yksilön kotoutumisen palvelutarpeesta. Ehdotuksella ohjata kotoutuja-asiakas hakeutumaan kotoutumissuunnitelmassa sovittuun hänen yksilöllistä tarvettaan vastaavaan koulutukseen tai muuhun kotoutumista ja työllistymistä edistävään palveluun viipymättä voi olla vaikutuksia kotoutumisprosessin nopeutumiseen alkuvaiheesta lähtien. Esitettyjen muutosten palveluprosessia nopeuttavat vaikutukset edellyttävät sitä, että kotoutuja-asiakas pääsee osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin ja sitä seuraaviin palveluihin viivytyksettä. Käytännössä jo nykyisinkin ohjauksen olisi tapahduttava välittömästi HE 208/2022

vp perusteluissa kuvatusti, mutta muutoksella pyritään nopeuttamaan kotoutumisprosessin käynnistymistä entisestään.

Esityksen 1. lakiehdotuksessa eli kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa esitetään kumottavaksi lain 6 §, jossa säädetään tulkitsemisesta ja kääntämisestä. Pykälä on informatiivinen ja sen mukaan viranomaisen velvollisuudesta huolehtia asian tulkitsemisesta tai kääntämisestä säädetään hallintolain 26 §:ssä. Säännöksen ollessa informatiivinen viittaus hallinnon yleislakeihin, tulevat ne sovellettavaksi myös ilman nimenomaista säännöstä erityislainsäädännössä. Pykälän kumoaminen ei siten kaventaisi maahanmuuttajien tai kotoutuja-asiakkaiden oikeutta tulkitsemiseen ja kääntämiseen.

4.2.3.2 Lapsivaikutukset

Lapsiin kohdistuvilla vaikutuksilla tarkoitetaan suoria ja epäsuoria vaikutuksia, joita lakiehdotuksella on lasten elinympäristöön, lapsiin tai lapsen etuun. Suurin osa kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen vaikutuksista lapsiin on välillisiä ja seuraa siitä, miten lain esittämät muutokset vaikuttaisivat lasten vanhempien elämään.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen yleisenä tavoitteena on nopeuttaa ja tehostaa kotoutumisprosessia ja maahanmuuttajien työllistymistä. Aikuisten maahanmuuttajien työllistyminen nykyistä paremmin parantaisi myös heidän lastensa mahdollisuuksia menestyä suomalaisessa yhteiskunnassa. Vanhempien osallistuminen työelämään, tulojen kasvu ja kielitaidon paraneminen vaikuttavat heidän voimavaroihinsa tukea lasta. Jos työvoiman ulkopuolella olevien äitien ohjautuminen koulutukseen ja työmarkkinoille paranisi velvoittavuuden lisääntymisen myötä, parantaisi tämä maahanmuuttajalasten yhdenvertaisuutta yhteiskunnassa.¹¹⁶ Lasten osallistumisen varhaiskasvatukseen on tutkimuksissa havaittu parantavan lasten kielenoppimista ja koulutuspolkuja.¹¹⁷ Vanhempien työllistymisellä on lasten köyhyysriskiä pienentävä vaikutus.

Vähäistä vaikutusta maahanmuuttajalapsiin voi olla sillä, että ehdotettu muutos lakkauttaa kotoutumiskoulutuksen järjestäminen ja rahoittaminen vapaan sivistystyön oppilaitoksissa johtaisi siihen, että myös kansanopistoissa toteutettu oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentin mukainen koulutus loppuisi. Koski-tietokannan mukaan tilastointipäivänä 20.9.2025 tähän koulutukseen osallistui 25 oppivelvollista opiskelijaa. Oppivelvollinen, joka on suorittanut perusopetuksen ja jolta puuttuu perusopetuksen jälkeisen koulutuksen suorittamiseksi riittävä suomen tai ruotsin kielen taito, voisi nykytilaa vastaavasti opiskella oppivelvollisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaisesti aikuisten perusopetuksessa. Näin ollen muutoksella arvioidaan olevan vain vähäistä vaikutusta maahanmuuttajalapsiin, koska tähän kohderyhmään kuuluvilla oppivelvollisilla maahanmuuttajilla olisi edelleen mahdollisuus suorittaa oppivelvollisuuttaan aikuisten perusopetuksessa.

Mikäli kunnat tiedottaisivat selkeämmin mahdollisuudesta kotoutua myös ruotsiksi ja huolehtisivat ruotsinkielisten kotoutumispalveluiden tarjonnasta, voisi ruotsiksi kotoutuvien maahanmuuttajien määrä lisääntyä. Kotoutumiskielen valinnalla olisi vaikutusta myös ruotsiksi

¹¹⁶ Pesola H & Sarvimäki M 2024; Intergenerational Spillovers of Integration Policies: Evidence from Finland's Integration Plans. The Review of Economics and Statistics 2024, https://doi.org/10.1162/rest_a_01494; Foged ym. 2023, Intergenerational spillover effects of language training for refugees. Journal of Public Economics 220, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2023.104840>

¹¹⁷ Karila, K. 2016. Vaikuttava varhaiskasvatus: Tilannekatsaus toukokuu 2016. Opetushallitus Raportit ja selvitykset 6/2016.

kotoutuvien vanhempien lapsiin ja perhe-elämään. Ruotsiksi kotoutumisen mahdollisuuksiin ja onnistumiseen vaikuttaa se, onko esimerkiksi varhaiskasvatusta, perusopetusta ja harrastuksia tarjolla ruotsiksi.

4.2.3.3 Sukupuolivaikutukset

Yhtenä Suomen kotoutumisjärjestelmän heikkoutena sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta on pidetty kahden polun mallia, jossa maahanmuuttajanaiset ovat päätyneet pysymään pitkään työvoiman ulkopuolella kotoutumispalveluiden tavoittamattomissa.¹¹⁸ Vuoden 2025 alusta voimaan tullut kotoutumislain kokonaisuudistus korjasi useita tähän liittyviä heikkouksia kotoutumisjärjestelmässä. Esitetyt kotoutumisen tavoitteiden muutokset, oman vastuun ja velvoittavuuden korostaminen sekä kotoutumispalveluiden järjestämiseen ja rahoitukseen liittyvät muutokset muokkaisivat kotoutumispalveluita ja -järjestelmää entistä vahvemmin yhdeksi kotoutumispalveluiden poluksi. Koska esitetyillä muutoksilla korostettaisiin kaikkien maahanmuuttajien omaa vastuuta kotoutumisestaan sekä työelämäosallisuuden tavoitteen ensisijaisuutta kaikille työkäisille ja -kuntoisille, sukupuolesta riippumatta, voisivat esitetyt muutokset parantaa maahanmuuttajamiesten ja -naisten välistä tasa-arvoa. Työllistymis- ja kielenoppimistavoite ja -velvollisuus koskisi kaikkia, myös pieniä lapsiaan kotona vanhempainvapaan jälkeen hoitavia, yleensä naisia. Maahanmuuttajanaisten samoin kuin miehille olisi tuotava jo kotoutumissuunnitelmaa laadittaessa entistä selkeämmin esiin se, että kotoutumisen tavoitteena ja odotuksena on jokaisen työkäisen ja -kykyisen maahanmuuttajan kotoutuminen työmarkkinoille ja kielen oppiminen. Esimerkiksi jääminen pitkäaikaisesti kotia ja lapsia hoitamaan ei olisi kotoutumisen näkökulmasta mahdollinen vaihtoehto. Myös ehdotuksella, että kunnan olisi laadittava kotoutumissuunnitelma kaikille kansainvälistä suojelua saaville ja heihin rinnastettaville maahanmuuttajille, lisäisi naisten ohjautumista kotoutumista edistäviin palveluihin sellaisissa ryhmissä, joissa naisten kotivanhemmuutta pidetään yleisesti ihanteena. Kotoutumisen velvoittavuutta vahvistavat muutokset korostaisivat naisten ja miesten yhtäläistä velvollisuutta kotoutua.

Ehdotetuilla muutoksilla pyritään parantamaan ja nopeuttamaan maahanmuuton jälkeistä ohjautumista tarkoituksenmukaisiin kotoutumisen alkuvaiheen palveluihin sekä parantamaan kotoutumisen alkuvaiheen palveluiden alueellista yhdenvertaisuutta. Koska maahanmuuttajanaisten ja -miesten välinen ero työllisyysasteissa on suuri, voisivat toimet parhaimmillaan kaventaa sukupuolten välistä työmarkkinoille osallistumisen eriarvoisuutta.

Ehdotetun muutoksen myötä ne työnhakijana olevat kotoutuja-asiakkaat, jotka tällä hetkellä osallistuvat vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutukseen ja lukutaitokoulutukseen, osallistuisivat jatkossa kunnan työvoimaviranomaisen järjestämään työvoimakoulutukseen. Lukumäärällisesti tämä tulee todennäköisesti koskettamaan jonkin verran enemmän naisia, koska kotoutumislain mukaisissa omaehtoisissa opinnoissa on 2020-luvulla ollut enemmän naisia kuin

¹¹⁸ OECD 2018. Working Together: Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Finland. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264305250-en>; OECD & Nordic Council of Ministers 2024: The labour market integration of migrant mothers and fathers in the nordic countries. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/support-materials/2023/10/international-migration-outlook-2023_0faed233/the-labour-market-integration-of-migrant-mothers-and-fathers-in-the-nordic-countries.pdf

miehiä¹¹⁹. Vuoden 2024 aikana kotoutumislain mukaisissa omaehtoisissa opinnoissa opiskelleesta noin 10 000 kotoutuja-asiakkaasta 62 prosenttia oli naisia¹²⁰.

Kotoutumiskoulutuksen rahoituksen ohjaaminen yhteen kanavaan loisi kunnille mahdollisuudet järjestää kotoutumiskoulutusta kokonaisuutena tarkoituksenmukaisesti ja ottaa myös lukutaitokoulutuksessa huomioon työelämäosallisuuden edistämisen paremmin kuin nykytilanteessa, jossa lukutaitokoulutus sekä osa kotoutumiskoulutuksesta on toteutettu omaehtoisina opintoina vapaan sivistystyön oppilaitoksissa, työvoimapalveluista erillisenä. Siten rahoitusjärjestelmän muutoksella ja lukutaitokoulutuksen sisällyttämisellä työvoimakoulutukseen voisi parhaimmillaan olla pitkällä aikavälillä myönteisiä vaikutuksia erityisesti heikoimmassa asemassa olevien, luku- ja kirjoitustaidottomina maahan muuttaneiden naisten tasa-arvoon ja mahdollisuuksiin kotoutua ja työllistyä.

Myönteiset vaikutukset kotoutumiseen ja työllistymiseen edellyttävät sitä, että kunnat onnistuvat järjestämään kotoutumis- ja lukutaitokoulutusta kotoutuja-asiakkaiden palvelutarpeen mukaisesti. Omaehtoisina, työttömyysetuudella tuettuina kotoutumislain mukaisina koulutuksina toteutettavassa lukutaitokoulutuksessa tai perusopetuksen lukutaitovaiheessa vuonna 2022 olevista opiskelijoista lähes kaksi kolmesta (62 prosenttia) oli naisia.¹²¹ Lukutaitokoulutuksen järjestämistä koskeva muutos varmistaisi nykytilannetta paremmin, että lukutaitokoulutusta olisi saatavilla siellä, missä sille on tarvetta eikä toisaalta koulutuksia tarjottaisi siellä missä tarvetta ei ole. Koska lukutaitokoulutuksessa on painottuneesti naisia, myös alaluvussa ”Vaikutukset maahanmuuttajiin” kuvatut mahdollisten kielteisten vaikutusten riskit koskisivat erityisesti vähemmän koulutettuja, heikot oppimisvalmiudet omaavia ja pakolaistaustaisia naisia enemmän kuin miehiä.

Muutoksella, joka tehtäisiin koskien 60 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaista valtionosuutta eli valtionosuuden myöntäminen lasten kotihoidon tukea saavien henkilöiden kotoutumisen edistämiseen, arvioidaan olevan jonkin verran sukupuolten välistä tasa-arvoa edistäviä vaikutuksia. Jatkossa valtionosuutta myönnettäisiin nykyistä laajempaan käyttötarkoitukseen eli myös alle kouluikäisten lasten vanhempien kotoutumisen edistämiseen. Kyseisellä rahoituksella on kunnissa vuodesta 2025 alkaen rakennettu kotoutumislain mukaisesti palveluita, esimerkiksi osaaikaisia ja lastenhoidolla tuettuja koulutuksia, kotihoidon tukea saaville maahanmuuttajavanhemmille. Lasten kotihoidon tukea saavat kotoutuja-asiakkaat, joista suurin osa on naisia, siirtyisivät niin sanotun kotihoidontuen Norjan mallia koskevan lakimuutoksen myötä todennäköisesti pääsääntöisesti työvoimapalveluiden asiakkaiksi. Muutos ei koske EU/ETA-alueelta maahan muuttaneita, joten jatkossa edelleen osa kotoutuja-asiakkaista voisi saada lasten kotihoidon tukea ja olisivat näin ollen työvoiman ulkopuolella. Kyseisellä määrärahalla tuettaisiin palveluiden tuottamista kotihoidon tukea saavien lisäksi myös muiden alle kouluikäisten lasten vanhemmille, mutta kohderyhmän koon ei arvioida nousevan. Valtionosuuden myöntämisen kohdejoukon laajentaminen mahdollistaisi sen, että kunnat voisivat rahoituksella järjestää kotoutumista ja työllistymistä edistäviä palveluita alle kouluikäisten lasten vanhemmille riippumatta

¹¹⁹ Työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2025 laatimassa kotoutumislain mukaisia omaehtoisia opintoja koskevassa selvityksessä ei erikseen tarkasteltu vapaan sivistystyön lukutaito- ja kotoutumiskoulutuksen sukupuolijakaumaa, mutta yleisesti kotoutumislain mukaisissa omaehtoisissa opinnoissa oli enemmän naisia kuin miehiä. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c33a0fe5-17be-4a0b-8bdd-3545e4fb2e72/27ec1a8e-1dac-4a58-8c9c-ad0fa5b599f5/KIRJE_20251229065159.PDF

¹²⁰ Työnvälitystilasto, Työ- ja elinkeinoministeriö.

¹²¹ Työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2025 laatima kotoutumislain mukaisia omaehtoisia opintoja koskeva selvitys. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c33a0fe5-17be-4a0b-8bdd-3545e4fb2e72/27ec1a8e-1dac-4a58-8c9c-ad0fa5b599f5/KIRJE_20251229065159.PDF

siitä ovatko nämä työnhakijoita vai työvoiman ulkopuolella. Tätä voidaan pitää lähtökohtaisesti sukupuolten tasa-arvon vahvistumisen mahdollistavana muutoksena ja osaltaan tällä toteutettaisiin hallitusohjelmakirjausta maahanmuuttajaaitien aseman parantamisesta. Kunnilla on oman itsehallintonsa mukaisesti mahdollisuus itse määritellä, millä tavalla ne valtionosuuden mahdollistamat palvelut järjestävät lain puitteissa ja minkä alle kouluikäisten maahanmuuttajavanhempien kohderyhmän kotoutumista ja työllistymistä ne päätyvät rahoituksella palvelemaan. Vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon voivat siten vaihdella eri kunnissa.

Ehdotus, jonka mukaan aikuisten perusopetukseen osallistumista kotoutumislain mukaisina omaehtoisina opintoina rajattaisiin pääsääntöisesti alle 30-vuotiaisiin, voisi rajata naisten osallistumista tähän koulutusmuotoon miehiä enemmän. Kolmeakymmentä ikävuotta lähestyivät naiset ovat usein lastenhankkimisissä, ja jotkut heistä voisivat olla raskaus- tai vanhempainvapaan vuoksi poissa työmarkkinoilta tilapäisesti ajankohtana, jolloin he ylittäisivät 30 vuoden rajan. Siten 30 vuoden raja työttömyysetuudella tukemiseen voisi joissakin tapauksissa kohdentua äiteihin muita maahanmuuttajia ankarammin. Tämän rajauksen merkitystä sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta suhteellistaa se, että kotoutumisaikana nämä äidit voisivat osallistua joka tapauksessa johonkin muuhun heidän tilanteeseensa sopivaan kotoutumista ja työllistymistä edistävään koulutukseen. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan raskaus- tai vanhempainvapaalla oloa juuri ennen 30 vuoden ikää voitaisiin myös pitää yhtenä perusteltuna syynä poiketa 30 vuoden ikäraja aikuisten perusopetukseen osallistumiselle kotoutumislain mukaisina omaehtoisina opintoina. Toisaalta aikuisten perusopetuksen tukemisen yläikäraja koskisi vain kotoutumislain mukaista omaehtoista opiskelua työttömyysetuudella tuettuna eikä estäisi vanhempiakin kotoutuja-asiakkaita hakeutumasta aikuisten perusopetukseen jollakin toisella etuudella tai toimeentulolla. Lisäksi aikuisten perusopetuksen tukeminen yli 25-vuotiaille maahanmuuttajille olisi edelleen mahdollista omaehtoisina opintoina työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain nojalla, mikäli tukemisen edellytykset täyttyisivät mainitun lainsäädännön nojalla.

4.2.3.4 Tietosuojavaikutukset

Ehdotuksen mukaan lukutaitokoulutuksen järjestämisvastuu olisi kunnan työvoimaviranomaisella. Vaikka lukutaitokoulutuksen järjestäminen olisi työvoimaviranomaiselle uusi tehtävä, ei olisi tarpeen säätää laajemmista eri tahojen tiedonsaantioikeuksista. Henkilöt, joita ohjattaisiin työvoimaviranomaisen järjestämään lukutaitokoulutukseen, olisivat samoja henkilöitä, joita on voimassa olevan kotoutumislain nojalla ohjattu kunnan tai työvoimaviranomaisen toimesta suorittamaan vapaan sivistystyön luku- tai kirjoitustaidon koulutusta tai aikuisten perusopetusta kotoutumislain mukaisina omaehtoisina opintoina. Henkilöt olisivat kunnan tai työvoimaviranomaisen asiakkaina jatkossakin. Kotoutumislain 94 §:n mukainen palveluntuottajan kotoutumista edistävien palveluiden tuottamiseen liittyvä tiedonsaantioikeus kattaisi myös tiedonsaantioikeuden silloin, kun palveluntuottaja tuottaisi lukutaitokoulusta.

Voimassa olevassa valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 9 a §:ssä säädetään oppivelvollisuuskoulutukseen liittyvästä tallentamisvelvollisuudesta oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitetussa koulutuksessa olevista opiskelijoista. Kyseisen 5 §:n 2 momentissa on kyse kansanopistossa järjestettävästä koulutuksesta, jossa noudatetaan kotoutumislain mukaisia aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita tai Opetushallituksen laatimaa maahanmuuttajille tarkoitettua lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmasuosittelua. Tallentamisvelvollisuus on kohdistunut siis oppivelvollisuuskoulutusta järjestäviin kansanopistoihin. Esityksen myötä kyseinen koulutus poistuisi, joten siitä ei myöskään jatkossa tallennettaisi tietoja Koski-tietovarantoon.

Tallennusvelvoitteen poistamisella ei arvioida olevan tietosuojavaikutuksia rekisteröidyille. Koski-tietovarannon yhteisrekisterinpitäjiä ovat tällä hetkellä muun muassa koulutuksen ja opetuksen järjestäjät sekä Opetushallitus. Tietovarannon yhteisrekisterinpitäjien tulisi huolehtia, että niille valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 5 §:ssä säädetty rekisteripitäjän tehtävät ja yleisessä tietosuoja-asetuksessa (luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus) annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679) kuvatut rekisteröidyn oikeudet toteutuvat edelleen niiden koulutustietojen osalta, jotka on tallennettu tietovarantoon ennen ehdotetun lain voimaantuloa.

Valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 11 §:n mukaan Koski-tietovarantoon tallennettuja tietoja säilytetään pysyvästi. Kyseisiä koulutuksia koskevia tietoja voidaan käyttää sekä luovuttaa tietovarannosta laissa säädettyillä tavoilla. Esimerkiksi oppivelvollisuuden seuranta- ja valvontapalvelu Valpas hyödyntää tietoja oppivelvollisuuden suorittamisen ja valvonnan seurantaa varten. Näin ollen kyseiset, ennen ehdotettua lainsäädäntömuutosta tietovarantoon tallennetut tiedot jäisivät Koski-tietovarantoon hyödynnettäväksi muun muassa oppivelvollisen asuinkunnalle säädetyn ohjaus- ja valvontavastuun toteuttamiseksi. Ennen ehdotettua lain muutosta Koski-tietovarantoon tallennetut tiedot ovat jatkossa myös yksilön hyödynnettävissä Oma opintopolku -palvelun kautta laissa säädettyillä tavoilla.

4.2.3.5 Työllisyysvaikutukset

Ehdotuksen mukaan kotoutumisen tavoitteeksi määriteltäisiin entistä vahvemmin työllistyminen ja kotoutumisen velvoittavuutta lisättäisiin. Kotoutumissuunnitelmien ja niihin sisältyvien palveluiden on arvioitu aiemmin lisäävän suunnitelman saaneiden tulotasoa merkittävästi kymmenen vuoden seurantajaksolla.¹²² Mikäli osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin ja kotoutumissuunnitelman tekeminen samaan aikaan nopeuttaisi palveluihin pääsyä ja tehostaisi sekä rationalisoisi viranomaispalvelua, voisi tällä olla myönteisiä välillisiä vaikutuksia työllistymiseen.

Ehdotetuilla muutoksilla kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen rahoitukseen ja järjestämisvastuuseen voi olla myönteisiä vaikutuksia maahanmuuttajien työllistymiseen, jos kunnat onnistuvat rakentamaan kotoutuja-asiakkaiden koulutus- ja työllistymispoluista nykyistä tarkoituksenmukaisempia ja tehokkaampia kotoutumisen alkuvaiheen koko koulutustarjonnan ollessa kuntien käsissä ja rahoituksen ollessa kokonaan kunnilla. Kunnilla olisi aiempaa paremmat mahdollisuudet esimerkiksi yhteensovittaa koulutusta muihin työllistymistä edistäviin toimiin kuten palkkatukeen, työkokeiluun ja uraohjaukseen sekä esimerkiksi ammatilliseen koulutukseen, oppisopimuskoulutukseen ja työssä oppimiseen. Ehdotetuilla muutoksilla voi olla toisaalta kielteisiä vaikutuksia maahanmuuttajien työllistymiseen ja kotoutumiseen, jos itsehallinnolliset kunnat eivät osoita työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen toteuttamiseen riittävästi rahoitusta, mikä vaikeuttaisi maahanmuuttajien suomen tai ruotsin kielen sekä yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavien valmiuksien oppimista. Toisaalta nämä hyödyt ja riskit ovat olleet olemassa työvoimakoulutuksena toteutettavan kotoutumiskoulutuksen osalta jo vuoden 2025 alusta. Ehdotettu muutos ulottaisi hyödyt ja riskit myös lukutaitokoulutukseen ja siihen osuuteen kotoutumiskoulutuksesta, jota tällä hetkellä

¹²² Sarvimäki, M. & Hämäläinen, K. 2016. Integrating Immigrants: The Impact of Restructuring Active Labor Market Policies. *Journal of Labor Economics*. 34(2). S. 479–508. <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/683667>.

toteutetaan vapaan sivistystyön oppilaitoksissa ja rahoitetaan suoraan vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjille.

Ehdotetuilla muutoksilla kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen rahoitukseen ja järjestämisvastuuseen voi olla vähäisiä ja vaikeasti ennakoitavia vaikutuksia kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen opetushenkilöstön työsuhteisiin. Ehdotettu muutos toisi nykyisin vapaan sivistystyön oppilaitoksissa toteutettavat kotoutumissuunnitelmaan sisältyvät kotoutumis- ja lukutaitokoulutukset kunnan järjestämisvastuun piiriin ja vähentäisi näin ollen kotoutumis- ja kielikoulutusten tarjontaa vapaan sivistystyön oppilaitoksissa. Vapaan sivistystyön kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksissa työskentelee opetushenkilöstöä erilaisissa työsuhteissa ja erilaisilla työsuopimuksilla. Jos kunta päättäisi valita kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen toteuttamistavaksi ostopalvelun eli hankkisi koulutuksen kilpailuttamalla, on mahdollista, että opetushenkilöstölle tarjottaisiin enemmän määräaikaista tai lyhyempiä työsuhteita verrattuna tilanteeseen, jossa kunta päättäisi toteuttaa koulutukset kunnan omana tuotantona tai nykytilanteeseen, jossa osa koulutuksista toteutetaan vapaan sivistystyön oppilaitoksissa. Toisaalta opetushenkilöstön työsuhteiden pituuteen ja laatuun vaikuttaa niin ostopalvelutoiminnassa, kunnan omassa tuotannossa kuin vapaan sivistystyön piirissä monet seikat, ja on vaikea ennakoida itsehallinnollisten kuntien tekemien päätösten vaikutuksia opetushenkilöstön työsuhteisiin. Koska työvoimapalveluiden hankinnat kuuluvat julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain liitteen E mukaisesti sosiaali- ja terveystieteiden palveluiden hankintoihin, on hankintayksikön otettava erityisesti huomioon palvelujen käyttäjien tarpeet hankinnoissa (laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista, 108 §). Hankintayksikkö harkitsee, mikä on sopiva sopimuskauden pituus.

Ehdotus lisätä 2 miljoonaa euroa kunnan peruspalveluiden valtionosuuteen voi kannustaa kuntia vahvistamaan kotoutumiskoulutuksen joustavia toteutustapoja, mikä voisi parhaimmillaan edistää maahanmuuttajien työllistymistä, työsuhteiden jatkuvuutta ja sitä kautta kotoutumista. Erilaiset mallit kotoutumiskoulutuksen toteutustavoista voivat edistää maahanmuuttajien kielitaitoa ja ehkäistä epätarkoituksenmukaisia keskeytyksiä kotoutumiskoulutuksessa. Lisärahoituksella edistettäisiin myös syksyn 2025 budjettiriihen päätöstä, jonka mukaan mahdollistetaan koko- tai osa-aikatyön tekeminen kotoutumiskoulutuksen rinnalla ja arvioidaan kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet siten, että kotoutumiskoulutuksen yhdistäminen joustavasti työhön tai yrittäjyyteen on mahdollista. Lisäksi budjettiriihen mukaisesti varmistetaan sujuvat työelämäpolut maahan muuttaneille. Vaikutusten merkittävyyden arvioimista vaikeuttaa se, että itsehallinnolliset kunnat päättävät kotoutumiskoulutuksen toteuttamistavoista.

Esityksellä tietyistä kunnille maksettavista korvauksista luopumisesta ei voida arvioida olevan maahanmuuttajataustaisten henkilöiden työllistymistä edistäviä vaikutuksia. Maahanmuuttajataustaisilla henkilöillä on maahantulon alkuvaiheessa yleensä suurin palvelutarve ja muita yleisemmin myös terveydellisiä ongelmia. Näin ollen heidän työllistymisensä arvioidaan yleensä kestävästi kauemmin. On mahdollista, että säästöillä on pakolaistaustaisten ja muiden kotoutumispalveluita tarvitsevien henkilöiden työllistymistä heikentävä vaikutus. Esimerkiksi osaamiskeskustyyppisellä toiminnalla on juuri pyritty tehostamaan ja nopeuttamaan työllistymistä. Vaikka säästöjä ei budjettiriihen mukaisesti kohdisteta suoraan työllisyyttä edistäviin palveluihin, kunnat voivat reagoida säästöihin eri tavoin. Esimerkiksi monialaiseen yhteistyöhön kohdennetun määrärahan leikkaus todennäköisesti hidastaisi monialaisia palveluja tarvitsevien maahanmuuttajien työllistymistä. On myös mahdollista, että kunnat kohdentaisivat säästötoimia esimerkiksi kotoutumiskoulutuksen järjestämiseen, millä olisi välittömiä vaikutuksia maahanmuuttajien mahdollisuuksiin kehittää työelämässä ja jatko-opinnoissa tarvittavaa kielitaitoa, ja tätä kautta myös työllisyyteen.

4.2.3.6 Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Lisäksi keskeisiä Suomea velvoittavia kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ovat myös muun muassa yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (Euroopan ihmisoikeussopimus; SopS 18 ja 19/1990; sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna SopS 71 ja 72/1994, SopS 85 ja 86/1998, SopS 8 ja 9/2005, SopS 6 ja 7/2005 sekä SopS 50 ja 51/2010); sekä uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 78–80/2002). Tällä esityksellä olisi mahdollisia vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen lähtökohtana on maahanmuuttajien tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaaminen. Tällä tarkoitetaan yhdenvertaisuutta, joka toteutuu lopputulosten suhteen erilaisista lähtökohdista ja mahdollisuuksista riippumatta.

Maahanmuuttajien yhdenvertaisen kohtelun ja syrjimättömyyden toteutuminen arjessa riippuu pitkälti paikallisten hyvien väestösuhteiden toteutumisesta. Maahanmuuttajien palveluihin vaikuttavat lakimuutokset, hyvien väestösuhteiden mainintojen kumoaminen laista ja muutoksiin liittyvä julkinen keskustelu voivat heijastua siihen, miten maahanmuuttajiin suhtaudutaan ja heistä puhutaan. Esityksessä ehdotetut muutokset koskien kunnille ja hyvinvointialueille korvattavien kotoutumislain mukaisten kustannusten leikkaamista säästöjen toteuttamiseksi sekä kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitusta voi synnyttää paikallisesti ja alueellisesti keskustelua siitä, miten korvataan vähenevän valtionrahoituksen tuoma aukko maahanmuuttajien lakisääteisten palveluiden rahoituksessa. Maahanmuuttajien tuomat julkiset kulut kunnille voivat vähenevän rahoituksen tilanteessa siten nostattaa vastakkainasettelua kunnallisissa päätöksentekokelemissä ja kansalaisten keskuudessa, millä voi olla yhdenvertaisuutta heikentäviä ja hyviä väestösuhteita haastavia vaikutuksia.

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten kokonaisuudistuksella voi olla vaikutuksia koulutusten yhdenvertaiseen saatavuuteen eri puolilla Suomea. Kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmän kannustimet, kuntien kasvanut maksuvastuu työttömyysetuuksien rahoituksesta sekä kuntien 50 prosentin rahoitusosuus perustoimeentulotuesta voivat kannustaa kuntia järjestämään ja kehittämään nykyistä toimivampia ja tehokkaampia kotoutumiskoulutuksia ja lukutaitokoulutuksia työnhakijana oleville kotoutuja-asiakkaille. Toisaalta itsehallinnolliset kunnat päättävät, minkä verran ne osoittavat rahoitusta työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen toteuttamiseen, joten on myös mahdollista, että joissakin kunnissa koulutuksen saatavuus olisi heikkoa. Toisaalta nämä hyödyt ja riskit ovat olleet olemassa työvoimakoulutuksena toteutettavan kotoutumiskoulutuksen osalta jo vuoden 2025 alusta lukien, ja ehdotettu muutos ulottaisi hyödyt ja riskit myös lukutaitokoulutukseen ja siihen osuuteen kotoutumiskoulutuksesta, jota tällä hetkellä toteutetaan vapaan sivistystyön oppilaitoksissa ja rahoitetaan suoraan vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjille. Lisäksi ehdotetun uudistuksen alkuvaiheessa koulutusten saatavuus eri puolilla Suomea voisi vaihdella myös siksi, että joillakin alueilla vapaan sivistystyön kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen rooli on ollut suurempi, ja näiden alueiden kunnilla voisi mennä enemmän aikaa organisoida aiemmin vapaan sivistystyön koulutuksiin osallistuneiden kotoutuja-asiakkaiden koulutus työvoimakoulutuksena. Toisaalta vapaan sivistystyön kotoutumista edistävien koulutusten rahoitus on nykyisellään jakautunut epätasaisesti niin, että toisilla alueilla näitä koulutuspalveluita on ollut tarpeeseen nähden keskimääräistä vähemmän tarjolla.¹²³ Kotoutumiskoulutuksen rahoituksen

¹²³ Karinen, R. ym. 2025. Selvitys kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitusmalleista. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c33a0fe5-17be-4a0b-8bdd-3545e4fb2e72/a0ae1e15-09c8-4c6c-8e1b-64600b40b49a/KIRJE_20250522101249.PDF

kokoaminen yhteen kanavaan vähentäisi tästä johtuvaa alueellista eriarvoisuutta rahoituksen jakautumisessa ja palveluiden tarjonnassa. Esityksellä voi olla vaikutusta täten esimerkiksi perusoikeutena turvattuihin sivistyksellisiin oikeuksiin.

Ehdotus, jonka mukaan aikuisten perusopetukseen osallistumista kotoutumislain mukaisina omaehtoisina opintoina rajattaisiin pääsääntöisesti alle 30-vuotiaisiin kotoutuja-asiakkaisiin, estäisi 30-vuotiaiden ja tätä vanhempien kotoutuja-asiakkaiden osallistumisen kyseiseen koulutukseen kotoutumislain mukaisina omaehtoisina opintoina. Maahanmuuttajan yhdenvertaisuuden näkökulmasta ikärajan ei kuitenkaan nähdä merkittävästi heikentävän työnhakijana olevan kotoutuja-asiakkaan asemaa suhteessa muihin työttömiin työnhakijoihin. Lisäksi 30 vuotta täyttäneen kotoutuja-asiakkaan on edelleen mahdollista osallistua kotoutumislain mukaisina omaehtoisina opintoina työttömyysetuudella tuetusti aikuisten perusopetukseen perustellusta syystä. Raja ei estäisi maahanmuuttajaa opiskelemasta aikuisten perusopetuksessa tai suorittamasta perusopetuksen oppimäärää muilla tavoin kuin kotoutumislain mukaisina omaehtoisina opintoina. On arvioitu, että 30-vuotiaiden tai tätä vanhempien osallistuminen muuhun kotoutumista edistävään koulutukseen, kuten lukutaitokoulutukseen tai työelämäsuuntautuneeseen kotoutumiskoulutukseen olisi tälle kohderyhmälle aikuisten perusopetusta suurempi tie työelämään, osallisuuteen ja suomen tai ruotsin kielitaidon saavuttamiseen. Siten 30-vuotiaiden tai tätä vanhempien ohjaamista muuhun kotoutumista edistävään koulutukseen kuin omaehtoisina opintoina toteutettavaan aikuisten perusopetukseen ei olisi nähtävä sivistyksellisen yhdenvertaisuuden vastaisena muutoksena. Kotoutumislain nojalla työttömyysetuudella tuettavissa omaehtoisissa opinnoissa maksetaan myös työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettua kulukorvausta. Lisäksi kotoutumislaisissa säilyisi edelleen mahdollisuus tukea alle 25-vuotiaiden osalta aikuisten perusopetusta työttömyysetuudella, mikä ei ole mahdollista työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain nojalla. Ehdotetun muutoksen vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin arvioidaan olevan vähäisiä.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti varmistetaan, että kotoutuminen on mahdollista molemmilla kotimaisilla kielillä, mikä huomioidaan läpileikkaavasti esityksessä. Lisäksi ehdotuksella ruotsinkielisen kotoutumista edistävän koulutuksen rahoituksen turvaamiseksi siirtymäajalla kahdeksi vuodeksi uudistuksen voimaantulosta eli vuoden 2028 loppuun voi olla vaikutuksia maahanmuuttajien kielellisten oikeuksien turvaamiseen. Ehdotuksella tavoitellaan ruotsinkielisen koulutuksen saatavuuden varmistamista, jolla voi olla vaikutuksia myös maahanmuuttajien mahdollisuuksiin valita kotoutumiskieleksi suomen kielen ohella ruotsin kieli.

Kotoutumissuunnitelman laatimisella, mikäli sille arvioidaan tarve, osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä voi olla vähäisiä vaikutuksia maahanmuuttajien alueelliseen yhdenvertaisuuteen. Palveluprosessi olisi sama riippumatta siitä, missä maahanmuuttaja asuu, minkä myötä esimerkiksi palveluohjaus kotoutumista edistäviin palveluihin voisi olla yhdenvertaisempaa myös sen osalta, että maahanmuuttaja voitaisiin kaikkialla ohjata jo ensimmäisen tapaamisen yhteydessä kotoutumista edistäviin alkuvaiheen palveluihin. Näiden alueellisten yhdenvertaisuusvaikutusten toteutuminen riippuu siitä, onko kunnissa tarjolla viiveettä kotoutuja-asiakkaan tarpeen mukaisia palveluita, johon asiakkaan voi ohjata.

Ehdotuksella selkeyttää kotoutumislain mukaisia tavoitteita läpileikkaavasti laissa voi olla vaikutuksia yhdenvertaisuuden toteutumiseen, kun tavoitteet on selkeämmin määritelty laissa ja ne ovat kaikille maahanmuuttajille ja kotoutuja-asiakkaille samat riippumatta esimerkiksi siitä, missä kunnassa henkilö asuu, mikä on hänen perhetilanteensa, millaiset työmarkkinavalmiudet henkilöllä on tai osallistuuko kotoutumislain mukaisiin palveluihin. Ehdotuksella kumota lain tarkoitussäännöksestä viittaukset esimerkiksi yhdenvertaisuuteen ja tasa-arvoon ei olisi vaikutusta maahanmuuttajien yhdenvertaisuuden tai tasa-arvon toteutumiseen. Yhdenvertaisuudesta

ja tasa-arvosta säädetään niitä koskevissa laeissa, joita sovelletaan myös kotoutumislain kohde-ryhmään kuuluviin maahanmuuttajiin ja kotoutuja-asiakkaisiin.

Esityksen 1. lakiehdotuksessa eli kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa esitetään kumottavaksi lain 6 §, jossa säädetään tulkitsemisesta ja kääntämisestä. Pykälä on informatiivinen ja sen mukaan viranomaisen velvollisuudesta huolehtia asian tulkitsemisesta tai kääntämisestä säädetään hallintolain 26 §:ssä. Säännöksen ollessa informatiivinen viittaus hallinnon yleislakeihin, tulevat ne sovellettavaksi myös ilman nimenomaista säännöstä erityislainsäädännössä. Pykälän kumoaminen ei siten kaventaisi maahanmuuttajien tai kotoutuja-asiakkaiden oikeutta tulkitsemiseen ja kääntämiseen eikä vaikuttaisi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Perustuslain 19 §:ssä säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan. Pykälän mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Pykälässä turvataan lisäksi jokaiselle oikeus perustoimeentuloon. Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi kotoutumislain 7 §, jossa säädetään oikeudesta ansiopäivärahaan, yleistukeen ja toimeentulotukeen. Kuten hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 208/2022 vp) perusteluissa on kuvattu, kyseinen säännös on informatiivinen eikä maahanmuuttajalla ole pykälän perusteella oikeutta ansiopäivärahaan, yleistukeen tai toimeentulotukeen. Etuuksien saamisen edellytykset ratkaistaan työttömyysturvalain, yleistukilain ja toimeentulotuesta annetun lain perusteella. Myöskään kotoutumislain mukaisista korvauksista leikkaaminen ei vaikuta yksilöiden toimeentuloon, sillä korvaukset maksetaan kunnille, hyvinvointialueille ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle, ei maahanmuuttajille. Pykälien kumoaminen ei siten kaventaisi maahanmuuttajien tai kotoutuja-asiakkaiden oikeutta ansiopäivärahaan, yleistukeen tai toimeentulotukeen eikä vaikuttaisi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

4.2.3.7 Vaikutukset vammaisten maahanmuuttajien yhdenvertaisuuteen

Ehdotuksen mukaan viittomakielisille suunnattua kotoutumiskoulutusta toteutettaisiin nykytilaa vastaavasti vapaassa sivistystyössä, ja sitä koskeva rahoitus, yhteensä 400 000 euroa, jäisi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle. Viittomakielisten kotoutumiskoulutuksen järjestäminen ja sen rahoitus ei siis noudattaisi esityksen mukaista yhden kanavan rahoitusta, jonka mukaan kunnan työvoimaviranomainen järjestää kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen työvoimakoulutuksena ja se rahoitetaan kuntien peruspalveluiden valtionosuudella. Viittomakielellä kotoutuvien osalta tehdyn erillISRatkaisun arvioidaan säilyttävän kuurojen kannalta nykytilanteen, jossa kotoutumiskoulutusta järjestää vapaan sivistystyön oppilaitos, jolla on ylläpitämisluvassaan koulutustehtävänä viittomakielinen kotoutumiskoulutus. Mahdollistamalla valtakunnallinen ratkaisu viittomakielisen kotoutumiskoulutuksen järjestämiseen vahvistettaisiin viittomakielisten kotoutujien yhdenvertaisuutta. Yksittäisten työvoimaviranomaisten tai yhteistyössä usean eri työllisyysalueiden järjestämänä voisi olla haastavaa koota riittävän suuria viittomakielisen kotoutumiskoulutuksen ryhmiä, jonka vuoksi olisi tarkoituksenmukaista järjestää koulutusta valtakunnallisesti.

Nykytilaa vastaavasti myös työvoimakoulutuksena toteutetun kotoutumiskoulutuksen opetusryhmiin voi osallistua sellaisia vammaisia henkilöitä, jotka esimerkiksi avustajan tai apuvälineiden avulla pystyvät osallistumaan tavalliseen kotoutumiskoulutukseen. Tällaisia henkilöitä ovat esimerkiksi heikosti kuulevat ja/tai näkevät henkilöt sekä liikuntavammaiset. Käytännössä vammaisen henkilön osallistuminen voi edellyttää koulutuksen opettajalta mukautusten tekemistä opetukseen. Kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaan koulutuksen järjestämisessä huomioidaan tarvittava mukauttaminen vammaisille opiskelijoille, ja koulutusta tulee tarvittaessa mukauttaa viittomakielien ja pistekirjoituksen edellyttämällä tavalla.

4.2.4 Yhteenvedo esityksen keskeisimmistä vaikutuksista

Esityksen pääasiallisia vaikutuksia, joita ovat taloudelliset vaikutukset, viranomaisvaikutukset ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset, on kuvattu tarkemmin edellä. Taloudelliset vaikutukset kohdistuisivat etenkin valtioon, kuntiin, kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten koulutuksenjärjestäjiin ja hyvinvointialueisiin. Taloudellisten vaikutusten osalta kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten päällekkäisen rahoituksen purkamisen ja kotoutumislain mukaisesti korvauksiin tehtävien muutosten arvioidaan olevan olennaisimmat ehdotetut muutokset. Myös kuntien valtionosuustehtävään eli monialaiseen yhteistyöhön tehtävällä muutoksella olisi taloudellisia vaikutuksia. Esityksen taloudelliset vaikutukset kohdistuisivat eniten kuntiin.

Ehdotetut muutokset koskien tiettyjen kotoutumislain mukaisten korvausten poistamista sekä laskennalliseen korvaukseen tehtävää tasoleikkausta vaikuttaisivat suoraan valtion talousarviossa kustannuksia vähentävästi momentin 32.50.30 (Valtion korvaukset kotoutumisen edistämistä, arviomääräraha) määrärahaan. Säästöt kohdistuisivat suurimmalta osalta kotoutumislain mukaiseen laskennalliseen korvaukseen, mutta niiltä osin kuin leikkaus kohdistuisi erikseen haettavaan korvauksiin, olisi niillä myös hallinnollista työtä vähentäviä vaikutuksia.

Taulukossa 4 on koottuna arviot hallitusohjelmassa (15 milj. euroa), kehysriihessä 2024 (1,8 milj. euroa) ja vuoden 2025 budjettiriihessä (30 milj. euroa) sovituista kotoutumisen edistämistä koskevista säästöistä vuoden 2027 tasossa (yht. 46,8 milj. euroa).

Taulukko 4. Arviot hallituksen esityksen säästöjen kohdentumisesta vuoden 2027 tasossa.

Esitetty muutos	Momentti	Vaikutusarvio vuonna 2027 (€)
Monialaisen yhteistyön valtionosuudesta luopuminen	28.90.30 (Valtionosuus kunnille peruspalvelujen järjestämiseen)	- 2 000 000
Vapaan sivistystyön kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen 100 prosentin valtionosuusrahoituksen lakkauttaminen	29.10.31 (Valtionosuus- ja avustus vapaan sivistystyön oppilaitosten käyttökustannuksiin)	- 6 927 000
Vastaanottoon varautumisen kustannusten korvaamisesta luopuminen	32.50.30 (Valtion korvaukset kotoutumisen edistämistä)	- 900 000
Laskennallisen kuntakorvauksen alentaminen 100 euroa/v. 18 vuotta täyttäneet	32.50.30 (Valtion korvaukset kotoutumisen edistämistä)	- 1 800 000
Säästö kunnalle, hyvinvointialueelle ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle maksettavasta laskennallisesta korvauksesta	32.50.30 (Valtion korvaukset kotoutumisen edistämistä)	- 35 173 000
Säästöt yhteensä		- 46 800 000

Edellä mainittujen säästöjen lisäksi hallituksen esityksestä aiheutuisi momenttien välisiä määrärahasiirtoja yhteensä 37,473 miljoonan euron edestä. Nämä määrärahasiirrot on koottu taulukkoon 5.

Vaikutukset kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen johtuisivat lukutaitokoulutuksen järjestämisvastuun siirrosta sekä kunnille osana laskennallista korvausta maksettavan työvoimakoulutuksen rahoituksen siirtämisestä osaksi kuntien peruspalvelujen valtionosuutta. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla toimivan vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen ohjaus- ja valtionosuusrahoitusjärjestelmän purkamisella olisi vaikutusta valtionosuuteen vapaan sivistystyön oppilaitosten käyttökustannuksiin.

Ruotsinkielisen kotoutumiskoulutuksen järjestämiseksi siirrettäisiin 300 000 euroa kuntien valtionosuuteen momentilta 32.50.03.

Hyvinvointialueiden yleiskatteelliseen valtionrahoitukseen siirrettäisiin täydentävän ja ehkäisevän toimentulotuen maksamista varten 2,2 miljoonaa euroa sekä ihmiskaupan uhreille annettujen palveluiden ja tukitoimien rahoittamiseen 0,7 miljoonaa euroa momentilta 32.50.30 (Valtion korvaukset kotoutumisen edistämisestä).

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan siirtymäajan rahoitus, yhteensä 2,273 miljoonaa euroa/vuosi (1,3 milj. + 0,4 milj. + 0,573 milj. euroa), vuosina 2027–2028 rahoitettaisiin siirtona momentilta 32.50.30 (Valtion korvaukset kotoutumisen edistämisestä) momentille 29.10.31 (Valtionosuus ja -avustus vapaan sivistystyön oppilaitosten käyttökustannuksiin). Määräaikainen rahoituksen siirto olisi vuosille 2027–2028.

Taulukko 5. Hallituksen esityksestä aiheutuvat momenttien väliset määrärahasiirrot vuoden 2027 tasossa.

Esitetty muutos	Momentilta	Momentille	Summa vuonna 2027 (€)
Ruotsinkielisen kotoutumiskoulutuksen järjestäminen	32.50.03 (Kotoutumisen ja työvoiman maahanmuuton edistäminen)	28.90.30 (Valtionosuus kunnille peruspalvelujen järjestämiseen)	300 000
Osana laskennallista korvausta maksettavan kotoutumiskoulutuksen rahoituksen siirto osaksi kunnille maksettavaa valtionosuutta	32.50.30 (Valtion korvaukset kotoutumisen edistämisestä)	28.90.30 (Valtionosuus kunnille peruspalvelujen järjestämiseen)	24 813 000
Lukutaitokoulutuksen toteuttamiseen tarkoitettujen määrärahojen	29.10.31 (Valtionosuus- ja avustus vapaan	28.90.30 (Valtionosuus kunnille	3 100 000

siirto osaksi kunnille maksettavaa valtionosuutta	sivistystyön oppilaitosten käyttökustannuksiin)	peruspalvelujen järjestämiseen)	
Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen maksamiseen tarkoitettujen määrärahojen siirto osaksi hyvinvointialueille maksettavaa valtionrahoitusta	32.50.30 (Valtion korvaukset kotoutumisen edistämisestä)	28.89.31 (Hyvinvointialueiden yleiskatteellinen valtionrahoitus)	2 200 000
Ihmiskaupan uhreille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuvien korvaamiseen tarkoitettujen määrärahojen siirto osaksi hyvinvointialueille maksettavaa valtionrahoitusta	32.50.30 (Valtion korvaukset kotoutumisen edistämisestä)	28.89.31 (Hyvinvointialueiden yleiskatteellinen valtionrahoitus)	700 000
Opetus- ja kulttuuriministeriön siirtymäajan rahoitus vapaan sivistystyön toimijoille	32.50.30 (Valtion korvaukset kotoutumisen edistämisestä)	29.10.31 (Valtionosuus ja -avustus vapaan sivistystyön oppilaitosten käyttökustannuksiin)	2 273 000
Määrärahasiirrot yhteensä			33 386 000

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten järjestäminen ja rahoitus sekä kotoutumislain mukaiset omaehtoiset opinnot

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten järjestäminen

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten järjestämistavan osalta valmistelun yhteydessä arvioitiin kolmea eri vaihtoehtoa, jotka toteuttaisivat hallitusohjelman kirjausta rahoituksen kokoamisesta yhteen kanavaan. Yhtenä vaihtoehtona arvioitiin mallia, jossa vastuu kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen järjestämisestä olisi kunnalla, ja kunta voisi päättää kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen tuottamistavan. Malli olisi yhteneväinen työvoimapalveluiden järjestämistavan kanssa. Toisena vaihtoehtona arvioitiin mallia, jossa kotoutumis- ja lukutaitokoulutusta saisivat toteuttaa järjestämisluvan omaavat toimijat. Malli vastaisi ammatillisen koulutuksen ja vapaan sivistystyön koulutuksen järjestämistapaa siltä osin, että niissä koulutuksen järjestäjällä on oltava järjestämis- tai ylläpitämislupa. Kolmantena vaihtoehtona arvioitiin mallia, jossa kotoutumis- ja lukutaitokoulutusta saisivat järjestää akkreditoidut koulutuksen järjestäjät. Malli sijoittuisi edellä mainittujen mallien välimaastoon, koska mallissa kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen rahoitus osoitettaisiin kunnalle ja kunta saisi päättää koulutuksen tuottamistavan, mutta kunta voisi valita kotoutumiskoulutuksen toteuttajaksi vain akkreditoitujen toimijoiden pooliin kuuluvan toimijan. Esityksessä päädyttiin ensimmäiseen malliin.

Kaikilla vapaan sivistystyön ylläpitämisluvan omaavilla toimijoilla (pl. liikunnan koulutuskeskukset) on mahdollisuus järjestää kotoutumiskoulutusta ja luku- ja kirjoitustaidon koulutusta. Vapaan sivistystyön ylläpitämislupa ja ammatillisen koulutuksen järjestämislupa perustuvissa malleissa rahoitus myönnetään koulutuksen järjestäjälle eli käytännössä suoraan oppilaitokselle tai sen ylläpitäjälle, ja kunnan ollessa koulutuksen järjestäjä, kunnalle. Suoraan koulutuksen järjestäjälle myönnettävän rahoituksen arvioitiin olevan ristiriidassa sen kanssa, että kunnilla on vastuu kotoutuja-asiakkaiden työllisyyden ja kotoutumisen edistämisestä, palveluiden yhteensovittamisesta sekä työnhakijana olevien henkilöiden työttömyysetuismaksuista. Valmistelun yhteydessä arvioitiin, että suoraan koulutuksen järjestäjille myönnettävä rahoitus heikentäisi kuntien mahdollisuutta vaikuttaa kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen tarjontaan, aikatauluihin ja sisällöllisiin painotuksiin sekä kotoutumiskoulutuksen yhteensovittamiseen muiden palveluiden kanssa. Toisaalta valmistelussa arvioitiin, että suoraan koulutuksen järjestäjille suunnattu ja kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen järjestämiseen tarkoitettu rahoitus takaisi rahoituksen käyttämisen tähän tarkoitukseen paremmin kuin valitussa mallissa, jossa rahoitus on yleiskatteista eikä niin sanotusti korvamerkittyä. Toisaalta arvioitiin, että järjestämislupiin perustuvissa malleissa rahoitus ei aina kohdistu esimerkiksi maantieteellisesti tarkoituksenmukaisesti.

Valmistelussa arvioitiin myös, että järjestämislupiin perustuvalla mallilla olisi ollut yksinkertaista toteuttaa kotoutumispalvelujen uudistamishankkeen asettamispäätöksessä todettu tavoite, jonka mukaan yksikanavarahoituksessa turvataan kansanopistojen rooli osana kotoutumispalveluita. Toisaalta todettiin, että kyseinen tavoite ei ole pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa ja että sen toteuttamiseen on muitakin keinoja. Järjestämislupa perustuvassa mallissa valtiolla olisi esityksessä ehdotettua mallia suurempi rooli: valtio olisi ohjannut kotoutumiskoulutusta ja lukutaitokoulutusta järjestämislupien ja suoraan koulutuksen järjestäjille myönnettävän rahoituksen kautta. Järjestämislupiin perustuvassa mallissa kunnat olisivat voineet ohjata kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen järjestämistä lähinnä vain sitä kautta, mitkä kuntaomisteiset oppilaitokset hakisivat järjestämislupaa ja mitä koulutuksia kuntaomisteiset oppilaitokset toteuttaisivat. Nykytilaa vastaavasti muiden kuin kuntaomisteisten oppilaitosten saaman rahoituksen käyttämiseen kunnilla ei olisi ollut vaikutusvaltaa. Valmistelussa arvioitiin, että malli muuttaisi perustavanlaatuisella ja epätarkoituksenmukaisella tavalla voimassa olevan kotoutumislain ja työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain mukaista nykytilaa ja logiikkaa, joiden mukaan työnhakijaksi rekisteröityneen kotoutuja-asiakkaan kotoutumiskoulutus toteutetaan pääsääntöisesti työvoimakoulutuksena ja kunta voi päättää työvoimapalveluiden tuottamistavan.

Järjestämislupa perustuvassa mallissa olisi pitänyt luoda kriteerit luvan saamiselle ja päättää, kuinka monta lupaa kussakin kunnassa tai alueella tarvitaan. Järjestämislupia hallinnoivasta tahosta ei valmistelun yhteydessä keskusteltu, mutta loogisesti se olisi ollut opetus- ja kulttuuriministeriö, joka hallinnoi muitakin koulutuksen järjestämis- ja ylläpitämislupia. Uuden järjestämislupajärjestelmän luominen ja ylläpitäminen olisi lisännyt hallinnollista työtä kunnissa, koulutuksen järjestäjillä ja valtiolla. Järjestämislupiin perustuva malli olisi saattanut vaikeuttaa nopeaa reagoitua paikallisiin muuttuviin kotoutumiskoulutuksen tarpeisiin.

Järjestämislupa perustuvan mallin vahvuutena pidettiin sitä, että kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen laatuun vaikuttavia tekijöitä olisi voitu huomioida järjestämislupaa myönnettäessä ja tätä kautta mahdollisesti varmistaa kotoutumiskoulutuksen laatua. Esimerkiksi vapaan sivistystyön koulutuksen ylläpitämisluvan myöntämisen edellytyksenä on, että hakijalla on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset oppilaitoksen ylläpitämiseen ja koulutuksen järjestämiseen (laki vapaasta sivistystyöstä 4 §). Järjestämislupa perustuvaan malliin olisi todennäköisesti luotu valtion tasolla määriteltäviin yksikköhintoihin perustuva rahoitus, jolla kotoutumiskoulutukset tulisi voida laadukkaasti toteuttaa. Valtion rahoituksen tasosta ja rahoitusjärjestelmän

yksityiskohdista riippuen tämä olisi saattanut varmistaa kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen opetuksen ja toteutuksen laatua. Valmistelussa arvioitiin, että järjestämislupaan perustuvassa mallissa luotavat pysyvät rakenteet saattaisivat antaa paremmat puitteet kotoutumiskoulutuksen pitkäjänteiselle kehittämiselle. Toisaalta arvioitiin, että pysyvät rakenteet voisivat myös lisätä kustannuksia ja vähentää mahdollisuuksia reagoida nopeasti kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen muuttuviin määrällisiin ja sisällöllisiin tarpeisiin eri kunnissa. Lisäksi arvioitiin, että lakiesityksessä ehdotetussa mallissa kunnilla olisi joka tapauksessa vahvat kannusteet toteuttaa kotoutumis- ja lukutaitokoulutus laadukkaasti, tehokkaasti ja tuloksekkaasti sekä tukea koulutuksen pitkäjänteistä kehittämistä. Tämän arvioitiin johtuvan kunnilla olevasta työllistymisen ja kotoutumisen edistämisen kokonaisvastuusta sekä työttömyysetuuksien ja perustoimeentulotuen maksuvastuusta sekä siitä, että on myös yleisesti kunnan etu, että kuntalaisille tarjottava kotoutumis- ja lukutaitokoulutus on laadukasta ja ammattitaitoisesti toteutettua. Lisäksi arvioitiin, että järjestämislupaan perustuva malli lisäisi kuntien toimintaa koskevia normeja, kun kunnan tulisi hakea järjestämislupaa voidakseen toteuttaa kotoutumis- ja lukutaitokoulutusta. Tämän nähtiin olevan ristiriidassa hallitusohjelman tavoitteen kanssa, jonka mukaan kuntien toimintaedellytyksiä vahvistetaan jatkamalla normien purkamista nykyisestä kuntien tehtäväkentästä.

Kolmantena vaihtoehtona arvioitiin mallia, jossa kotoutumis- ja lukutaitokoulutusta saisivat järjestää akkreditoidut koulutuksen järjestäjät. Malli olisi sijoittunut lakiesityksessä ehdotetun järjestämistavan ja järjestämislupaan perustuvan mallin välimaastoon, koska mallissa kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen rahoitus olisi osoitettu kunnalle ja kunta olisi saanut päättää koulutuksen tuottamistavan, mutta kunta olisi voinut valita kotoutumiskoulutuksen toteuttajaksi vain akkreditoitujen toimijoiden pooliin kuuluvan toimijan. Kuten järjestämislupaan perustavassa mallissa myös tässä mallissa olisi pitänyt luoda kriteerit akkreditoitujen toimijoiden pooliin pääsemiselle. Kyseessä olisi ollut koulutusten ja työvoimapalveluiden toimintaympäristössä uudenlainen malli, jonka luomiseen ja kehittämiseen olisi tarvittu aikaa ja resursseja, minkä vuoksi mallia ei pidetty realistisena toteuttaa hallituksen esityksen aikataulussa. Malli olisi saattanut vaikeuttaa nopeaa reagointia paikallisiin muuttuviin kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen tarpeisiin, mikäli poolissa ei olisi riittävästi toimijoita eri puolilla Suomea. Mallin vahvuutena pidettiin sitä, että koulutuksen laatuun vaikuttavia tekijöitä olisi voitu huomioida akkreditoitujen toimijoiden poolin kriteereissä ja tätä kautta taata kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen laatua mahdollisesti paremmin kuin lakiesityksessä ehdotetussa mallissa. Toisaalta arvioitiin, että lakiesityksessä ehdotetussa mallissa kunnilla olisi joka tapauksessa vahvat kannusteet toteuttaa kotoutumis- ja lukutaitokoulutus laadukkaasti ja tuloksekkaasti. Lisäksi arvioitiin, että akkreditoitujen toimijoiden pooli olisi voinut helpottaa kuntia kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen järjestämisessä erityisesti niiden hankkiessa palvelua markkinoilta, koska pooliin kuuluvien toimijoiden osalta tietyt laatukriteerit olisi jo varmistettu. Toisaalta arvioitiin, että akkreditoitujen toimijoiden pooliin perustuva malli lisäisi kuntien toimintaa koskevia normeja, kun kunta voisi valita kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen toteuttajaksi vain pooliin kuuluvia toimijoita. Tämän nähtiin olevan ristiriidassa hallitusohjelman tavoitteen kanssa, jonka mukaan kuntien toimintaedellytyksiä vahvistetaan jatkamalla normien purkamista nykyisestä kuntien tehtäväkentästä.

Erikseen arvioitiin vielä vaihtoehtoa, jossa vain kotoutumiskoulutuksen järjestämistapa olisi ollut ehdotetun mallin mukainen, mutta lukutaitokoulutusta työnhakijana oleville kotoutuja-asiakkaille olisi edelleen järjestetty vapaan sivistystyön oppilaitoksissa ja se olisi ollut kotoutuja-asiakkaille omaehtoista opiskelua. Tämä olisi vastannut nykytilaa, jossa työvoimaviranomainen ei voi järjestää lukutaitokoulutusta työvoimakoulutuksena (laki työvoimapalveluiden järjestämisestä, 61 §). Lisäksi valmistelun yhteydessä yhtenä ehdotuksena oli, että vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa voitaisiin säätää nykyistä tarkemmin esimerkiksi opintojen laajuudesta ja opiskelijoiden tarvitsemasta tuesta ja että samalla Opetushallituksen antama vapaan

sivistystyön lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmasuositus muutettaisiin koulutuksen järjestäjiä tarkemmin velvoittavaksi määräykseksi eli opetussuunnitelman perusteiksi.

Esityksen mukaan työvoimaviranomainen vastaisi kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen järjestämisestä ja rahoitus kohdistettaisiin kunnille kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän kautta. Valtaosa kotoutumiskoulutukseen tai lukutaitokoulutukseen osallistuvista henkilöistä on työnhakijoita, joiden palveluiden järjestämisestä kunnat ja niiden muodostamat työllisyysalueet vastaavat. Kuntien järjestämisvastuu kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksesta olisi yhteneväinen vuoden 2025 alusta voimaan tulleen työvoimapalveluiden järjestämistavan kanssa. Työvoimapalvelu-uudistuksen myötä myös kuntien vastuu työttömyysetuuksista laajeni ja aikaistui. Valitun mallin arvioitiin tukevan parhaiten kuntien itsehallintoa, kun työvoimaviranomainen voisi järjestää koulutuksia alueellista tarvetta vastaavasti.

Valmistelussa todettiin, että heikosti lukevien ja kirjoittavien maahanmuuttajien tie työllistymiseen on usein hyvin pitkä, ja työllistymisen tueksi tarvitaan yleensä monia koulutuksia ja muita työllistymistä tukevia palveluita. Mitä pidempään henkilö on työttömänä, sitä suurempi on kunnan maksuvastuu työttömyysetuuksista¹²⁴. Yleistuen¹²⁵ ja ansiopäivärahan osalta kotikunnan rahoitusvastuu koskee myös niin kutsutulta aktiivialjalta maksettavaa etuutta. Lisäksi työllisyyden kasvu kasvattaa kunnan verotuloja ja vähentää esimerkiksi perustoimeentulotukimenoja, joiden rahoitukseen kunnat osallistuvat 50 prosentin osuudella. Näiden seikkojen vuoksi pidettiin tarkoituksenmukaisena, että myös lukutaitokoulutuksen järjestämisvastuu olisi kunnilla, jotta ne voisivat itse järjestää tämän kohderyhmän palvelut mahdollisimman tehokkaasti heti työttömyyden alusta lukien. Lisäksi nähtiin tarkoituksenmukaiseksi, että kunnat voisivat halutessaan rakentaa työvoimakoulutuksen toteutuksia, joissa lukutaito- ja kotoutumiskoulutuksen elementtejä yhdistellään esimerkiksi siten, että heikosti lukevien ja kirjoittavien opiskelijoiden koulutuskokonaisuus olisi pidempi ja laajempi. Etenkin paikkakunnilla ja alueilla, joilla on vain muutamia lukutaitokoulutusta tarvitsevia kotoutuja-asiakkaita, tällainen toteutusmalli voisi olla hyödyllinen, jotta odotusajat koulutukseen eivät kasvaisi kohtuuttoman pitkiksi. Lakiehdotuksessa esitettyssä mallissa kunnat voisivat itse vaikuttaa koulutusten alkamisajankohtiin, kestoihin ja tehdä opiskelijavalinnat. Valmistelussa arvioitiin, että ehdotetussa mallissa kunnilla olisi kannusteet toteuttaa lukutaitokoulutus laadukkaasti ja tehokkaasti ja että ehdotus siitä, että Opetushallitus määräisi lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelman perusteista, tukisi lukutaitokoulutuksen laadukasta toteuttamista ja tarkoituksenmukaisia tavoitteita ja sisältöjä.

Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitus ja rahoituksen tulospäätökset

Valmistelussa arvioitiin erilaisia vaihtoehtoja, jotka toteuttaisivat hallitusohjelman kirjaukset rahoituksen kokoamisesta yhteen kanavaan ja kotoutumiskoulutuksen järjestäjille myönnettävän rahoituksen muuttamisesta osin tulospäätökseksi. Vaihtoehtojen hahmottamiseksi ja arvioimiseksi työ- ja elinkeinoministeriö tilasi selvityksen kotoutumista ja kielitaitoa edistävien

¹²⁴ Kotoutumislain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta valtio vastaa yleistuen rahoituksesta 1) kolmen vuoden ajalta ensimmäisestä kotikuntamerkinnästä lukien, jos kyse on kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettua henkilöstä (esim. kansainvälistä suojelua saavat ja heihin rinnastettavat henkilöt) 2) yhden vuoden ajalta, jos kyse on muusta kuin 1 kohdassa tarkoitettua henkilöstä (yleistukilaki 51 §). Yleistukea koskeva hallituksen esitys HE 112/2025 vp on annettu eduskunnalle 22.9.2025.

¹²⁵ Yleistukea koskeva hallituksen esitys HE 112/2025 vp on annettu eduskunnalle 22.9.2025.

koulutusten rahoitusmalleista. Selvitys¹²⁶ valmistui toukokuussa 2025. Vaihtoehtoisena mallina rahoituksen kokoamiselle kuntien peruspalveluiden valtionosuuteen arvioitiin oman kotoutumiskoulutuksen määrärahamomentin perustamista työ- ja elinkeinoministeriön hallinnoitavaksi. Rahoitus olisi tällöin kohdennettu ohjaavan ministeriön kautta kunnille mahdollisimman ajantasaisen tarpeen, suoritteiden ja tuloksia kuvaavien tietojen perusteella. Kunnat olisivat tässä mallissa päättäneet rahoituksen käytöstä palveluihin ja palveluiden toteutustavasta työvoimapalveluiden järjestämistä vastaavasti. Mallissa tulospäätöksiä olisi voitu toteuttaa sekä kunnille myönnettävän rahoituksen rahoituskriteerien kautta että kuntien tekemissä mahdollisissa tulospäätöksissä elementtejä sisältävissä hankinnoissa. Valtion myöntämään määrärahaan sisällytettävä tulospäätöksen rahoituksen osuus olisi edellyttänyt merkittävää hallinnollista työtä ja järjestelmäkehittämistä. Kotoutumiskoulutuksen rahoituksen kokoaminen yhteen kanavaan omalle määrärahamomentilleen olisi edellyttänyt ennen kaikkea työvoimapalveluina järjestettävään kotoutumiskoulutukseen kohdennetun rahoituksen osalta työvoimapalveluiden rahoitusratkaisun muuttamista. Vaihtoehdon osalta arvioitiin, ettei työvoimapalveluiden vasta uudistettua rahoitusmallia olisi tarkoituksenmukaista muuttaa yhden työvoimapalvelun osalta. Oman momentin perustamisen arvioitiin myös olevan hallinnollisesti raskas vaihtoehto, sillä malli olisi edellyttänyt esimerkiksi oman maksatus- ja seuranta järjestelmän rakentamista.

Lisäksi vaihtoehtona arvioitiin mallia, jossa rahoitus olisi myönnetty järjestämisluvan saaneille koulutuksenjärjestäjille tai oppilaitosten ylläpitäjille suoraan valtiolta erikseen määriteltujen kriteerien mukaisesti. Tämä olisi vastannut pitkälti opetus- ja kulttuuriministeriön nykyistä vapaan sivistystyön koulutuksen rahoitusmallia. Rahoitus olisi tässä mallissa jaettu pääosin suoritteisiin pohjautuvien laskennallisten perusteiden. Rahoitusmallissa tulospäätöksiä olisi voitu toteuttaa perustamalla rahoituksen myöntäminen osittain koulutuksen tuloksiin, kuten ammatillisen ja korkeakoulutuksen rahoituksessa. Rahoitusmallin toteuttamiseksi työvoimapalveluiden rahoitusratkaisua olisi pitänyt muuttaa työvoimakoulutuksena toteutettavan kotoutumiskoulutuksen rahoituksen osalta edellä kuvattua mallia vastaavasti. Kotoutumiskoulutuksen hallinnoiminen opetus- ja kulttuuriministeriössä olisi myös vaatinut erillisen seuranta järjestelmän kehittämistä koulutusten tuloksellisuuden seuraamiseksi. Myös tulospäätöksen elementin sisällyttämisen rahoitusmalliin arvioitiin edellyttävän rahoitusjärjestelmän sekä koulutusten rahoituksen myöntötekijöiksi valittujen tulosten seurannan huomattavaa kehittämistä. Kotoutumiskoulutuksen järjestämistapaa koskeva päätös linjasi myös koulutusten rahoitusmallin, joten edellä kuvattujen rahoituksen vaihtoehtojen arvioinnin tarkentamista ei jatkettu.

Vaihtoehtoisena mallina rahoituksen kokoamiselle kuntien peruspalveluiden valtionosuuteen arvioitiin valmistelussa myös mallia, jossa nykytilaa vastaavasti kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta (pääasiallisesti kansainvälistä suojelua saavat ja heihin rinnastettavat henkilöt, edellä mainittujen perheenjäsenet sekä kotikunnan omaavat tilapäistä suojelua saavat) työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen rahoitus maksettaisiin kunnille osana laskennallista korvausta 18 vuotta täyttäneiden henkilöiden korvausajan ensimmäisen vuoden ajan (momentti 32.50.30 valtion korvaukset kotoutumisen edistämiseksi, arviomääräraha). Tämän mallin arvioitiin nykytilaa vastaavasti tukevan etenkin pakolaisia vastaanottavia pieniä ja keskisuuria kuntia, koska laskennallinen korvaus kohdistaa rahoituksen suoraan siihen kuntaan, johon pakolainen muuttaa. Lisäksi laskennallinen korvaus on kunnan käytettävissä noin kuukauden kuluttua henkilön kuntaan muutosta, kun taas kunnan

¹²⁶ Karinen, R. ym. 2025. Selvitys kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitusmalleista. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c33a0fe5-17be-4a0b-8bdd-3545e4fb2e72/a0ae1e15-09c8-4c6c-8e1b-64600b40b49a/KIRJE_20250522101249.PDF

peruspalveluiden valtionosuusrahoitus huomioi muutokset vieraskielisten määrässä noin kahden vuoden viiveellä. Laskennallinen korvaus myös seuraa henkilön mahdollisesti muuttaessa korvausaikana kunnasta toiseen. Valmistelun tueksi tehtyjen laskelmien mukaan tästä mallista ovat hyötynneet etenkin pienet ja keski-suuret pakolaisia vastaanottavat kunnat. Valmistelussa arvioitiin, että jos osa kotoutumiskoulutuksen rahoituksesta säilytettäisiin osana kunnille maksettavaa laskennallista korvausta, se voisi ehkäistä maahanmuuttajien muuttamista pienistä ja keski-suurista kunnista isoihin kaupunkeihin, kun rahoitus kohdistuisi niihin kuntiin, joihin muuttaa kotoutumislain kohderyhmään kuuluvia, laskennallisen korvauksen piirissä olevia henkilöitä. Valmistelussa päädyttiin pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman toteuttamiseksi ja rahoituksen yksinkertaistamiseksi siihen, että kotoutumiskoulutuksen rahoitus koottaisiin kokonaisuudessaan yhteen kanavaan, kuntien peruspalveluiden valtionosuuteen. Tällöin rahoituksen arvioidaan painottuvan nykyistä enemmän suuriin kaupunkeihin. Valitusta mallista hyötyisivät myös ne kaksikieliset kunnat, joissa enemmistökieli on ruotsi ja vieraskielisten osuus on suuri (esim. Närpiö ja Parainen).

Valmistelussa arvioitiin myös kuntien uuden valtionosuustehtävän, eli lukutaitokoulutuksen järjestämisen, rahoitusta ja sen suuruutta. Osa vapaan sivistystyön oppilaitoksista on voinut rahoittaa lukutaitokoulutuksen järjestämistä myös omalla rahoituksellaan, jonka vuoksi lukutaitokoulutusta on voitu järjestää enemmän ja suuremmalla rahoituksella, kuin valtion siihen myöntämän rahoituksen suuruus on ollut. Laskettaessa vuonna 2024 vapaassa sivistystyössä järjestetyn lukutaitokoulutuksen toteutuneiden suoritteiden määrä vuoden 2026 yksikköhinnoilla lukutaitokoulutuksen rahoitustarve olisi arviolta noin 5,6 miljoonaa euroa. Laskelmassa yksikköhinnat on määritelty erikseen eri vapaan sivistystyön koulutusmuodoille perustuen kyseisen koulutusmuodon kaikkien koulutusten toteutuneisiin kustannuksiin. Nykytilanteen osalta ei ole olemassa koottua tietoa siitä, kuinka pitkiä ja intensiivisiä lukutaitokoulutuksia vapaan sivistystyön oppilaitokset ovat tarjonneet ja kuinka pitkiä koulutuspolkuja lukutaitokoulutuksen opiskelijoille on muodostunut. Vuonna 2018 lukutaitokoulutuksen siirtyessä työvoimakoulutuksesta vapaan sivistystyön koulutukseksi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalta siirrettiin opetus- ja kulttuuriministeriölle 5 miljoonaa euroa, joka ei kuitenkaan vastaa arviota siitä, kuinka paljon esimerkiksi vuonna 2025 vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutuksen valtion määrärahoista kohdistuu lukutaitokoulutukseen. Valmistelussa arvioitiin, että lukutaitokoulutuksen opiskelijamäärät laskevat muun muassa pakolaishiirityksen pienenemisen ja turvapaikanhakijoina saapuneiden henkilöiden vähäisen määrän vuoksi. Lisäksi arvioitiin, että lukutaitokoulutuksen järjestämistä vastuun siirtyminen kunnille voi aiheuttaa sen, että kustannukset poikkeavat aiemmin järjestetyn koulutuksen kustannuksista. Lisäksi arvioitiin, että kunta voi rakentaa lukutaitokoulutuksesta ja muista kotoutumisen alkuvaiheen koulutuksista nykyistä tehokkaampia ja jouhevampia kokonaisuuksia, kun koko alkuvaiheen kotoutumispalveluiden ja -koulutusten järjestäminen on kuntien vastuulla. Tämän vuoksi valmistelussa päädyttiin siihen, että kunnan uutta valtionosuustehtävää rahoitetaan vastaavan suuruusella valtion rahoituksella kuin nykyisin, mikä vastaisi lukutaitokoulutuksen nykyistä arvioitua valtion rahoitusta, 3,1 miljoonaa euroa, joka on suunnattu vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjille.

Opetus- ja kulttuuriministeriön momentilta lakkaavan rahoituksen osalta arvioitiin myös rahoituksen poistumista kokonaisuudessaan vuoden 2027 alusta lukien ilman suomen- ja ruotsinkielisen kotoutumista edistävän koulutuksen ja vapaan sivistystyön toimijoiden roolin turvaavaa siirtymäaika. Valmistelussa päädyttiin kuitenkin ratkaisuun, jossa rahoitusta (1,3 miljoonaa euroa ruotsinkielisen kotoutumista edistävän koulutuksen järjestämiseen, 573 000 kotoutumista edistävän suomen kielen tai suomenkielisen muun koulutuksen järjestämiseen ja 400 000 euroa määräraikaiseen valtionavustukseen vapaan sivistystyön keskusjärjestöille) siirretään määräraikaisesti opetus- ja kulttuuriministeriön momentille vuosille 2027 ja 2028.

Maahanmuuttajaäitien aseman parantamiseksi on pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman taloudellisten päätösten mukaisesti kohdennettu 5 miljoonan euron pysyvä rahoitus kunnille vuoden 2025 alusta lukien. Rahoitus menee kunnille kuntien peruspalvelujen valtionosuutena kotoutumislain 60 §:n mukaisesti eli rahoitus on kohdennettu lasten kotihoidontukea saavien henkilöiden kotoutumisen edistämiseen. Toimintaympäristön muutosten, erityisesti sosiaaliturvaan tehtyjen toimeentulotuen uudistamisen ja ns. Norjan mallin toteutumisen myötä arvioitiin, että merkittävä osa nykyisin kotona lapsia hoitavista maahanmuuttajavanhemmista olisi jatkossa työnhakijoina, jonka vuoksi valmistelussa päädyttiin siihen, että nykytilan säilyttämisen sijaan rahoituksen käyttötarkoitusta laajennettaisiin, niin että se kattaisi myös alle kouluikäisten lasten vanhempien kotoutumisen edistämisen.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman taloudellisten päätösten mukaisesti kotoutumispalveluihin kuuluvan kielikoulutuksen saatavuuden vahvistamiseksi työpaikoilla kohdennetaan 2 miljoonan euron lisärahoitus vuoden 2027 alusta lukien. Rahoituksen tavoitteena olisi vahvistaa kotoutumiskoulutuksen joustavia toteutustapoja. Rahoituksen osalta valmistelussa arvioitiin yhtenä mallina sitä, että valtio tukisi koulutusten järjestämistä ja kehittämistä valtionavustusten tai kilpailutusten kautta. Toisena mallina valmistelussa arvioitiin valtakunnallista verkkokoulutusta työssä oleville ja työhön pyrkiville kotoutuja-asiakkaille. Kolmantena arvioitiin mallia, jossa työnantajille suunnattaisiin kannustimia tai muita taloudellisia tukia koulutuksen järjestämiseen. Neljäntenä mallina arvioitiin rahoituksen kohdentamista kunnille osana työvoimapolkujen rahoitusta. Vaihtoehtoisten mallien arvioimisessa haasteita tunnistettiin muun muassa suhteessa kunnan lakisääteisiin tehtäviin, kunnalliseen itsehallintoon, suhteessa valtiontuki- ja hankintalakisääntelyyn, resursointiin, hallinnollisen taakkaan sekä esityksen aikatauluun. Valmistelussa päädyttiin pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman toteuttamiseksi ja rahoituksen yksinkertaistamiseksi siihen, että kotoutumiskoulutuksen rahoitus koottaisiin kokonaisuudessaan kuntien peruspalveluiden valtionosuuteen, johon koottaisiin myös kunnille myönnettävä lisärahoitus kotoutumiskoulutuksen joustaviin toteutustapoihin.

Rahoituksen tulosperusteisuuden osalta arvioitiin myös mallia, jossa kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään olisi rakennettu uusi tulosperusteinen järjestelmä. Rahoitusmalli, jossa kuntien lakisääteisistä tehtävistä aiheutuvien kustannusten korvaaminen sidottaisiin merkittävässä määrin siihen, miten kunnat suoriutuvat tehtävästään, olisi lähtökohtaisesti vaikeasti yhteensovittavissa kuntien rahoitusperiaatteen kanssa. Koska rahoitusperiaatteen lähtökohdaksi on, että kunnille tehtäviä antaessaan valtion tulee osoittaa tehtävien hoitamiseen riittävät resurssit, ei lakisääteisen tehtävän rahoitusta voi jättää kuntien näkökulmasta avoimeksi tai myöhemmin ratkaistavaksi. Rahoitusperiaatteen toteutumisen arvioimiseksi tulisi jo hallituksen esityksessä ilmetä, miten rahoitus kohdistuu kuntatalouteen kokonaisuutena ja yksittäisiin kuntiin.

Erityisen ongelmallisena kunnallisen itsehallinnon ja rahoitusperiaatteen näkökulmasta voidaan pitää niin sanottua negatiivisen kannusteen sisältävää rahoitusmallia, jossa kuntien pysyvään lakisääteiseen tehtävään saamaa rahoitusta vähennettäisiin, mikäli kunnat eivät täyttäisi esimerkiksi valtion asettamia laadullisia tai tuloksellisia ehtoja. Tällaisessa rahoitusmallissa kunnilla ei olisi varmuutta siitä, minkälaisen korvauksen ne lopulta saisivat lakisääteisen tehtävän järjestämisestä samalla, kun tehtävän kunnalle aiheuttamat kustannukset toteutuisivat joka tapauksessa täysimääräisesti. Tämän voitaisiin katsoa tarkoittavan käytännössä kunnan lakisääteisen tehtävän rahoitusvastuun siirtämistä valtiolta kunnille. Valtionosuuden tarkoituksena on turvata lakisääteisten peruspalvelujen toteutus, joten kokonaisuuteen on vaikea yhdistää mallia, jossa rahoitusta vähennettäisiin tai sitä ei maksettaisi, jos palvelu ei täyttäisi tiettyjä tulosperusteita. Mikäli negatiivinen kannustin kohdistettaisiin peruspalvelujen valtionosuustehtävään tai kunnan nykyisiä kunnan peruspalvelujen valtionosuuksia siirrettäisiin tällaisen rahoitusmallin piiriin, voitaisiin se katsoa myös valtionosuusleikkaukseksi.

Negatiivisen kannusteen sisältämä rahoitusmalli voisi olla mahdollinen tilanteessa, jossa tehtävän järjestäminen olisi kunnille vapaaehtoista. Tällöin kunnalla olisi itsehallintonsa puitteissa mahdollista päättää, ottaako se tehtävän järjestettäväkseen vai ei, ottaen huomioon tehtävän järjestämiseen liittyvät negatiiviset kannusteet. Tällöinkin mallin tulisi olla kuitenkin selkeä ja kuntien kannalta ennakoitava.

Kunnallisen itsehallinnon ja rahoitusperiaatteen näkökulmasta vähemmän ongelmallinen olisi niin sanottu positiivisen kannusteen sisältämä rahoitusmalli. Mikäli rahoitusmalli takaisi kunnille perusrahoituksen, jonka ohella kunnille maksettaisiin esimerkiksi valtion asettamien laadullisten tai tuloksellisten ehtojen perusteella tulospäätteistä lisärahoitusta, voitaisiin sitä pitää lähtökohtaisesti hyväksyttävänä. Tällöinkin ehtona kuitenkin olisi, että perusrahoitus olisi rahoitusperiaatteen mukainen.

Kumpaakaan edellä mainituista kannusteista ei ole lähtökohtaisesti mahdollista tai tarkoituksenmukaista yhdistää kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään, jonka vuoksi esityksessä ei esitetty erillistä tulospäätteistä rahoitusmallia. Yksittäistä tehtävää koskeva erillinen kannuste, olipa kyseessä negatiivisesta tai positiivisesta kannusteesta, olisi ristiriidassa rahoituksen yleiskatteisuuden kanssa. Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä on lisäksi jo itsessään kuntia kannustava – myös kotoutumisen osalta. Yksittäisiä tehtäviä koskevat kannustimet saattaisivat rikkoa järjestelmän muodostamaa kokonaisuutta ja muodostaa järjestelmän sisälle ristiriitaisia kannusteita. Olennaista on huomioida myös se, että yksittäistä tehtävää koskevan erillisen kannustimen tulisi olla euromääräisesti merkittävä, jotta sillä olisi tosiasiallisesti vaikutusta yksittäisen kunnan valtionosuuden määräytymiseen ja siten kuntien toimintaan.

Kotoutumislain mukaiset omaehtoiset opinnot

Kotoutumislain mukaisten omaehtoisten opintojen osalta valmistelussa arvioitiin vaihtoehtoa, että aikuisten perusopetuksen kotoutumislain mukaiseen tukemiseen asetettaisiin osallistujalle 25 vuoden yläikäraja. Tällä olisi tavoiteltu sitä, että aikuisten perusopetukseen ohjautuisi työttömyysetuudella tuettuna pääasiassa hyvin nuoria kotoutuja-asiakkaita, joille perusopetuksen suorittaminen ja opiskeluvalmiuksien parantaminen on työvoimapoliittisesti perusteltua toisen ja korkea-asteen opintojen suorittamisen ja tulevan työuran kannalta. Valmistelussa kuitenkin arvioitiin, että myös joidenkin 26—29-vuotiaiden osallistuminen aikuisten perusopetukseen kotoutumislain mukaisina omaehtoisina opintoina tuettuna voi olla tarkoituksenmukaista. Valmistelussa arvioitiin myös kotoutumislain mukaisten omaehtoisten opintojen työttömyysetuudella tukemisen merkittävää rajaamista nykytilaan nähden. Kotoutumislain mukaisten omaehtoisten opintojen tukemisen merkittävän rajaamisen nähtiin kuitenkin sisältävän lukuisia muita ongelmia ja epätoivottuja vaikutuksia, joten vaihtoehdosta luovuttiin.

5.1.2 Kotoutumissuunnitelma sekä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi

Voimassa olevassa kotoutumislaisissa kotoutumissuunnitelma on laadittava viipymättä sen jälkeen, kun maahanmuuttajalle on tehty 14 §:ssä tarkoitettu osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi. Kotoutumissuunnitelma voidaan myös laatia arviointiin sisältyvän alkuhaastattelun yhteydessä. Määräajoilla on pyritty vastaamaan kotoutumisen nopeuttamista koskeviin edellytyksiin ja varmistamaan, että kotoutumisprosessi käynnistyy ja kotoutuja-asiakas ohjattaisiin tarvittaviin palveluihin viiveettä. Nykyisinkin kotoutumissuunnitelma on voitu laatia osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä, mikäli se on perusteltua esimerkiksi ohjausresurssien tehokkaan käytön näkökulmasta. Esityksen mukaan kotoutumissuunnitelma laadittaisiin aina osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä, mikä toteuttaa pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaa ja hallituksen

kotoutumispolitiikkaa. Hallitusohjelman mukaan toteutetaan kotoutumispalvelujen uudistus, jossa järjestelmää tehostetaan. Lisäksi hallitusohjelman mukaan Suomi on avoin yhteiskunta, joka auttaa alkuun ja kannustaa alkuun uudessa yhteiskunnassa. Hallitusohjelmassa on myös kirjaus siitä, että kotoutumisen suunnitelmia tehdään vain yksi ja esimerkiksi erillisestä alkukartoituksesta luovutaan. Alkukartoitus-termistä on luovuttu vuoden 2025 alusta lukien ja nykyisin maahanmuuttajalle laaditaan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi. Valmistelussa on arvioitu vaihtoehtona säilyttää nykytila eli se, että kotoutumissuunnitelma tulee laatia viipymättä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin jälkeen ja että kotoutumissuunnitelma voidaan laatia sen yhteydessä. Valmistelussa on kuitenkin arvioitu, että hallitusohjelmakirjausten toteuttamiseksi kotoutumissuunnitelma tulisi laatia aina osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä, jolloin erillistä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointia ei olisi ja kotoutumisprosessi voisi nopeutua ja tehostua, kun henkilö ohjattaisiin heti ensimmäisen tapaamisen jälkeen kotoutumista edistäviin palveluihin.

5.1.3 Kotoutumisen tavoitteet ja velvoittavuus

Kotoutumisen tavoitteiden uudistamisessa on arvioitu vaihtoehtoa säilyttää kotoutumisen tavoitteet vastaavina kuin ne nykyisin ovat kotoutumislaisissa määriteltynä. Lisäksi on arvioitu vaihtoehtona, että nykytila säilytettäisiin muutoin, mutta kotoutumiskoulutuksen osalta säädettäisiin tarkemmin myös muusta kuin kielellisestä tavoitteesta. Hallitusohjelman mukaisesti kotoutumisjärjestelmää muutetaan kotoutumiseen kannustavaksi ja kotoutumislakiin ja -järjestelmään tehdään korjaukset, joissa painopistettä siirretään tulijan oikeuksia painottavasta järjestelmästä tulijan velvollisuuksia ja omaa vastuuta painottavaan järjestelmään. Hallituksen kotoutumispolitiikan ja hallitusohjelmakirjausten toteuttamiseksi on arvioitu, että muutoksia tarvitaan myös kotoutumisen tavoitteiden osalta ja sen vuoksi on päädytty esittämään kotoutumisen tavoitteiden uudistamista ja selkeyttämistä läpileikkaavasti kotoutumislaisissa.

Velvoittavuuden osalta on arvioitu nykytilan säilyttäminen kotoutumislaisissa. Velvoittavuutta lisätään erityisesti sosiaaliturva ja -etuuksia koskevissa hallitusohjelman mukaisissa lainsäädäntöhankkeissa ja velvoittavuutta on jo kotoutumislaisissa esimerkiksi kotoutumissuunnitelmaan ja siinä sovittaviin toimenpiteisiin ja palveluihin liittyen. Hallitusohjelman toteuttamiseksi on kuitenkin päädytty esittämään maahanmuuttajan oman vastuun ja velvoittavuuden lisäämistä läpileikkaavasti kotoutumislaisissa.

Yhtenä vaihtoehtona on arvioitu kotoutumisen nopeuttamiseksi ja kotoutuksen oman vastuun korostamiseksi palkitsemista onnistuneesta kotoutumisesta, esimerkiksi kielenoppimisesta. Esimerkiksi Tanskassa maahanmuuttaja saa rahallisen bonuksen kielitestin läpäistyään. Palkitsemiseen perustuvan järjestelmän luominen edellyttäisi kuitenkin kotoutumisen edistämiseen käytettävien julkisten varojen lisäämistä, minkä ei nykyisessä taloudellisessa tilanteessa katsottu olevan mahdollista. Palkitsevat järjestelmät myös hyödyttäisivät parempiosaisia ja resurssirikkaita maahanmuuttajia ja lisääisivät eriarvoisuutta eri taustaisten maahanmuuttajien kesken. Valtiontalouden tilanteen huomioon ottaen esityksessä ei ole päädytty esittämään vastaavanlaista järjestelmää, jossa rahallisesti palkittaisiin maahanmuuttajaa tai kotoutuja-asiakasta onnistuneesta kotoutumisesta.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Alla on kuvattu kotoutumispolitiikan ja kotoutumiskoulutuksen tavoitteita ja velvoittavuutta, alkuvaiheen kotoutumispalveluiden perusrakennetta ja vastuutahoja, lukutaitokoulutuksen järjestämistä sekä kotoutumiskoulutuksen rahoitusta Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa, Alankomaissa ja Saksassa.

Ruotsi

Ruotsin hallitus on muuttanut ja tarkentanut kotoutumispolitiikan tavoitteita ja osatavoitteita vuonna 2024. Uudet tavoitteet korostavat aiempaa enemmän yksilön omaa vastuuta kotoutumisestaan sekä kotoutumisen tavoitteellisuutta. Ruotsissa pitkäaikaisesti oleskelevan tulee pyrkiä osaksi ruotsalaista yhteiskuntaa ja yhteiskunta sekä asettaa vaatimuksia että tarjoaa mahdollisuuksia kotoutumiselle. Kotouttamispolitiikalla edistetään sosiaalista ja kulttuurista, taloudellista, kielellistä ja demokraattista integraatiota sekä parannetaan koulutuksella ulkomaalaistaustaisten tyttöjen ja poikien edellytyksiä.¹²⁷

Ruotsissa asettautumisohjelma (*etableringsprogrammet*) on tarkoitettu 20–64-vuotiaille pakolaisille ja heihin rinnastettaville ryhmille sekä heidän aikuisille perheenjäsenilleen. Ohjelmaan osallistuminen on vapaaehtoista, mutta kotoutumistuen saaminen edellyttää osallistumista.¹²⁸ Asettautumisohjelmassa kotoutujalle laaditaan kotoutumissuunnitelma alkukartoituksen ja mahdollisen osaamisen validoinnin pohjalta, jota kunnalla on velvollisuus tarjota vuoden 2023 lakimuutoksesta lähtien. Valtion työvoimaviranomainen voi edellyttää kotoutujan osallistuvan hänen työllistymistään edistävään koulutukseen, ja asettautumisohjelman osanottajien on annettava ajankäytöstään ja toimistaan viranomaiselle säännöllisiä aktiivisuusraportteja sähköisen järjestelmän kautta.¹²⁹ Ohjelma muodostuu kieliopinnoista, yhteiskuntaorientaatiosta ja työllistymistä edistävistä toimista. Jos ohjelmaan osallistuvalla ei ole peruskoulu- tai toisen asteen koulutusta, voidaan hänet velvoittaa suorittamaan peruskoulu- tai toisen asteen kokopäiväopinnot eikä hän voi mennä esimerkiksi työhön tai työharjoitteluun. Valtion työvoimaviranomainen on päävastuussa asettautumisohjelmasta, ja kunnan on tarjottava yhteiskuntaorientaatiota ja kielinopetusta.

Asettautumisohjelman tavoitteena on luoda maahan muuttaville edellytykset omavaraiseen toimeentuloon ja vahvistaa heidän aktiivista osallistumistaan työ- ja yhteiskuntaelämään. Kielikoulutus maahanmuuttajille (*svenska för invandrare, sfi*) on itsenäinen koulutusohjelma, jonka kohderyhmä on laajempi kuin asettautumisohjelman. Kaikilla kunnassa kirjoilla olevilla maahanmuuttajilla, joilla ei ole ruotsin kielen perustaitoja, on oikeus saada kunnan järjestämää maksutonta kielikoulutusta. Kielikoulutuksen ja asettautumisohjelman kielitaidon tavoite on sanallisesti määritelty (riittävä ruotsin kielen taito työllistymiseen).¹³⁰ Kunnallisessa aikuiskoulutuksessa järjestettävässä kielikoulutuksessa (*komvux i sfi*) on kolme opintopolkua, joista yksi on suunnattu opiskelijoille, joilla on lyhyt tai ei lainkaan koulutustaustaa. Lukutaidon opetusta voidaan järjestää niille, joilla ei ole toiminnallista luku- ja kirjoitustaitoa latinalaisissa aakkosissa, joko ruotsin kielikurssien ohella tai erikseen ennen opiskelijan ensimmäistä ruotsinkurssia. Opiskelija voi saada lukutaidon opetusta omalla äidinkielellään tai muulla kielellä, jota hän osaa.

Kunnat järjestävät kielikoulutuksen, tilaavat koulutukset tarjouspyynnöillä tai tuottavat omana toimintanaan, ovat vastuussa koulutuksen laadusta ja saavat siihen valtion korvausta

¹²⁷ <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/integration/mal-for-integration/>

¹²⁸ <https://arbetsformedlingen.se/for-arbetssoekande/extra-stod/stod-a-o/etableringsprogrammet>

¹²⁹ Celik S, Persson J & Karlsson L 2020. Maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolut Ruotsissa: Kolmen toimenpiteen kartoitus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:41. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162403/VNTEAS_2020_41.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹³⁰ Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2010197-om-etableringsinsatser-for-vissa_sfs-2010-197/

opiskelijamäärien perusteella. Ruotsin kouluvirasto (*Skolinspektionen*) seuraa koulutuksen toteuttamista ja sen laatua. Valtionavustukset perustuvat opiskelijamääriin. Kunnat voivat saada lisävaltionavustusta tilapäistä suojelua saaville järjestämäänsä kielikoulutukseen opetustuntiperusteisesti. Ruotsissa on tarkasteltu kriittisesti kielikoulutuksen tuloksellisuutta ja toimivuutta sekä etsitty mahdollisuuksia lisätä kielikoulutuksen tulosperusteisuutta. Malli on valmisteluvaiheessa.¹³¹

Norja

Norjan hallituksen hallitusohjelman mukaan kotoutumispolitiikan tavoitteena on maahanmuuttajien työllisyys, vahvojen paikallisyhteisöjen ja yhteisöareenojen rakentaminen, tasa-arvon edistäminen sekä kielteisen sosiaalisen kontrollin torjuminen. Tavoitteena on nopea työllistyminen.¹³² Kotoutumislain kesällä 2025 voimaan tulleen muutoksen mukaan lain tarkoituksena on edistää vakaata yhteyttä työelämään.¹³³

Johdanto-ohjelman (*introduksjonsprogram*) kohderyhmä ovat 18–60-vuotiaat pakolaiset ja heihin rinnastettavat sekä heidän perheenjäsenensä. Heillä on velvollisuus suorittaa johdanto-ohjelma. Tilapäistä suojelua saavilla ei ole velvollisuutta osallistua johdanto-ohjelmaan. Myös 61–67-vuotiaat pakolaiset ja heihin rinnastettavat sekä heidän perheenjäsenensä voivat osallistua johdanto-ohjelmaan, jos kunta katsoo heidän hyötyvän siitä. Ohjelman tulee sisältää vähintään norjan kielen opintoja, yhteiskuntaoppia, työhön tai koulutuksen suuntautuvia toimenpiteitä ja elämäntaitokurssin. Kotoutuja-asiakkaalle tehdään erillisen osaamiskartoituksen pohjalta kotoutumissuunnitelma, joka on valituskelpoinen viranomaispäätös. Sen lisäksi tehdään osapuolia sitova kotoutumissopimus, jossa määritellään osapuolten velvollisuudet ja tehtävät. Kielikoulutuksen suorittaminen tai vastaavan kielitaidon osoittaminen on edellytys pysyvän oleskeluluvan ja Norjan kansalaisuuden saamiselle.¹³⁴

Norjan kielen ja yhteiskuntaopin koulutus on johdanto-ohjelmaa laajemman kohderyhmän ohjelma. Kunta on päävastuussa sekä johdanto-ohjelman että laajemmalle kohderyhmälle tarjotun norjan kielen ja yhteiskuntaopin koulutuksen tarjoamisesta. Maakuntaviranomainen (*fylkeskommunen*) vastaa osallistujan norjan kielen ja yhteiskuntaopin koulutuksesta niiden kotoutujien osalta, jotka osallistuvat kokopäiväisesti toisen asteen koulutukseen. Norjan valtion työvoimaviranomainen toimii yhteistyössä kuntien kanssa ja tarjoaa johdanto-ohjelmassa oleville tukea työllistymiseen. Kieliopinnot ovat maksullisia osalle kohderyhmistä. Pysyvään oleskeluun oikeutetut kolmansien maiden työperäiset maahanmuuttajat ovat velvollisia osallistumaan koulutukseen 300 tunnin ajan ja heille koulutus on maksullinen. Uuden kotoutumislain mukaisesti koulutuksen tavoitteena on saavuttaa vähimmäistaso norjan kielen osaamisessa. Ohjeellinen kielitaidon vähimmäistaso on B1 kaikissa kielitaidon osa-alueissa. Osallistujilla, joilla ei ole toisen asteen koulutusta, ohjeellinen vähimmäistaso on B1 suullisessa taidossa ja A2

¹³¹ Karinen, R. ym. 2025. Selvitys kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitusmalleista. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c33a0fe5-17be-4a0b-8bdd-3545e4fb2e72/a0ae1e15-09c8-4c6c-8e1b-64600b40b49a/KIRJE_20250522101249.PDF; Komiteadirektiivi ”Sfi-raha koulutuksen järjestäjille”, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/kommittedirektiv/sfi-peng-till-utbildningsanordnare_h8b1138/#Sfi%20%C3%A4r%20en%20del%20av%20den%20kommunala%20vuxenutbildningen

¹³² <https://www.regjeringen.no/contentassets/cb0adb6c6fee428caa81bd5b339501b0/no/pdfs/hurdalsplattformen.pdf>

¹³³ <https://www.imdi.no/aktuelt/nyheter/endringer-i-integreringsregelverket/>

¹³⁴ IMDi, Kotoutumislain opas, <https://www.imdi.no/regelverk/integreringsloven/veileder-til-integreringsloven/>

kirjallisessa taidossa.¹³⁵ Lukutaitokoulutus toteutetaan osana norjan kielikoulutusta. Sitä voidaan tarjota erillisinä perusopintoina ennen A1-tasaisen norjan kurssin alkua, tai henkilöt voivat osallistua yhtäaikaaisesti puhutun norjan opetukseen, joka on sovellettu lukutaidottomille.

Valtio rahoittaa johdanto-ohjelman sekä norjan kielen ja yhteiskuntaopin koulutuksen. Integraatiotukea myönnetään pakolaisia vastaanottaville kunnille ja se on pakolaista kohden määräytyvä perusavustus. Tuki kattaa pakolaisten vastaanottamiseen ja kotoutumiseen liittyviä kuluja vastaanottovuonna ja neljänä seuraavana vuonna. Kielikoulutustukea myönnetään pienille ja keskisuurille kunnille norjan kielen koulutuksen ja yhteiskuntaopin rahoittamiseksi kohderyhmään kuuluville aikuisille pakolaisille. Kunta voi toteuttaa kotoutumiskoulutuksen joko omana toimintana, yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa tai hankintana palveluntarjoajilta. Työ- ja sosiaaliministeriö seuraa sitä, miten avustukset keskimäärin kattavat kuntien menoja ja tarkistaa avustusten ohjeistuksia. Tulosperusteista rahoitusta on pohdittu Norjassa pitkään, mutta maassa ei ole vielä otettu käyttöön tulosperusteisia elementtejä.¹³⁶

Tanska

Tanskan kotoutumispolitiikan keskeisenä tavoitteena on ollut vuodesta 2000 lähtien työmarkkinoille integroituminen sekä rinnakkaisysteiskuntien ehkäisy.¹³⁷ Vuodesta 2019 lähtien kotoutumislainsäädännössä on painotettu maahanmuuttajien oleskelun tilapäisyyttä, ja tavoitteena on kansainvälistä suojelua saavien paluu lähtömaihin. Kotoutumisohjelma on korvattu vuonna 2025 käsitteillä ”omavaraisuus- ja paluuohjelma”, ”johdanto-ohjelma” ja ”johdantokurssi” (*in-selvforsørgelses- og hjemrejseprogram, introduktionsprogram, introduktionsforløb*), riippuen osallistujan maahantulon perusteesta.¹³⁸

Kaikilla pakolaisuuden tai siihen rinnastettavien perusteiden vuoksi maahan tulleilla sekä heidän perheenjäsenillään on velvollisuus osallistua johdanto-ohjelmaan. Myös muilla maahanmuuttajilla, jotka saavat sosiaalietuuksia, on velvollisuus osallistua johdanto-ohjelmaan. Sanktiona osallistumattomuudesta on etuuksien leikkaus. Ulkomaalaisen tulisi työllistyä vapaille työmarkkinoille vuoden kuluessa. Tarvittaessa ohjelmaa jatketaan vuosi kerrallaan yksilöllisen tarvearvion perusteella. Johdanto-ohjelmassa olevat maahanmuuttajat ovat työttömiä työnhakijoita, joita koskevat samat työnhakuvelvoitteet kuin muitakin työttömiä työnhakijoita. 18–25-vuotiaille, joilla ei ole ammatillista koulutusta ja 18–30-vuotiaille, joiden työllistyminen ei ole edennyt, osoitetaan toisen asteen koulutusta tai muita erityisiä koulutuslinjoja. Johdanto-ohjelmassa olevien kanssa laaditaan velvoittava kotoutumissopimus, joka perustuu osaamiskartoitukseen. Sopimus on voimassa, kunnes maahanmuuttaja saa pysyvän oleskeluluvan. Omavaraisuus- ja paluuohjelma tai johdanto-ohjelma sisältävät tanskan opintoja sekä aloitteita

¹³⁵ Integrerings- og mangefoldsdirektoratet IMDi, <https://www.imdi.no/regelverk/integreringsloven/veileder-til-integreringsloven/kapittel-2.-om-integreringsloven>; Karinen, R. ym. 2025. Selvitys kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitusmalleista. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c33a0fe5-17be-4a0b-8bdd-3545e4fb2e72/a0ae1e15-09c8-4c6c-8e1b-64600b40b49a/KIRJE_20250522101249.PDF

¹³⁶ Karinen, R. ym. 2025. Selvitys kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitusmalleista. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c33a0fe5-17be-4a0b-8bdd-3545e4fb2e72/a0ae1e15-09c8-4c6c-8e1b-64600b40b49a/KIRJE_20250522101249.PDF

¹³⁷ Euroopan komissio, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/migrant-integration/migrant-integration-hub/eu-countries-updates-and-facts/migrant-integration-denmark_en#integration-policy

¹³⁸ Lov om ændring af udlændingeloven, integrationsloven, repatrieringsloven og forskellige andre love, <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2019/174>

työmarkkinoille siirtymiseksi, kuten työtarjouksia, pakollista työharjoittelua ja osaamista parantavaa koulutusta. Kuntaa palkitaan rahallisesti, kun johdanto-ohjelmassa oleva työllistyy työmarkkinoille sekä silloin, kun hän läpäisee kielitestin. Myös maahanmuuttaja saa bonuksen kielitestin läpäisemisestä. Ohjelmassa olevia pakolaisia työllistävät yritykset saavat palkkatukea sekä ohjausta ja neuvontaa. Kunnilla on velvollisuus tarjota kevyempi johdantokurssi ja kielikursseja myös muille maahanmuuttajille kuten työperäisille muuttajille ja EU-kansalaisille. He maksavat kurssista panttimaksun, joka palautetaan kurssikokeen suorittamisen jälkeen.¹³⁹

Lukutaitokoulutus on integroitu osaksi tanskan kielikoulutusta. Kielikoulutuksen kolmesta kokonaisuudesta ”tanska 1” on tarkoitettu maahanmuuttajille, jotka eivät osaa lukea ja kirjoittaa omalla äidinkielellään tai jotka eivät hallitse latinalaista kirjoitusjärjestelmää. Suoritettuaan tanska 1-kokeen (tavoitetaso on suullinen taito B1, kirjallinen taito A2), kotoutuja-asiakas voi siirtyä opiskelemaan tanska 2-kokonaisuuteen. Pysyvän oleskeluluvan ja kansalaisuuden saamisen edellytyksenä on hyväksytty suoritus vähintään tanska 2-tason kokeesta.

Kunnat saavat valtiolta rahaa kielikoulutuksen järjestämiseen. Kunta saa rahaa kunkin moduulin testin suorittamisesta määrättyjen moduulikohtaisten taksojen mukaan ja maksaa koulutuksen tarjoajille taksojen mukaan siten, että kielimoduulien alussa maksetaan toteuttajalle 30 prosenttia rahoituksesta ja opiskelijoiden moduulikokeen läpäisemisen jälkeen maksetaan 70 prosenttia rahoituksesta. Kunta voi järjestää kotoutumispalvelut itse, mutta valtaosa kunnista hankkii ne ostopalveluna. Kuntien pitää raportoida ministeriölle rahoituksen käyttöä ja suoritteita. Tanskassa on käytössä yksityisen toimijan ylläpitämä tarkastusjärjestelmä eri rahoitusten seuraamiseen, ja tätä käytetään myös maahanmuuttajille suunnattujen palveluiden seurantaan. Hallitus ja itsenäiset tutkijat seuraavat kotoutumisen tuloksellisuutta. Vuoden 2014 jälkeen tulneiden kotoutuminen on edennyt aiempaa tuloksellisemmin.¹⁴⁰

Kunnan järjestämän kieliopetuksen lisäksi Tanskassa kielikoulutusta tarjotaan myös aikuiskoulutuksena, jota hoitavat voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden aikuiskoulutuskeskukset. Valtio rahoittaa aikuiskoulutuksen. Tämä koulutusmuoto on osin päällekkäinen kuntien järjestämän kielikoulutuksen kanssa.¹⁴¹

Alankomaat

Alankomaiden kotoutumislain perustelujen¹⁴² mukaan kotoutumiskoulutuksen tavoitteena on varmistaa, että maahanmuuttajat hankkivat riittävät tiedot ja taidot osallistuakseen täysipainoisesti yhteiskuntaan, mieluiten palkkatyön kautta. Lain mukaan kotoutumisvelvollisuus ja näin ollen velvollisuus osallistua kotoutumiskoulutukseen on pitkäaikaisesti maassa asuvilla 16

¹³⁹Ministry of Immigration and Integration 2023. International migration – Denmark. <https://uim.dk/media/oqhfuwqf/international-migration-denmark-2023.pdf>

¹⁴⁰ Euroopan Komissio, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/migrant-integration/migrant-integration-hub/eu-countries-updates-and-facts/migrant-integration-denmark_en

¹⁴¹ Karinen, R. ym. 2025. Selvitys kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitusmalleista. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c33a0fe5-17be-4a0b-8bdd-3545e4fb2e72/a0ae1e15-09c8-4c6c-8e1b-64600b40b49a/KIRJE_20250522101249.PDF

¹⁴² Tweede Kamer der Staten-Generaal, Regels over inburgering in de Nederlandse samenleving, vergaderjaar 2019–2020, 35 483, nr. 3, https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20200603/memorie_van_toelichting/document3/f=/v199omhfkxyg.pdf

vuotta täyttäneillä, jotka eivät ole saavuttaneet eläkeikää, pois lukien EU/ETA-kansalaiset. Kotoutumislaki korostaa kotoutumisvaatimusta (*inburgeringsplicht*).¹⁴³

Kunta laatii osaamiskartoituksen jälkeen asiakkaalle henkilökohtaisen kotoutumis- ja osallistumissuunnitelman, joka määrittelee, miten yksilö toteuttaa kotoutumisvelvoitteensa. Kunta seuraa suunnitelman toteutumista. Sanktiona toimenpiteiden tekemättä jättämisestä seuraa sakkoja. Kotoutumiskoulutus jakautuu kolmeen eri oppimispolkuun, joihin kunta ohjaa maahanmuuttajan taustan, motivaation ja potentiaalin perustella. Kullakin polulla on eri tavoitteet. B1-polun tavoitteena on sekä suullisen että kirjallisen hollannin taito B1-tasolla. Toisen polun tavoitteena on valmistaa opiskelija keskiasteen- tai korkeakoulutukseen. Tämä reitti on suunnattu erityisesti alle 28-vuotiaille. Kolmantena polkuna on itseohjautuvuuden reitti, jonka tavoitteena on auttaa opiskelijoita kehittämään heidän itsenäistä toimintakykyään yhteiskunnassa. Reitti on tarkoitettu henkilöille, joille B1- tai koulutusreitti eivät ole osaamiskartoituksen perusteella realistisia. Tämä reitti ei sisällä kielikoetta, mutta opiskelijat saavat todistuksen koulutuksen suorittamisesta. Jos kokonaisvaltaisessa perehdytyksessä havaitaan, että kotoutumisvelvoitteen alainen henkilö on äidinkielellään lukutaidoton tai lukutaitoinen vain muuta kuin latinaaista aakkostoa käyttäen, oppimispolkuun sisällytetään lukutaito-ohjelma. Pysyvän oleskeluluvan ja kansalaisuuden saamiseksi Alankomaissa edellytetään vähintään B1-tason hollannintaitoa.

Kotoutumiskoulutuksen eri oppimispolkuihin sisältyy kieliopintojen ja harjoitteluiden lisäksi työmarkkinoihin osallistumista koskeva osio, johdatus Alankomaiden ydinarvoihin sekä osallistumisvakuutuksen allekirjoittaminen. Maahanmuuttajilla on maahantulon jälkeen korkeintaan kolme vuotta aikaa suorittaa kotoutumisprosessi, josta yhden osan muodostaa oppimispolun suorittaminen. Sanktio aikarajan ylittämisestä on sakko. Kotoutujien kielenoppimiseen ja työnhakuun liittyy myös muita sanktioita. Esimerkiksi hollantia osaamattoman toimeentulotuen saajan sosiaalituen etuuksia voidaan vähentää, jos toimeentulotuen saaja kieltäytyy oppimasta hollantia tai osoittaa riittämätöntä edistystä sen oppimisessa.

Kunnalla on vastuu kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä ja ohjauksesta pakolaisuuden tai siihen rinnastettavan syyn vuoksi maahan tulleille. Kunta voi hankkia koulutuksen joko julkisilta tai yksityisiltä palveluntarjoajilta. Pääsääntöisesti kunnat ostavat kotoutumiskoulutuksen muilta koulutuksen tarjoajilta, eivätkä itse tuota koulutusta. Kotoutumisvelvoite koskee myös perhemuuttajia ja muita EU/ETA-alueen ulkopuolelta muuttaneita. He maksavat itse kotoutumiskoulutuksensa, jolloin he voivat valita haluamansa palveluntarjoajan kunnan suosittelemista tavoista.

Kunta seuraa koulutuksen toteutumista ja palveluntarjoajan tulee noudattaa asetettuja laatustandardeja. Keskeisenä laadunvarmistuksen työkaluna toimii kansallinen laatusertifikaatti. Sertifikaatti takaa, että koulutusta tarjoavat toimijat täyttävät tietyt vaatimukset. Sertifioituja oppilaitoksia auditoidaan säännöllisesti ja auditointiin kuuluu muun muassa luokkahuonevalvontaa ja taloudellista auditointia. Kunnilla on velvollisuus hankkia koulutusta vain sertifioituilta toimijoilta. Kunnat voivat valtakunnallisten kriteerien lisäksi määrittää omia laatuksiteerejään koulutukselle.

Alankomaiden valtioneuvosto määrittelee kotoutumiselle kokonaisbudjetin, jota rahoitetaan sosiaali- ja työministeriön kotoutumiseen varatuista määrärahoista. Kunnat saavat valtiolta laskennallisen korvauksen jokaisesta kotoutumisvelvollisesta maahanmuuttajasta. Kunta voi käyttää rahoitusta kotoutumiskoulutuksen, kieliopetuksen, työelämävalmennuksen ja ohjauksen järjestämiseen. Vuonna 2022 voimaan tulleessa kotoutumislaisissa rahoitusjärjestelmään on tehty

¹⁴³ Wet inburgering 2021 <https://wetten.overheid.nl/BWBR0044770/2023-01-01>

tulosperusteisuuteen liittyviä muutoksia, joista ei ole vielä ehditty saada kokemuksia. Rahoitus jakautuu etukäteen jaettavaan budjettiin ja tulosperusteiseen budjettiin. Etukäteen jaettava rahoitus kohdennetaan kunnille niiden kotoutumistehtävän laajuuden ja ennustetun kotoutumisvelvollisten määrän perusteella. Pieni osa budjetista (enintään 10 % kokonaisbudjetista) jätetään jaettavaksi myöhemmin suorituksiin perustuen. Tämä osa rahoituksesta perustuu kuntien todellisiin tuloksiin, kuten kotoutumiskoulutuksen suorittaneiden määrään. Kokonaisbudjetti tarkistetaan vuosittain toteutuneen kotoutumisvelvollisten määrän mukaan.¹⁴⁴

Kunta maksaa tiettyjen ryhmien, kuten pakolaisten, koulutuksen kustannukset valtiolta saamansa rahoituksen turvin. Muut maahanmuuttajat ovat velvollisia kustantamaan kotoutumiskoulutuksensa itse. He voivat hakea lainaa valtiolta koulutuksesta syntyvien kulujen kattamiseen. Lainassa on kymmenen vuoden takaisinmaksuaika, mutta lainasta voi saada osittaisen hyvityksen, jos opiskelija valmistuu ajallaan saavuttaen tavoitetason.¹⁴⁵

Saksa

Saksan liittotasavallan oleskeluoikeuslain¹⁴⁶ mukaan maassa pysyvästi asuvan ulkomaalaisen integroitumista maan taloudelliseen, kulttuuriseen ja sosiaaliseen elämään edistetään ja vaaditaan. Kotoutumiskoulutuksen tavoitteena on opettaa ulkomaalaisille saksan kieltä sekä oikeusjärjestelmää, kulttuuria ja historiaa koskevia tietoja. Lainsäädäntö korostaa omatoimisuutta; tavoitteena on perehdyttää ulkomaalaiset maan elinoloihin siinä määrin, että he voivat toimia itsenäisesti kaikissa arjen asioissa ilman kolmansien osapuolten apua tai sovittelua.

Kotoutumiskoulutus on pakollinen humanitaarisille maahanmuuttajille, EU:n ulkopuolisista maista tuleville puutteellisesti saksaa osaaville perhe- ja työperäisille maahanmuuttajille, sekä niille, joilla on erityisiä kotoutumistarpeita ja jotka saavat sosiaalietuuksia. EU-kansalaisille osallistuminen on vapaaehtoista. Maahanmuuttajia ei velvoiteta saavuttamaan tiettyä kielitaitotasoa määrääjässä saapumisen jälkeen.¹⁴⁷ Vähintään B1-tason kielitaitoa edellytetään kuitenkin pysyvän oleskeluluvan ja kansalaisuuden saamiseksi.

Opiskelijoiden on suoritettava ennen kurssin alkamista arviointitesti, jonka tulosten perusteella heidät ohjataan sopivaan koulutukseen. Jos opiskelija osallistuu koulutukseen vapaaehtoisesti, hän saa itse valita palveluntuottajan lisensoitujen koulutuksenjärjestäjien joukosta. Ne opiskelijat, joille osallistuminen on pakollista, ohjataan suoraan tiettyyn koulutukseen. Koulutus koostuu kielikurssista ja orientaatiokurssista. Kielikurssi päättyy kokeeseen, joka sisältää sekä kirjallisen että suullisen osion. Opiskelija voi saada 300 lisätuntia kielenopetusta, mikäli hän ei läpäise kielitestiä tasolla B1, vaikka on osallistunut säännöllisesti kurssille. Orientaatiokurssilla käsitellään muun muassa Saksan oikeudellista järjestelmää, historiaa ja kulttuuria. Myös orientaatiokurssi päättyy testiin. Koulutus on pääasiallisesti tarkoitettu suoritettavaksi kokoaikaisesti, mutta myös osa-aikaisia kursseja on tarjolla. Lukutaidottomille tai latinalaisella aakkostolla

¹⁴⁴ Karinen, R. ym. 2025. Selvitys kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitusmalleista. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c33a0fe5-17be-4a0b-8bdd-3545e4fb2e72/a0ae1e15-09c8-4c6c-8e1b-64600b40b49a/KIRJE_20250522101249.PDF

¹⁴⁵ Tweede Kamer der Staten-Generaal 2019-2020

¹⁴⁶ Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz), 30.07.2004, https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/index.html#BJNR195010004BJNE020064311

¹⁴⁷ OECD 2024. State of Immigrant Integration – Germany. [https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/migration/Sii2024--Germany%20\(ENG\)%20%E2%80%93%20v6%20\(FINAL%20with%20bookmarks\).pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/migration/Sii2024--Germany%20(ENG)%20%E2%80%93%20v6%20(FINAL%20with%20bookmarks).pdf)

lukutaidottomille on oma kotoutumiskoulutuksen kokonaisuus, johon kotoutuja voidaan ohjata alkukartoituksen perusteella. Lukutaitokoulutus on osa kotoutumiskoulutuksen kokonaisuutta. Kotoutumiskoulutuksen maksullisuus riippuu kohderyhmästä. Mikäli opiskelija saa työttömyyskorvausta tai toimeentulotukea tai on haastavassa taloudellisessa tilanteessa, hän voi hakea vapautusta kurssimaksusta. Vain noin 20 prosenttia opiskelijoista maksaa itse koulutuksestaan. Valtio palauttaa puolet maksetuista kurssimaksuista, jos osallistuja läpäisee kotoutumiskoulutuksen loppukokeet kahdessa vuodessa.¹⁴⁸

Kotoutumiskoulutus on liittovaltion vastuulla. Tavoitteena on varmistaa, että kaikille maahanmuuttajille tarjotaan laadukasta koulutusta riippumatta asuinpaikasta. Paikalliset kielikeskukset toteuttavat kotoutumiskoulutukset. Toteuttajat ovat säätiöpohjaisia ja yksityisiä koulutuksen järjestäjiä, joilla on oltava liittovaltion viraston myöntämä lisenssi. Lisenssillä pyritään varmistamaan koulutuksen laatua, muun muassa tilojen sopivuutta ja opettajien pätevyyttä.

Koulutuksen rahoituksesta vastaavat liittovaltion tasolla toimiva maahanmuutto- ja pakolaisvirasto BAMF, työministeriö ja sisäministeriö. Koulutuksen järjestäjille maksetaan henkilöoppitunnin taksan mukaisesti. Koulutuksen järjestäjät voivat hakea rahoitusta sadan järjestetyn oppitunnin jälkeen.¹⁴⁹ Saksassa on pohdittu myös tulospohjaisia kannustimia koulutuksen järjestäjille, mutta haasteita on tuottanut kriteerien määrittäminen. Maassa on huomattu, että kielitestien tulokset ovat selvässä yhteydessä opiskelijan koulutustaustaan ja motivaatioon. Mikäli tulospohjaisuus olisi sidottu esimerkiksi tietyn kielitason saavuttamiseen, koulutuksen järjestäjien väliset erot voisivat syntyä siitä, että toisille järjestäjille ohjautuisi enemmän alhaisemman koulutustason ja motivaation opiskelijoita kuin toisille järjestäjille.¹⁵⁰

Vertailua

Sekä Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa että Alankomaissa ja Saksassa kotoutumisen velvoittavuutta ja työllistymistä kotoutumisen tavoitteena on korostettu viimeisten 10–15 vuoden aikana. Toimenpiteisiin osallistumisen velvoittavuus koskee kaikissa tarkastelluissa maissa kotoutumiskoulutuksen osalta pakolaisia ja heihin rinnastettavia, Tanskassa ja Saksassa myös sosiaali-tukia saavia perhesiteen perusteella kolmansista maista maahan muuttaneita. Tanskassa kaikkia maassa alle yhdeksän vuotta viimeisen kymmenen vuoden aikana asuneita ja alle kaksi ja puoli vuotta kokopäiväisissä ansiotöissä olleita koskee 37 viikkotyötunnin työvelvoite edellytyksenä alennettua perustoimeentulotukea vastaavan etuuden saamiseksi.¹⁵¹ Alankomaissa ja Norjassa kaikilla kolmansien maiden kansalaisilla on velvoite suorittaa maan kielen opintoja. Velvoittavia elementtejä on yleisesti lisätty myös muiden Euroopan maiden kotoutumisspolitiikoissa 2010 lähtien. Osassa OECD-maita (muun muassa Britanniassa, Puolassa ja Portugalissa) osallistuminen kielikoulutukseen tai kansalaistaitoja kehittäviin toimiin ei kuitenkaan ole velvoittavaa millenkään kohderyhmälle. Kotoutumiskoulutukseen osallistumisen pakollisuutta on sanktioitu sosiaalietuuksien tai työttömyysturvan leikkauksilla kuten muun muassa Pohjoismaissa tai sa-koilla kuten Alankomaissa. Kotoutumisen osoittamisesta kielitestillä, yhteiskuntatietoutta

¹⁴⁸ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), <https://www.bamf.de/EN/Themen/Integration/ZugewanderteTeilnehmende/Integrationskurse/TeilnahmeKosten/TeilnahmeKosten2005/titelab2005.html>, luettu 20.8.2025

¹⁴⁹ OECD 2024

¹⁵⁰ Karinen, R. ym. 2025. Selvitys kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitusmalleista. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c33a0fe5-17be-4a0b-8bdd-3545e4fb2e72/a0ae1e15-09c8-4c6c-8e1b-64600b40b49a/KIRJE_20250522101249.PDF

¹⁵¹ Aktivloven <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2019/981>

mittaavalla kokeella tai sitoumuksella on monissa maissa tullut ehto pysyvän oleskeluluvan tai kansalaisuuden saamiseksi.

Velvoittava kotoutumispolitiikka on kehittynyt Euroopan maissa osana kansalaisyhteiskuntaan kotoutumisen (*civic integration*) painottumista, mikä näkyy edellä tarkastelluissa maissa. Painopiste on maahan muuttavan velvollisuudessa omaksua maan lainsäädäntöä, käytäntöjä, arvoja ja tietoa yhteiskunnan toiminnasta. Pakollisen osallistumisen kielikoulutukseen, kotoutumiskoulutukseen tai yhteiskuntaorientaatio-ohjelmaan oletetaan edistävän sosiaalista ja poliittista kotoutumista. Muun muassa Belgia ja Alankomaat ovat vastikään uudistaneet integraatiopolitiikkaansa uusilla kansalaistaitoja koskevilla vaatimuksilla ja velvoitteilla.¹⁵² Eri maissa käytettyjä seuraamuksia osallistumattomuudesta pakollisiin alkuvaiheen kotoutumistoimiin tai kielitaito- tai kansalaistaitokokeen läpäisemättä jäämisestä ovat OECD:n vuoden 2023 raportin mukaan sakkomaksu (Belgia/Flanderi, Alankomaat), viisumiin tai oleskelulupaan liittyvät rangaistukset (Ranska, Italia, Alankomaat, Sveitsi), etuuksien leikkaukset (Suomi, Itävalta, Viro, Saksa, Tanska, Liettua, Norja, Romania, Espanja, Ruotsi) sekä palveluiden epääminen (Latvia). Myös kannusteita sisältyy kotoutumiskoulutukseen muutamissa maissa. Alankomaissa ja Saksassa kotoutuja voi saada hyvityksen kotoutumiskoulutuksesta suorittamistaan maksuista. Tanskassa kielitestin läpäisemisestä palkitaan kotoutujaa sekä kuntaa bonuksella. Vahvana kannustimena kotoutumiskoulutuksen suorittamiseen voidaan pitää pysyvän oleskeluluvan tai kansalaisuuden ehtona olevaa kielitaidon tai yhteiskuntatiedon todentamista.

Yhteenvetona kotoutumiskoulutuksen järjestämisen ja rahoituksen malleista voidaan nostaa esiin se, että kaikissa tarkastelluissa maissa, Ruotsia ja Saksaa lukuun ottamatta, kunnalla on vastuu kotoutumisen alkuvaiheen ohjelman, mukaan lukien lukutaitokoulutuksen, järjestämisestä. Lukutaitokoulutus on kaikissa tarkastelluissa maissa integroitu toimivaksi osaksi kotoutumiskoulutuksen kokonaisuuksia. Kunta voi toteuttaa kotoutumiskoulutuksen omana toimintanaan tai hankkia koulutuksen ostopalveluna. Osaamiskartoitus tai vastaava arviointi järjestetään kaikissa tarkastelluissa maissa Saksaa lukuun ottamatta ennen kotoutumissuunnitelman tai -sopimuksen tekoa (Saksassa ei ole erillistä kotoutumissuunnitelmaa). Valtio rahoittaa kunnalle kotoutumispalvelut erilaisin järjestelyin. Tulospäätös rahoitus on käytössä Tanskassa ja osin Alankomaissa. Ruotsi, Norja ja Saksa ovat käyneet keskusteluja tulospäätöksen lisäämisestä mutta eivät ole toistaiseksi toteuttaneet tähän liittyviä toimia. Saksassa, Tanskassa ja Alankomaissa osa kotoutumiskoulutuksen osallistujista kustantaa koulutuksen itse. Kaikissa kuvatuissa maissa kotoutumistoimien toimintaa ja tuloksellisuutta seurataan. Kotoutumiskoulutuksen laatuun on kohdennettu erityistä huomiota Alankomaissa ja Saksassa.

6 Lausuntopalaute

[Täydennetään lausuntokierroksen jälkeen.]

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki kotoutumisen edistämisestä

1 §. Lain tarkoitus. Esitetään, että lain tarkoituksena olisi edistää maahanmuuttajan kotoutumista, työllistymistä tai yrittäjyyttä, työelämävalmiuksia, toimivan peruskielitaidon saavuttamista ja muuta työelämässä ja yhteiskunnassa tarvittavaa osaamista, maahanmuuttajan yhdenvertaisuuden, osallisuuden ja tasa-arvon toteutumista sekä maahanmuuttajan omaa vastuuta

¹⁵² OECD (2024), International Migration Outlook 2024, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/50b0353e-en>.

kotoutumisestaan. Lain tarkoituksessa huomioitaisiin, että pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan kotoutumispolitiikka perustuu kielen oppimiseen, työntekoon sekä suomalaiseen yhteiskuntaan perehtymiseen ja sen sääntöjen noudattamiseen. Lain tarkoituksena edistää maahanmuuttajan kotoutumista, työllistymistä tai yrittäjyyttä, työelämävalmiuksia sekä maahanmuuttajan yhdenvertaisuutta, osallisuutta ja tasa-arvon toteutumista on kuvattu tarkemmin HE 208/2022 vp perusteluissa. Muu voimassa olevassa pykälässä säädetty lain tarkoitus esitetään kumottavan.

Lain tarkoituksena olisi edistää maahanmuuttajan toimivan peruskielitaidon eli keskimäärin eurooppalaisen kielitaidon viitekehysten tasoa B1.1. vastaavan kielenhallinnan saavuttamista. Tällöin edellytettäisiin, että maahanmuuttaja pystyy seuraamaan yhteiseen kokemukseen tai yleistietoon perustuvaa puhetta ja ymmärtää puheen pääajatuksia ja keskeiset yksityiskohdat. Puheessa hänen tulisi osata viestiä itselleen tärkeistä asioista myös hieman vaativammissa tilanteissa ja selviytyä arkitilanteista ja epävirallisista keskusteluista. Luetun ymmärtämisen tavoitteena on pystyä lukemaan monenlaisia, muutaman sivun pituisia tekstejä ja ymmärtää tekstin pääajatuksia, avainsanat ja tärkeät yksityiskohdat. Kirjoittamisessa pyrittäisiin selväpiirteisen, sidosteisen tekstin kirjoittamiseen ja tutun tiedon välittämiseen tehokkaasti tavallisimmissa kirjallisen viestinnän muodoissa. Maahanmuuttajan kielitaidon kehittämisellä tarkoitettaisiin lähtökohtaisesti suomen tai ruotsin kielitaidon kehittymistä kuitenkin huomioiden myös muut kielelliset tarpeet, esimerkiksi suomalaisella viittomakielellä kotoutuvat maahanmuuttajat. Tarkoituksena on varmistaa, että kotoutuminen on mahdollista molemmilla kotimaisilla kielillä. Hallitusohjelman mukaisesti tavoitteena on, että noin 5–10 prosenttia kotoutuu ruotsin kielellä. Viranomaisen tulee selkeämmin tiedottaa mahdollisuudesta kotoutua myös ruotsiksi. Maahanmuuttajien tulee saada valita, millä kielellä kotoutuu. Ruotsinkieliselle kotoutumispolulle ohjausta olisi tarkoituksenmukaista vahvistaa erityisesti kaksikielisisä kunnissa ja työllisyysalueilla huomioiden, että kotoutumiskielen valinnassa on perusteltua arvioida etenkin työllistymisen ja jatkokoulutuksen mahdollisuuksia kyseisellä kielellä.

Lain tarkoituksena olisi lisäksi edistää muuta työelämässä ja yhteiskunnassa tarvittavaa osaamista. Muulla työelämässä ja yhteiskunnassa tarvittavalla osaamisella tarkoitettaisiin esimerkiksi työelämätaitojen ja yhteiskunnassa tarvittavien perustaitojen, kuten luku-, kirjoitus- ja numerotaitojen, tietoteknisten valmiuksien sekä opiskelutaitojen, kehittämistä sekä suomalaiseen yhteiskuntaan perehtymistä. Tätä edistettäisiin esimerkiksi osallistumalla kunnan ja työvoimaviranomaisen kotoutumisohjelmaan kuuluvaan monikieliseen yhteiskuntaorientaatioon maahanmuuttajan alkuvaiheessa. Kielitaidon lisäksi ymmärrys yhteiskunnasta ja sen säännöistä edistää yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavaa osaamista sekä kiinnittymistä yhteiskuntaan ja työelämään. Työelämäosaamisella tarkoitettaisiin esimerkiksi ammatti- ja koulutustietoutta, työelämäntietoutta ja työssäoppimista. Tarkoituksena on antaa maahanmuuttajalle sellaiset tiedot ja taidot, joiden avulla hän voi hakeutua työelämään ja työllistyä kestävästi suomalaisille työmarkkinoille suunnitelmiansa mukaisesti. Työelämäosaaminen antaa maahanmuuttajalle myös taitoja selviytyä työpaikan arjesta ja muuttuvassa työelämässä sekä tukee ammatinvalinnan ja urasuunnittelun kysymyksissä ja osaamisen tunnistamisessa, arvioimisessa ja kuvaamisessa.

Kotoutumislain tarkoituksena olisi lisäksi edistää maahanmuuttajan omaa vastuuta kotoutumisestaan. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan Suomi on avoin yhteiskunta, joka auttaa ja kannustaa alkuun uudessa yhteiskunnassa. Lain tarkoituksena ja tavoitteena on, että kotoutumisen alkuvaiheesta alkaen maahanmuuttajan oman toimijuuden ja aktiivisuuden vahvistumista tuettaisiin ja tavoitteena olisi, että kotoutumista edistävät toimet ohjaavat maahanmuuttajaa aktiivisena kansalaisena toimimiseen. Maahanmuuttajien omaa vastuuta korostettaisiin nykyistä enemmän esimerkiksi kotoutumislain tarkoitussäännöistä koskevalla ehdotuksella sekä säätämällä selkeämmin kotoutumissuunnitelman ja kotoutumiskoulutuksen tavoitteista sekä säätämällä kotoutumisen velvoittavuudesta. Maahanmuuttajan oma vastuu ja

velvollisuudet kotoutumisestaan huomioitaisiin läpileikkaavasti kotoutumislaisissa niin, että se tulee huomioiduiksi erityisesti kotoutumislain 2 luvussa tarkoitetuissa kotoutumista edistävässä palveluissa. Lisäksi säädettäisiin kotoutumissuunnitelman laatimisen velvoittavuudesta ja siinä vähintään sovittavista palveluista tietyn kohderyhmän osalta. Nykyistä vastaavasti kotoutuja-asiakkaan velvollisuuksista noudattaa kotoutumissuunnitelmaansa säädetään kotoutumislain 24 §:ssä, mutta sen lisäksi pykälässä säädettäisiin uusista velvollisuuksista, jotka koskisivat laajempaa joukkoa. Kotoutuja-asiakkaalla on 24 §:n mukaisesti esimerkiksi velvollisuus osallistua kotoutumissuunnitelman laatimiseen sekä hakeutua ja osallistua kotoutumissuunnitelmassa soveltaviin palveluihin. Velvollisuuksien laiminlyömisestä vaikutuksista kotoutuja-asiakkaan etuuksiin säädetään työttömyysturvalaissa, yleistukilaissa ja toimeentulotuesta annetussa laissa, joiden perusteella etuutta voidaan rajoittaa tai alentaa.

Lain tarkoituksen selkeyttämiseksi kohdat yleisistä tavoitteista, jotka pohjautuvat muuhun lainsäädäntöön, esitetään kumottavaksi. Esityksen myötä kotoutumisen viitekehystä muutettaisiin yksilökeskeisyyttä korostavaan kotoutumiseen. Pykälästä esitetään kumottavaksi voimassa olevassa lain tarkoitusta koskevassa pykälässä olevat viittaukset yleisempiin tavoitteisiin maahanmuuttajan hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi, hyvien väestösuhteiden ja yhteiskunnan vastaanottavuuden edistämiseksi, tarpeellisten ja laadukkaiden kotoutumista edistävien palveluiden saatavuuden edistämiseksi, monialaisen yhteistyön edistämiseksi kotoutumista edistävien toimijoiden välillä sekä kotoutumisen edistämisen suunnittelun ja kehittämisen yhteensovittamisen edistämiseksi valtakunnallisen, alueellisen sekä paikallisen muun suunnittelun ja kehittämisen kanssa. Näiden yleisempien tavoitteiden osalta on arvioitu, että osittain kirjaukset ovat julistuksellisia tai informatiivisia. Lisäksi niitä edistetään muussa lainsäädännössä sekä yleisessä palvelujärjestelmässä, jossa myös maahanmuuttajien tarpeet tulee ottaa huomioon. Esimerkiksi maahanmuuttajan hyvinvointia ja terveyttä tulee edistää hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveystalouksia koskevan lainsäädännön nojalla. Kotoutumisen edistäminen on monelta osin edelleen viranomaisten monialaista yhteistyötä edellyttävää. Hallitusohjelman mukaisesti tunnustetaan ja tunnustetaan kolmannen sektorin keskeinen rooli kotoutumistoimien monipuolisessa kokonaisuudessa eikä sen roolia kotoutumisen edistämiseksi esitetä muutettavan.

1 a §. Kotoutumisen velvoittavuus. Esitetään säädettäväksi uusi pykälä, jonka *1 momentin* mukaan maahanmuuttajalla olisi velvollisuus edistää kotoutumistaan ja työllistymistään ja hänen olisi hakeuduttava ja osallistuttava kotoutumislaisissa tarkoitettuihin kotoutumista edistäviin palveluihin kotoutumislaisissa säädetyllä tavalla. Kotoutumisen velvoittavuudella tarkoitettaisiin erityisesti maahanmuuttajan velvollisuutta edistää omaa kotoutumistaan. Maahanmuuttajan velvollisuudella edistää kotoutumistaan ja työllistymistään tarkoitettaisiin esimerkiksi maahanmuuttajan velvollisuutta omatoimisesti ja aktiivisesti edistää kotoutumistaan ja työllistymistään esimerkiksi selvittämällä työllistymismahdollisuuksiaan jo koulutuksen aikana nykytilaa vastaavasti. Lisäksi voitaisiin kannustaa kotoutuja-asiakasta hyödyntämään suomen tai ruotsin kielten itseopiskelumahdollisuuksia ja -materiaaleja kotoutumiskoulutuksen ohella. Kotoutuja-asiakas voitaisiin ohjata myös hakeutumaan omatoimisesti paikalliseen harrastus-, järjestö- ja yhdistystoimintaan, jossa on mahdollista kehittää suomen tai ruotsin taitoa ja muita kotoutumisen ja työllistymisen edellytyksiä. Lisäksi maahanmuuttajan olisi hakeuduttava ja osallistuttava kotoutumislaisissa tarkoitettuihin kotoutumista edistäviin palveluihin kotoutumislaisissa säädetyllä tavalla.

Pykälän *2 momentin* mukaan maahanmuuttajan ja kotoutuja-asiakkaan kotoutumislaisissa säädettyjen velvollisuuksien laiminlyönnistä säädettäisiin kotoutumislain 24 §:ssä. Kyse olisi informatiivisesta viittaussäännöksestä.

2 §. Soveltamisala. Pykälän 2–4 momenttia esitetään muutettavaksi niin, että niistä poistettaisiin viittaukset kumottavaksi esitettyihin 63, 64 ja 68 §:ään. Pykälän 2 momentista poistettaisiin viittaus 68 §:ään sekä pykälän 3 ja 4 momentista poistettaisiin viittaus 63 ja 64 §:ään. Muutos olisi teknisluonteinen.

3 §. Lain soveltaminen työnhakijaan. Pykälän 1 momenttiin tehtäisiin tekninen muutos johtuen 1. lakiehdotuksessa eli kotoutumislakia koskevassa ehdotuksessa ehdotettujen pykälien kumoamisen vuoksi sekä 12, 13, 26, 27 ja 28 §:ään esitettävien muutosten vuoksi. Lisäksi 1 momentissa huomioitaisiin 29–32 §:n osalta toimivaltainen viranomainen, joka olisi työvoimaviranomainen, jonka vuoksi niitä ei enää mainittaisi 3 §:ssä. Pykälän 2 momenttiin tehtäisiin muutos johtuen 20 §:n kumoamisesta. Muutokset olisivat teknisiä.

5 §. Määritelmät. Pykälän 1, 2, 10, 12 ja 13 kohta muutettaisiin niin, että määritelmissä huomioitaisiin myös maahanmuuttajan oma vastuu ja velvollisuudet kotoutumisestaan sekä lain tarkoitukseen esitetty muutokset. Pykälän 9 ja 10 kohtaan tehtäisiin tekninen muutos lisäämällä siihen kunnan lisäksi työvoimaviranomainen ja pykälän 13 kohtaan tekninen muutos johtuen 13 §:ään esitetyistä muutoksista. Lisäksi pykälän 8 kohtaan lisättäisiin 2 §:n muuttamisen vuoksi siinä mainitun säädöksen numero. Lisäksi pykälän 11, 17 ja 18 kohta kumottaisiin. Kumoamisen vuoksi 11 kohdan jälkeen tuleviin kohtiin tehtäisiin tekniset muutokset kohtien numerointiin. Muihin kohtiin ei esitettäisi muutoksia.

Pykälän 1 kohdan mukaan kotoutumisella tarkoitettaisiin maahanmuuttajan omaan vastuuseen painottuvaa yksilöllistä prosessia, joka tapahtuu vuorovaikutuksessa yhteiskunnan kanssa ja jonka aikana maahanmuuttajan kielitaito, työelämävalmiudet sekä muu työelämässä ja yhteiskunnassa tarvittava osaaminen kehittyvät sekä yhdenvertaisuus, tasa-arvo ja osallisuus yhteiskunnassa lisääntyy. Kotoutumisen määritelmässä huomioitaisiin lain tarkoitukseen esitetty muutos. Maahanmuuttajan kielitaidon kehittämällä tarkoitettaisiin lähtökohtaisesti suomen tai ruotsin kielitaidon kehittymistä kuitenkin huomioiden myös muut kielelliset tarpeet, esimerkiksi suomalaisella viittomakielellä kotoutuvat maahanmuuttajat. Työelämävalmiuksilla ja työelämässä tarvittavalla osaamisella tarkoitettaisiin esimerkiksi ammatti- ja koulutustietoutta, työelämäntietoutta ja työssäoppimista. Tarkoituksena on antaa maahanmuuttajalle sellaiset tiedot ja taidot, joiden avulla hän voi hakeutua työelämään ja työllistyä kestävästi suomalaisille työmarkkinoille suunnitelmiensa mukaisesti. Työelämäosaaminen antaa maahanmuuttajalle myös taitoja selviytyä työpaikan arjessa ja muuttuvassa työelämässä ja tukee ammatinvalinnan sekä urasuunnittelun kysymyksissä ja osaamisen tunnistamisessa, arvioimisessa ja kuvaamisessa. Muulla yhteiskunnassa tarvittavalla osaamisella tarkoitettaisiin esimerkiksi arjen kansalaistaitoja, yhteiskunnassa tarvittavien perustaitojen, kuten luku-, kirjoitus- ja numerotaitojen, tietoteknisten valmiuksien sekä opiskelutaitojen kehittämistä sekä suomalaiseen yhteiskuntaan perehtymistä. Yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon lisääntymisen yhteiskunnassa katsottaisiin olevan seurausta onnistuneesta kotoutumisesta. Osallisuudella tarkoitettaisiin osallisuutta yhteiskunnan eri osa-alueilla, etenkin työelämässä, mikä tukisi myös maahanmuuttajien työllisyysasteen nousemista samalla tasolle suomalaistaustaisten kanssa. Lisäksi 1 kohdasta kumottaisiin maininta osallisuuden syvenemisestä ja monipuolistumisesta työ- ja elinkeinoelämässä, koulutuksessa, järjestötoiminnassa tai muussa yhteiskunnan toiminnassa. Kumoaminen liittyisi erityisesti lain tarkoitussäännöstä koskevaan ehdotukseen.

Pykälän 2 kohdan mukaan kotoutumisen edistämällä tarkoitettaisiin kotoutumisen tukemista tarjoamalla maahanmuuttajalle tässä laissa tarkoitettuja palveluja, tukemalla hänen mahdollisuuksiaan kehittää kielitaitoa, työelämävalmiuksia sekä muuta työelämässä ja yhteiskunnassa tarvittavaa osaamista huomioiden maahanmuuttajan oma vastuu kotoutumisestaan. Lisäksi 2 kohdasta kumottaisiin maininnat oman kielen ja kulttuurin ylläpitämisestä sekä yhteiskunnan

vastaanottavuudesta. Esitetyt muutokset johtuisivat sekä 1 §:ään että tämän pykälän 1 kohtaan esitetyistä muutoksista.

Pykälän 8 kohtaan lisättäisiin kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain säädösnumero johtuen esityksessä ehdotetun 2 §:n 2 momentin muuttamisesta. Muutos olisi teknisluonteinen.

Pykälän 9 kohtaan lisättäisiin toimivaltaiseksi viranomaiseksi myös työvoimaviranomainen. Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 13 §:ssä esitetään selkeytettävän kotoutumisohjelman kokonaisuutta siten, että kotoutumisohjelma olisi kunnan ja työvoimaviranomaisen yhteinen, mikä vastaa jo nykytilaa. Muutos olisi teknisluonteinen.

Pykälän 10 kohtaan, jossa säädetään kotoutumisohjelmaan sisältyvien palveluiden määritelmästä, tehtäisiin muutos lain tarkoitukseen esitettävän muutoksen sekä 13 §:ään esitettyjen muutosten vuoksi. Määritelmän mukaan kotoutumisohjelmaan sisältyvillä palveluilla tarkoitetaan kunnan ja työvoimaviranomaisen järjestämiä kotoutumisen alkuvaiheen palveluja, joiden tavoitteena on edistää maahanmuuttajan kotoutumista, työllisyyttä tai yrittäjyyttä, toimivan peruskielitaidon saavuttamista, osaamista ja työelämävalmiuksia sekä yhdenvertaisuuden, osallisuuden ja tasa-arvon toteutumista. Pykälän 10 kohdasta kumottaisiin maininnat terveydestä ja hyvinvoinnista, arjen kansalaistaidoista sekä osallistumisesta järjestötoimintaan ja muuhun yhteiskunnalliseen toimintaan. Esitetty muutos huomioisi sekä 1 §:ään esitetyn että tämän pykälän 1 ja 2 kohtaan esitetyn muutoksen. Näiden yleisempien tavoitteiden osalta on arvioitu, että niitä edistetään muussa lainsäädännössä sekä yleisessä palvelujärjestelmässä, jossa myös maahanmuuttajien tarpeet tulee ottaa huomioon.

Pykälän 11 kohta kumottaisiin. Esityksessä esitetään kumottavaksi lain tarkoituksesta yleisiä tavoitteita, joista säädetään muussa lainsäädännössä. Lisäksi esityksessä esitetään kumottavaksi kotoutumislain 12 §. Näiden muutosten myötä esitetään kumottavaksi myös määritelmä muista kotoutumista edistävästä palveluista koska niistä ei säädetä kotoutumislain ja koska määritelmän arvioidaan olevan yleisesti tunnettu ilman erillistä määritelmää lain tasolla. Lisäksi Lainkirjoittajan oppaan mukaisesti sellaista käsitettä ei tulisi määritellä, joka esiintyy säädöksessä vain kerran tai pari. Kumoamisen vuoksi jäljempänä tulevien kohtien numerointi muutettaisiin.

Pykälän uudessa 12 kohdassa huomioitaisiin kotoutumissuunnitelmaan liittyviin pykäliin sekä kotoutumisen velvoittavuuteen esitetyt muutokset. Määritelmän mukaan kotoutumissuunnitelmalla tarkoitettaisiin yksilöllistä kotoutumisen edistämiseksi laadittavaa suunnitelmaa, jossa kunta sopii yhdessä maahanmuuttajan kanssa yksilöllisistä kotoutumisen ja työllistymisen tavoitteista, palveluista ja palveluihin hakeutumisesta ja osallistumisesta sekä tuo maahanmuuttajan tietoon hänen vastuunsa ja velvollisuutensa omasta kotoutumisestaan. Työvoimaviranomainen laatii kotoutumissuunnitelman silloin, kun kyse on työnhakijana olevasta kotoutuja-asiakkaasta. Kotoutuja-asiakkaan velvollisuuksista noudattaa kotoutumissuunnitelmaansa säädetään kotoutumislain 24 §:ssä. Kotoutuja-asiakkaalla on velvollisuus esimerkiksi osallistua kotoutumissuunnitelman laatimiseen sekä hakeutua ja osallistua kotoutumissuunnitelmassa sovituihin palveluihin. Velvollisuuksien laiminlyömisestä kotoutuja-asiakkaan etuuksiin säädetään työttömyysturvalaissa, yleistukilaissa ja toimeentulotuesta annetussa laissa, joiden perusteella etuutta voidaan rajoittaa tai alentaa.

Pykälän uuteen 13 kohtaan tehtäisiin tekninen muutos johtuen 13 §:ssä esitettyihin muutoksiin. Kotoutumislain 13 §:n 1 momentin mukaiseen luetteloon, jossa säädettäisiin kotoutumisohjelman sisällöstä, tehtäisiin muutoksia 26 ja 26 a §:ssä esitettyjen muutosten vuoksi sekä teknisiä muutoksia. Sen vuoksi myös palveluntuottajan määritelmässä huomioitaisiin esitetyt muutokset.

Pykälän nykyinen *17 kohta* monialaisen yhteistyön määritelmästä esitetään kumottavaksi. Määritelmä on luonteeltaan yleisemmin tunnettu määritelmä eikä siten välttämätön käsite määritellä lain tasolla. Lisäksi Lainkirjoittajan oppaan mukaisesti sellaista käsitettä ei tulisi määritellä, joka esiintyy säädöksessä vain kerran tai pari.

Pykälän nykyinen *18 kohta* hyvien väestösuhteiden määritelmästä esitetään kumottavaksi. Lain tarkoituksesta esitetään poistettavan yleisiä tavoitteita, joista säädetään muussa lainsäädännössä, ja näihin sisältyy myös sääntely hyvistä väestösuhteista. Sen vuoksi kumottaisiin myös määritelmä koskien hyviä väestösuhteita. Lisäksi Lainkirjoittajan oppaan mukaisesti sellaista käsitettä ei tulisi määritellä, joka esiintyy säädöksessä vain kerran tai pari. Hyvien väestösuhteiden edistämiseen liittyvistä elinvoimakeskuksen tehtävistä säädetään elinvoimakeskuksista sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta annetussa laissa (531/2025). Lisäksi nykyinen *19 kohta* siirrettäisiin uudeksi *16 kohdaksi*.

6 §. Tulkitseminen ja kääntäminen. Pykälä esitetään kumottavaksi. Kuten hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 208/2022 vp) perusteluissa on kuvattu, kyseinen säännös on informatiivinen eikä viittausta hallinnon yleislakeihin tarvita niiden soveltamiseen. Tämän vuoksi pykälä kumottaisiin tarpeettomana.

7 §. Oikeus ansiopäivärahaan, yleistukeen ja toimeentulotukeen. Pykälä esitetään kumottavaksi. Kuten hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 208/2022 vp) perusteluissa on kuvattu, kyseinen säännös on informatiivinen eikä maahanmuuttajalla ole pykälän perusteella oikeutta ansiopäivärahaan, yleistukeen tai toimeentulotukeen. Etuuksien saamisen edellytykset ratkaistaan työttömyysturvalain, yleistukilaissa ja toimeentulotuesta annetun lain perusteella. Tämän vuoksi pykälä kumottaisiin tarpeettomana.

12 §. Kotoutumista edistävien palveluiden järjestäminen. Pykälä esitetään kumottavaksi ja osa sääntelystä siirrettäväksi 1. lakiehdotuksen 13 §:ään. Pykälän tarkoituksena on ollut kuvata, että kotoutumista edistäviä palveluita on kahdenlaisia. Ensinnäkin kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja järjestetään osana 13 §:ssä tarkoitettua kunnan ja työvoimaviranomaisen kotoutumisohjelmaa. Muut kotoutumista edistävät palvelut ovat yleisen palvelujärjestelmän palveluita eli työvoimapalveluita, kunnan peruspalveluita (mukaan lukien kulttuuri-, liikunta-, nuoriso- ja vapaa-ajan palveluita), kansallisen koulutusjärjestelmän palveluita, hyvinvointialueen sosiaali- ja terveyspalveluita, Kansaneläkelaitoksen palveluita taikka järjestöjen, yhdistysten tai yhteisöjen toimintaa. Kansallisella koulutusjärjestelmällä on tarkoitettu tässä yhteydessä varhaiskasvatusta, esi- ja perusopetusta, vapaata sivistystyötä, lukiokoulutusta, ammatillista koulutusta ja korkea-asteen koulutusta. Muihin, erityisesti lain tarkoitusta, kotoutumisen velvoittavuutta ja määritelmää koskeviin pykäliin esitettyjen muutosten vuoksi pykälä esitetään kumottavaksi. Kotoutumislaisissa säädettäisiin jatkossa selkeämmin nimenomaan kotoutumislain mukaisista kotoutumista edistävästä palveluista, jonka vuoksi viittaukset muuhun lainsäädäntöön tai yleiseen palvelujärjestelmään, jossa on huomioitava myös maahanmuuttajat ja kotoutuja-asiakkaat, esitetään kumottavan laista. Esitetty muutos ei muuttaisi niiden toimijoiden tehtäviä, jotka tällä hetkellä järjestävät muita kotoutumista edistäviä palveluita, ja nykytilaa vastaavasti maahanmuuttajat ja kotoutuja-asiakkaat olisi huomioitava muissa kotoutumista edistävässä palveluissa yleisen palvelujärjestelmän lainsäädännössä säädetyllä tavalla. Muutos olisi teknis-luonteinen.

13 §. Kunnan ja työvoimaviranomaisen kotoutumisohjelman sisältö. Pykälää tarkennettaisiin siltä osin, että kyse olisi kunnan ja työvoimaviranomaisen yhteistyössä suunnittelemasta ja järjestämästä kotoutumisohjelmasta. Eduskunnalle annetun hallituksen esityksen laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 208/2022 vp) perusteluiden mukaisesti kotoutumisohjelma on kotoutumisen alkuvaiheen palveluista muodostuva yhtenäinen ja

työelämälähtöinen kunnan palvelukokonaisuus. Koska suurin osa kotoutuja-asiakkaista on työnhakijoita, joiden kotoutumisen edistämisestä päävastuu on työvoimaviranomaisella, on perusteltua, että kotoutumisohjelma ja siihen sisältyvien palveluiden järjestäminen suunniteltaisiin kunnan eri viranomaisten yhteistyössä mahdollisten erillisten ohjelmien sijaan, kuten myös nykyisin on ollut tarkoituksena. Työvoimaviranomainen vastaisi nykytilaa vastaavasti kotoutumisohjelman palveluiden järjestämisestä työnhakijoille, kuten kotoutumislain 3 §:ssä on säädetty. Kuten tähänkin asti, kunta päättäisi, mikä toimiala kunnassa vastaa kotoutumisohjelman koordinaatiosta. Mikäli kunta on sopinut muiden kuntien tai työvoimaviranomaisen kanssa yhteistyöstä kotoutumispalveluiden järjestämisessä tai siirtänyt kotoutumispalveluiden järjestämisvastuun kokonaisuudessaan toiselle kunnalle tai työvoimaviranomaiselle, voitaisiin myös kotoutumisohjelma laatia laajemmassa kuntien yhteistyössä, kuten nykyisinkin. Myös useamman kunnan kattavan tai työvoimaviranomaisen koordinaativastuulla olevan kotoutumisohjelman suunnittelussa olisi keskeistä huomioida koko kotoutumisen edistämisen kohderyhmä sekä kiinnittää erityistä huomiota kotoutumisohjelman palveluiden saavutettavuuteen ja viestintään eri kohderyhmille ja yhteistyötahoille. Erityisesti kaksikielisissä kunnissa ja työllisyysalueilla kotoutumisohjelmassa tulisi huomioida myös ruotsiksi kotoutuminen. Kotoutumisohjelman järjestämisessä on huomioitava, että ruotsinkielisten kotoutumispalveluiden järjestäminen edellyttää usein kunta- ja työllisyysaluerajat ylittävää yhteistyötä ja että kotoutumiskielen valinnassa on perusteltua arvioida etenkin työllistymisen ja jatkokoulutuksen mahdollisuuksia ruotsiksi kyseisessä kunnassa tai alueella. Lisäksi pykälän 1 momenttiin siirrettäisiin osa kumotuksi esitetyn 12 §:n sääntelystä. Pykälän 1 momentin mukaan kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja järjestettäisiin osana kunnan ja työvoimaviranomaisen yhteistä kotoutumisohjelmaa.

Pykälän 1 momentin kohtien sisältöä tarkennettaisiin. Pykälän 1 momentin 1–3 kohtaan ei esitetäisi muutoksia. Pykälän 1 momentin 4 kohtaa muutettaisiin siten, että kohta sisältäisi jatkossa ainoastaan 26 §:ssä tarkoitetun kotoutumiskoulutuksen ja aiemmin 1 momentin 6 kohdassa mainitun kielitaidon päättötestauksen. Tällä muutoksella täsmennettäisiin myös kotoutumisohjelman osalta sitä, että kielitaidon päättötestaus sisältyy nimenomaisesti 26 §:ssä tarkoitettuun kotoutumiskoulutukseen, jota toteutetaan Opetushallituksen määräämien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti. Esityksen 1. lakiehdotuksen 27 §:ssä esitetään, että 26 §:n mukainen kotoutumiskoulutus järjestettäisiin työvoimakoulutuksena, jonka järjestämisestä vastaisi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain mukaisesti työvoimaviranomainen. Kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä vastaavan työvoimaviranomaisen tulisi yhteistyössä sovittaa kotoutumiskoulutus yhteen kotoutumisohjelmaan sisältyvien muiden koulutusten ja palveluiden, kunnan muiden palveluiden, työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettujen palveluiden sekä kansallisen koulutusjärjestelmän kanssa siten, että palveluista muodostuisi työllistymistä ja ammatillista osaamista edistäviä kokonaisuuksia. Eri palveluiden suunnittelun ja toteuttamisen yhteensovittamisella varmistettaisiin, että maahanmuuttajalla olisi tarjolla tarkoituksenmukaisia osaamisen kehittämisen palvelukokonaisuuksia, jotka vastaisivat sekä eri kotoutuja-asiakkaiden että alueen työmarkkinoiden tarpeisiin. Tehokas yhteensovittaminen kansallisen koulutusjärjestelmän kanssa olisi oleellista maahanmuuttajien aiemman osaamisen tunnistamisessa ja yhteistyössä oppilaitosten kanssa oikealle koulutuspolutta ohjaamiseksi.

Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin uusi 5 kohta 26 a §:n mukaisesta lukutaitokoulutuksesta. Esityksen 1. lakiehdotuksessa eli kotoutumislaisissa esitetään säädettävän lukutaitokoulutuksesta, jota työvoimaviranomainen järjestäisi työvoimakoulutuksena.

Lisäksi 4 kohdassa aiemmin mainitut muu koulutus ja palvelut, jotka edistävät suomen ja ruotsin kielen osaamista, luku- ja kirjoitustaitoa, yhteiskunta- ja työelämävalmiuksia sekä työllistymistä ja yrittäjyyttä siirrettäisiin pykälän 1 momentin 6 kohdaksi. Kohdassa tarkoitetuilla koulutuksella ja palveluilla vastattaisiin työvoiman ulkopuolella olevien kotoutumisen edistämisen

kohderyhmien, kuten kotona lapsiaan hoitavien vanhempien sekä ikääntyneiden maahanmuuttajien kotoutumispalveluiden tarpeisiin. Koska 1 momentin 4 ja 5 kohdassa tarkoitetut kotoutuskoulutus ja lukutaitokoulutus olisivat jatkossa työvoimakoulutusta, olisi keskeistä, että kunta järjestäisi tarvetta vastaavasti myös muita toteutukseltaan joustavia suomen tai ruotsin kielen osaamista sekä luku- ja kirjoitustaitoa kehittäviä koulutuksia erityisesti työvoiman ulkopuolelle oleville kotoutuja-asiakkaille. Esimerkiksi kuntien kotona lapsiaan hoitaville vanhemmille kehittämien kielikoulutusta ja avoimen varhaiskasvatuksen tai muita lastenhoidon palveluita yhdistävien mallien kaltaiset palvelut voisivat olla osa 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettua kotoutumisohjelman muuta koulutustarjontaa. Toisaalta 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettu muu koulutus ja palvelu voisi tarkoittaa myös työnhakijoina oleville maahanmuuttajille ja kotoutuja-asiakkaille järjestettäviä työelämälähtöisiä, esimerkiksi kielen oppimista, ammatillisia valmiuksia kehittävää koulutusta ja työelämää lähellä olevia palveluita yhdistäviä palveluita.

Pykälän 1 momentin 5 kohta siirrettäisiin uudeksi 7 kohdaksi ja sitä muutettaisiin niin, että kotoutumisohjelman tulisi sisältää ohjelman aikaista ohjausta ja neuvontaa huomioiden maahanmuuttajan vastuu ja velvollisuus omasta kotoutumisestaan. Vastuunoton ja velvollisuuksien korostamisen lisäksi kotoutumisohjelman aikainen ohjaus ja neuvonta olisi tarvelähtöistä ja tukisi sisällöllisesti kotoutumissuunnitelman toteutuksessa etenemistä kohti kotoutuja-asiakkaan sovitut kotoutumisen ja työllistymisen tavoitteet. Kotoutumisohjelman aikainen ohjaus ja neuvonta sisältäisi myös ohjausta tarvittaessa muiden viranomaisten palveluihin taikka palveluntuottajan kotoutumista edistävään palveluun. Kotoutumislainsäädännössä korostettaisiin entistä vahvemmin maahanmuuttajan omaa vastuuta ja velvollisuuksia kotoutumisestaan. Tämän vuoksi myös kotoutumisohjelman aikaisessa ohjauksessa ja neuvonnassa kunnan tulisi huomioida maahanmuuttajan oma vastuu ja velvollisuudet omasta kotoutumisestaan. Kunta tai työvoimaviranomainen voisi huomioida maahanmuuttajan omatoimisuuden ja vastuunoton kotoutumisestaan kotoutumisohjelmassa tukemalla maahanmuuttajaa erityisesti ohjauksen ja neuvonnan keinoin selvittämään työllistymismahdollisuuksiaan jo kotoutumista edistävien palveluiden aikana. Lisäksi voitaisiin kannustaa kotoutuja-asiakasta hyödyntämään suomen tai ruotsin kielen itseopiskelumahdollisuuksia ja -materiaaleja kotoutumiskoulutuksen ohella. Kotoutuja-asiakas voitaisiin ohjata myös hakeutumaan omatoimisesti paikalliseen harrastus-, järjestö- ja yhdistystoimintaan, jossa on mahdollista kehittää suomen tai ruotsin taitoa ja muita kotoutumisen ja työllistymisen edellytyksiä. Maahanmuuttajien vaihtelevat valmiudet huomioiden viranomaisen tulisi arvioida yksilölliseen tilanteeseen sopivia keinoja lisätä vastuunottoa.

14 §. Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi. Pykälän 1 momentin johdantokappaleeseen siirrettäisiin 2 momentista sisältöä, ja sen mukaan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi olisi laadittava viipymättä momentissa tarkoitetulle henkilölle. Nykyisen 2 momentin mukaan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi on käynnistettävä viipymättä, kun kunta saa tiedon tällaisesta henkilöstä. Sääntely siirrettäisiin 1 momentin johdantokappaleeseen säädoshuollollisista syistä eikä tarkoituksena ole muuttaa sääntelyä tältä osin. Jatkossakin osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi on laadittava viipymättä, kun kunta saa tiedon 1 momentissa mainituista henkilöstä. Lisäksi 1 momentin 5 kohtaan tehtäisiin tekninen muutos ja lisättäisiin toimeentulotuesta annetun lain säädösnumero johtuen esityksessä ehdotetun 7 §:n kumoamisesta.

Pykälän 2 momentista kumottaisiin maininta muiden kunnan tai palveluntuottajan kotoutumista edistävien palvelujen sekä järjestön, yhdistyksen tai yhteisön toimintaan osallistumisen tarpeesta ja sen sijaan säädettäisiin muiden kotoutumista edistävien palvelujen tarpeesta. Muutos johtuisi lakiehdotukseen tehtävistä muista muutoksista, joiden tarkoituksena on selkeyttää ja yksinkertaistaa kotoutumislain sisältöä sekä tehdä säädoshuoltoa. Kunnan olisi arvioitava maahanmuuttajan osaaminen, työllistymis-, opiskelu- ja muut kotoutumisvalmiudet sekä koulutuksen ja muiden kotoutumista edistävien palveluiden tarpeet. Muiden kotoutumista edistävien

palveluiden tarpeiden arvioimisella tarkoitettaisiin esimerkiksi kolmannen sektorin toimintaan osallistumisen tarpeellisuutta erityisesti maahanmuuttajan oman aktiivisuuden vahvistamisen sekä suomen tai ruotsin kielen oppimisen näkökulmasta. Esitetään, että pykälän 2 momentin mukaan arvioinnin aikana selvitetäisiin tarkoituksenmukainen kotoutumiskieli. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan varmistetaan, että kotoutuminen on mahdollista molemmilla kotimaisilla kielillä ja viranomaisten tulee selkeämmin tiedottaa mahdollisuudesta kotoutua myös ruotsiksi. Tätä edistettäisiin selvittämällä arvioinnin aikana maahanmuuttajan tarkoituksenmukainen kotoutumiskieli ja samalla myös kertomalla selkeästi maahanmuuttajalle oikeudesta valita kotoutumiskielekseen suomen kielen ohella ruotsin kieli. Ruotsinkieliselle kotoutumispolulle ohjausta olisi tarkoituksenmukaista vahvistaa erityisesti kaksikielisissä kunnissa ja työllisyysalueilla huomioiden, että kotoutumiskielen valinnassa on perusteltua arvioida etenkin työllistymisen ja jatkokoulutuksen mahdollisuuksia kyseisellä kielellä. Lisäksi ohjauksessa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että perheenjäsenen kotoutumiskieli olisi yhteinen. Lisäksi momentista kumottaisiin maininta arvioinnin aikana selvitettävistä maahanmuuttajan toiveista, sillä sen arvioidaan sisältyvän jo arvioinnin aikana selvitettäviin maahanmuuttajan tavoitteisiin.

Pykälän 2 momenttia muutettaisiin myös niin, että osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnissa olisi tuotava maahanmuuttajan tietoon kotoutumista edistävien palveluiden tavoitteet ja maahanmuuttajan velvollisuudet sekä ohjattaisiin maahanmuuttajaa omatoimisuuteen ja ottamaan vastuuta omasta kotoutumisestaan ja työllistymisestään. Kotoutumislaisissa korostettaisiin entistä vahvemmin maahanmuuttajan omaa vastuuta ja velvollisuuksia kotoutumisestaan. Tämän vuoksi myös osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnissa kunnan tai työvoimaviranomaisen tulisi huomioida maahanmuuttajan oma vastuu kotoutumisestaan. Arvioinnissa tulisi edistää myös maahanmuuttajan omatoimisuutta ja vastuunottoa kotoutumisestaan. Tätä tavoitetta tuettaisiin esimerkiksi ohjaamalla maahanmuuttajaa selvittämään työllistymismahdollisuuksiaan jo koulutuksen aikana. Myös esimerkiksi työnhakuvelvollisuus asetettaisiin kuten nykyisinkin. Lisäksi voitaisiin kannustaa kotoutuja-asiakasta hyödyntämään suomen tai ruotsin kielen itseopiskelumahdollisuuksia ja -materiaaleja kotoutumiskoulutuksen ohella. Kotoutuja-asiakas voitaisiin ohjata myös hakeutumaan omatoimisesti paikalliseen harrastus-, järjestö- ja yhdistystoimintaan, jossa on mahdollista kehittää suomen tai ruotsin taitoa ja muita kotoutumisen ja työllistymisen edellytyksiä. Maahanmuuttajien vaihtelevat valmiudet huomioiden viranomaisen tulisi arvioida yksilölliseen tilanteeseen sopivia keinoja lisätä vastuunottoa.

Pykälän 4 momenttiin tehtäisiin tekninen muutos 1. lakiehdotuksessa ehdotetun 12 §:n kumoamisen vuoksi. Lisäksi pykälän 7 momentti kumottaisiin. Tehtävän arvioidaan sisältyvän jo kotoutumislain 13 §:n mukaiseen kunnan ja työvoimaviranomaisen kotoutumishjelman aikaiseen ohjaukseen ja neuvontaan ja tämän vuoksi momenttia esitetään kumottavaksi 14 §:stä. Asiaa on kuvattu tarkemmin 13 §:ää koskeissa säännöskohtaisissa perusteluissa.

16 §. Kotoutumissuunnitelman laatiminen. Esitetään, että pykälän otsikkoa muutettaisiin vastaamaan paremmin pykälän sisältöä. Esitetään, että pykälän 1 momentin mukaan kunnan olisi laadittava kotoutumissuunnitelma 14 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettulle maahanmuuttajalle, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta. Lisäksi 1 momentin mukaan kunnan olisi laadittava kotoutumissuunnitelma 14 §:n 1 momentin 1 ja 3–7 kohdassa tarkoitettulle maahanmuuttajalle, jos tämän arvioidaan mainitussa pykälässä tarkoitettun arvioinnin perusteella sitä tarvitsevan kotoutumisensa edistämiseksi. Esitetty muutos koskisi kunnan velvollisuutta laatia kotoutumissuunnitelma aina kotoutumislain 14 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaiselle henkilölle laadittavan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin pohjalta. Näillä henkilöillä tarkoitettaisiin kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettuja henkilöitä eli pääasiassa kansainvälistä suojelua saavia ja heihin rinnastettavia henkilöitä, kiintiöpakolaisia, kotikunnan saaneita tilapäistä suojelua saavia henkilöitä sekä edellä mainittujen henkilöiden perheenjäseniä. Heille

kunnan olisi laadittava kotoutumissuunnitelma aina osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin perusteella, ellei se olisi ilmeisen tarpeetonta. Kotoutumissuunnitelman laatiminen voisi olla ilmeisen tarpeetonta esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilö olisi jo ennen oleskeluluvan saamista saavuttanut sellaisen suomen tai ruotsin kielen taidon, jonka perusteella henkilö ei tarvitsisi enää kotoutumislain mukaisia kotoutumista edistäviä palveluja. Jos tällainen henkilö olisi työnhakijana, henkilölle laadittaisiin kotoutumissuunnitelman sijaan työllistymissuunnitelma. Ilmeisen tarpeetonta laatia kotoutumissuunnitelma voisi olla myös lapselle, jolle ei laadittaisi kotoutumissuunnitelmaa esimerkiksi sen vuoksi, että hänen palvelutarpeeseensa vastattaisiin muulla asiakassuunnitelmalla. Muiden 14 §:n 1 momentissa mainittujen henkilöiden osalta säännös vastaisi voimassa olevan lain sisältöä eikä siihen esitettäisi muutosta. Kuten kotoutumislain 3 §:ssä säädetään, jos kyse on työnhakijana olevasta maahanmuuttajasta, laatimisesta vastaisi työvoimaviranomainen.

Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin viimeinen virke, jonka mukaan kotoutumissuunnitelma olisi laadittava kotoutumislain 14 §:n osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin sisältyvän alkuhaastattelun yhteydessä, ellei perustellusta syystä olisi tarpeen laatia sitä erillisessä tapaamisessa tai jättää kotoutumissuunnitelmaa laatimatta, kuten edellä on kuvattu. Ehdotuksen mukaan kunnan olisi laadittava kotoutumissuunnitelma yhdessä maahanmuuttajan kanssa kotoutumislain 14 §:n osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin sisältyvän alkuhaastattelun yhteydessä. Kotoutumissuunnitelman laatiminen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä johtaisi siihen, että maahanmuuttajalle tehtäisiin samassa kunnan tai työvoimaviranomaisen kanssa järjestettävässä ensimmäisessä tapaamisessa sekä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi että sen pohjalta tarvittaessa laadittava kotoutumissuunnitelma. Käytännössä alkuhaastattelussa tai sen yhteydessä on usein jo nykyisin laadittu kotoutumissuunnitelma, mikäli sille on arvioitu tarve. Esitetyn muutoksen on tarkoitus selkeyttää, yhdenmukaistaa ja nopeuttaa kotoutumislain mukaisen palveluprosessin alkuvaihetta.

Osa kotoutumissuunnitelmassa sovittavista kotoutumista edistävästä palveluista, joihin maahanmuuttaja osallistuu, voi vaatia tarkempia asiantuntija-arvioita tai toimenpiteitä, jotta henkilö voidaan ohjata tarkoituksenmukaiseen palveluun. Esimerkiksi kotoutumiskoulutuksen osalta voi olla tarpeen selvittää tarkemmin henkilön suomen tai ruotsin kielitaidon lähtötaso ja oppimisvalmiudet, jotta henkilö voidaan ohjata tarkoituksenmukaiseen kotoutumiskoulutuksen ryhmään. Vaikka henkilölle tehtäisiin tarkempia asiantuntija-arvioita tai toimenpiteitä kotoutumissuunnitelman laatimisen jälkeen, voitaisiin henkilö ohjata jo ensimmäisen tapaamisen jälkeen alkuvaiheen kotoutumista edistäviin palveluihin, kuten monikieliseen yhteiskuntaorientaatioon. Kotoutumissuunnitelmaa voitaisiin tarkistaa mahdollisten tarkempien asiantuntija-arvioiden ja toimenpiteiden pohjalta.

Perustellusta syystä kotoutumissuunnitelma voitaisiin laatia myös erillisessä tapaamisessa. Tällaisena perusteltuna syynä voitaisiin pitää esimerkiksi osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin seurauksena syntynyttä tarvetta ohjata maahanmuuttaja tarvittaviin asiantuntija-arviointeihin tai tutkimuksiin, joita ilman henkilöä ei olisi mahdollista ohjata muihin kotoutumista edistäviin palveluihin, kuten esimerkiksi monikieliseen yhteiskuntaorientaatioon. Lisäksi perusteltu syy voisi olla esimerkiksi tilanne, jossa arvioinnissa todetaan tarve laatia kotoutumissuunnitelma monialaisesti hyvinvointialueen kanssa yhteistyössä taikka jos asiakastapaamiseen varattu aika ei riitä kotoutumissuunnitelman laatimiseen.

Pykälään lisättäisiin uudeksi 2–5 momentiksi kotoutumislain 20 §:n 2–5 momentin sisältö pääosin. Kotoutumislain 16 §:ssä säädettäisiin jatkossa kotoutumissuunnitelman laatimisesta sisältäen sekä siinä aiemmin säädetyn että 20 §:stä siirretyn sääntelyn. Siirrettävät säännökset vastaisivat muilta osin voimassa olevaa sääntelyä, mutta pykälän 5 momenttiin tehtäisiin muutoksia. Esitetään, että kotoutuja-asiakas olisi ohjattava hakeutumaan kotoutumissuunnitelmassa

sovittuun hänen yksilöllistä tarvettaan vastaavaan koulutukseen tai muuhun kotoutumista ja työllistymistä edistävään palveluun viiveettä kotoutumissuunnitelman laatimisesta. Voimassa olevassa pykälässä määräaika ohjaukseen on viimeistään kuukauden kuluessa. Muutoksella pyrittäisiin varmistamaan, ettei kotoutumisprosessiin synny palveluihin ja koulutukseen pääsyn mahdollisten odotusaikojen lisäksi tarpeettomia viiveitä. Muutoksella pyrittäisiin nopeuttamaan kotoutumisprosessia. Aikaraja ei kuitenkaan tarkoita, että palvelun tulisi alkaa kuukauden kuluessa. Kotoutumislain 20 §:stä siirrettyä sisältöä on kuvattu tarkemmin HE 208/2022 vp ja HE 192/2024 vp perusteluissa. Lisäksi pykälän 3 momenttiin tehtäisiin tekninen muutos 1. lakiehdotuksessa ehdotetun 12 §:n kumoamisen vuoksi.

18 §. Kotoutumissuunnitelmassa sovittavat tavoitteet. Esitetään, että pykälän 1 momentissa säädettäisiin nykyistä vastaavasti kotoutumissuunnitelmassa sovittavista tavoitteista. Lisäksi säädettäisiin siitä, mitä yksilöllisten tavoitteiden asettamisessa tulee huomioida. Ehdotuksen mukaan kotoutumissuunnitelmassa sovittavissa tavoitteissa olisi huomioitava maahanmuuttajan oma vastuu ja velvollisuudet oman kotoutumisensa edistämisessä sekä kotoutumisen yleiset velvollisuudet ja tavoitteet sekä lain tarkoitus. Lisäksi kotoutumissuunnitelmassa sovittavissa tavoitteissa tulisi huomioida kotoutumisen velvoittavuus. Kotoutumissuunnitelmassa sovittavissa tavoitteissa olisi siis huomioitava myös maahanmuuttajan oma vastuu ja velvollisuus kotoutumisestaan. Lisäksi 1 momentista kumottaisiin maininta siitä, että yksilöllisten tavoitteiden asettamisessa huomioidaan maahanmuuttajan toiveet, sillä niiden arvioidaan sisältyvän jo muihin pykälässä mainittuihin huomioonotettaviin seikkoihin. Lisäksi momentista kumottaisiin maininta elämäntilanteen huomioimisesta yksilöllisten tavoitteiden asettamisessa. Elämäntilanne tulisi huomioiduksi jo osana osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointia, jonka vuoksi toisto tässä olisi tarpeeton.

19 §. Kotoutumissuunnitelman sisältö. Esitetään, että pykälän 1 momentin mukaan kotoutumissuunnitelmassa tulisi sopia maahanmuuttajan velvollisuuksista sekä oman vastuun ja tavoitteiden, osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen edellyttämässä laajuudessa kotoutumista, työllistymistä tai yrittäjyyttä, suomen tai ruotsin kielen taitoa ja yhteiskunnallisia valmiuksia edistävistä palveluista. Suunnitelmassa olisi ehdotuksen mukaan lisäksi sovittava maahanmuuttajan velvollisuudesta toteuttaa suunnitelmaansa ja edistää kotoutumistaan ja työllistymistään omatoimisesti ja aktiivisesti. Omatoimisuus ja aktiivisuus voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että tuettaisiin maahanmuuttajaa erityisesti ohjauksen ja neuvonnan keinoin selvittämään työllistymismahdollisuuksiaan jo kotoutumista edistävien palveluiden aikana ja hakeutumaan omatoimisesti esimerkiksi paikalliseen harrastus-, järjestö- ja yhdistystoimintaan, jossa on mahdollista kehittää suomen tai ruotsin taitoa ja muita kotoutumisen ja työllistymisen edellytyksiä. Lisäksi voitaisiin kannustaa maahanmuuttajia hyödyntämään suomen tai ruotsin kielen itseopiskelumahdollisuuksia ja -materiaaleja sekä muuhun kotoutumista ja työllistymistä edistävään toimintaan etenkin odotusaikana ennen työvoimapalveluja, niiden välissä tai jälkeen. Maahanmuuttajien vaihtelevat valmiudet huomioiden viranomaisen tulisi arvioida yksilölliseen tilanteeseen sopivia keinoja lisätä vastuunottoa. Esitetään, että pykälää yhdenmukaistettaisiin muihin 1. lakiehdotuksessa esitettäviin muutoksiin, jonka vuoksi suomen tai ruotsin kielen taito mainittaisiin momentissa aiemmin ja momentista kumottaisiin maininnat terveyttä ja hyvinvointia edistävistä palveluista sekä järjestöjen, yhteisöjen tai yhdistysten toimintaan osallistumisesta.

Lisäksi esitetään, että kotoutumislain 14 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmassa olisi vähintään sovittava osallistumisesta kotoutumislain 25 §:ssä tarkoitettuun monikieliseen yhteiskuntaorientaatioon sekä 26, 26 a tai 30 §:ssä tarkoitettuun koulutukseen. Näillä henkilöillä tarkoitettaisiin kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettuja henkilöitä eli pääasiassa kansainvälistä suojelua saavia ja heihin rinnastettavia henkilöitä, kiintiöpakolaisia, kotikunnan saaneita tilapäistä suojelua saavia henkilöitä sekä edellä mainittujen henkilöiden perheenjäseniä. Heille laadittavassa kotoutumissuunnitelmassa olisi

aina sovittava osallistumisesta monikieliseen yhteiskuntaorientaatioon sekä kotoutumiskoulutukseen, lukutaitokoulutukseen tai kotoutumislain nojalla tuettaviin omaehtoiisiin opintoihin, ellei se olisi ilmeisen tarpeetonta. Osallistumisesta sopiminen edellä mainittuihin kotoutumista edistäviin palveluihin voisi olla ilmeisen tarpeetonta esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilö olisi saavuttanut jo ennen oleskeluluvan saamista sellaisen suomen tai ruotsin kielen taidon ja suomalaisen yhteiskunnan tuntemuksen, jonka perusteella henkilön ei arvioitaisi tarvitsevan edellä mainittuja kotoutumispalveluita taikka lapsen osalta. Muilta osin kotoutumissuunnitelmassa soveltavista asioista säädettäisiin nykyistä vastaavasti.

Pykälän 2 *momenttia* muutettaisiin niin, että siinä täsmennettäisiin kotoutumissuunnitelmaan sisällytettäviä palveluita. Kotoutumissuunnitelmaan olisi sisällytettävä 13 §:ssä tarkoitettuun kotoutumisohjelmaan sisältyviä palveluita tai työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettuja työvoimapalveluita. Sovittavissa palveluissa tulisi huomioida 3 momentissa tarkoitetut edellytykset.

Esitetään, että pykälän 3 *momentin* mukaan kotoutumissuunnitelmassa olisi perusteltava sovitujen palvelujen tarkoituksenmukaisuus myös toimivan peruskielitaidon saavuttamiselle asetettuna tavoitteen toteutumisen kannalta.

20 §. Kotoutumissuunnitelman laatiminen. Esitetään, että pykälä kumottaisiin sen vuoksi, että sen sisältö siirrettäisiin pääosin kotoutumislain 16 §:ään, jossa säädettäisiin kotoutumissuunnitelman laatimisesta.

22 §. Kotoutumissuunnitelman tarkistaminen. Esitetään, että pykälän 2 momenttiin tehtäisiin 16 §:n muuttamisesta ja 20 §:n kumoamisesta johtuva teknisluonteinen muutos koskien pykäläviittoausta.

24 §. Maahanmuuttajan ja kotoutuja-asiakkaan velvollisuudet. Esitetään, että pykälässä säädettäisiin maahanmuuttajan ja kotoutuja-asiakkaan velvollisuuksista, jonka vuoksi pykälän otsikkoa täsmennettäisiin vastaamaan paremmin pykälän sisältöä. Pykälään lisättäisiin uusi 1 momentti, jonka vuoksi jäljemmät momentit siirtyisivät uudeksi 2–5 momentiksi. Pykälän 1 momentin mukaan kotoutumislain 14 §:n 1 momentissa tarkoitetun maahanmuuttajan olisi osallistuttava mainitussa pykälässä tarkoitettuun osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin. Nykyisen 14 §:n mukaan kunnan on laadittava kyseisille henkilöille osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi, mutta maahanmuuttajalla ei ole kotoutumislain nojalla velvollisuutta osallistua arviointiin. Tosin nykyisinkin työttömyysturvalain ja yleistukilain nojalla voidaan rajoittaa oikeutta etuuteen esimerkiksi silloin, jos henkilö jättää saapumatta kotoutumislain 14 §:ssä tarkoitettuun palvelutarpeen arviointiin taikka kieltäytyy siitä. Nyt esitetyn muutoksen myötä maahanmuuttajan olisi osallistuttava 14 §:n mukaiseen arviointiin kunnan tavoittaessa henkilön arvioinnin laatimista varten. Velvollisuus osallistua tarkoittaisi, ettei henkilö voi jättää saapumatta kotoutumisen edistämisestä annetun lain 14 §:ssä tarkoitettuun palvelutarpeen arviointiin, kieltäytyä arvioinnista tai muulla menettelyllään aiheuttaa sitä, ettei palvelutarpeen arviointia voida tehdä. Lisäksi pykälän 2 momenttia täsmennettäisiin viittaamalla siinä kotoutumissuunnitelmaan. Kyse olisi selkeyttävästä ja teknisluonteisesta muutoksesta. Pykälän 4 momenttiin lisättäisiin maininta siitä, että työnhakijaksi rekisteröityneen kotoutuja-asiakkaan on noudatettava kotoutumissuunnitelmassa asetettua työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettua työnhakuvelvollisuutta. Kyseessä olisi informatiivinen viittaus. Nykyisinkin työnhakijaksi rekisteröityneellä kotoutuja-asiakkaalla on velvollisuus noudattaa työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettua työnhakuvelvollisuutta, josta säädetään mainitun lain 45 §:ssä. Pykälän 3 ja 5 momenttiin ei tehtäisi muutoksia.

26 §. *Kotoutumiskoulutuksen tavoitteet, sisältö ja seuranta.* Pykälässä säädettäisiin kotoutumiskoulutuksen tavoitteista ja sisällöstä osittain vastaavasti kuin nykyisin, mutta tarkennettaisiin ja selkeytettäisiin sitä, mitä kotoutumiskoulutuksella tarkoitettaisiin. Tavoitteena olisi selkeyttää kotoutumiskoulutuksen määritelmää ja rajata se tarkoittamaan kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaista, työvoimakoulutuksena toteutettavaa koulutusta, pois lukien viittomakielinen kotoutumiskoulutus, jota järjestettäisiin vapaan sivistystyön koulutuksena. Pykälässä säädettäisiin lisäksi kotoutumiskoulutuksen seurannasta. Lisäksi pykälän otsikkoa täsmennettäisiin vastaamaan pykälän sisältöä, jossa säädettäisiin myös kotoutumiskoulutuksen tavoitteista ja seurannasta. Pykälään tehtäisiin myös säädöshuoltoa esimerkiksi selkeyttämällä pykälän rakennetta. Lisäksi pykälästä kumottaisiin maininta siitä, että kotoutumiskoulutusta järjestetään kotoutuja-asiakkaalle, joka ei ole oppivelvollisuuslaissa tarkoitettu oppivelvollinen, koska sääntely on päällekkäistä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain kanssa. Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa säädetään työvoimakoulutuksesta ja sen järjestämisestä, mukaan lukien työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä. Mainitun lain 63 §:ssä säädetään työvoimakoulutuksen opiskelijavalinnasta. Pykälän 2 momentin mukaan opiskelijaksi työvoimakoulutukseen voidaan valita henkilöasiakas, jonka oppivelvollisuus on päättynyt. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti tulee varmistaa, että kotoutuminen on mahdollista molemmilla kotimaisilla kielillä. Viranomaisten tulee selkeämmin tiedottaa mahdollisuudesta kotoutua myös ruotsiksi ja maahanmuuttajien tulee saada valita, millä kielellä kotoutuu. Lisäksi hallitusohjelman mukaisesti lisätään ruotsinkielistä kotoutumiskoulutusta. Työvoimaviranomaisen tulisi huomioida kotoutumiskoulutuksen sisällössä ja tavoitteissa myös ruotsinkielisen kotoutumiskoulutuksen järjestämisen lisääminen. Ruotsinkieliselle kotoutumispolulle ohjausta ja ruotsinkielisen kotoutumiskoulutuksen saatavuutta olisi tarkoituksenmukaista vahvistaa erityisesti kaksikielisillä työllisyysalueilla huomioiden, että kotoutumiskielen valinnassa on perusteltua arvioida etenkin työllistymisen ja jatkokoulutuksen mahdollisuuksia kyseisellä kielellä.

Esitetään, että pykälän 1 momentissa säädettäisiin kotoutumiskoulutuksen tavoitteista. Kotoutumiskoulutuksen tavoitteena olisi edistää kotoutuja-asiakkaan suomen tai ruotsin kielen taidon ja muun työelämässä ja yhteiskunnassa tarvittavan osaamisen kehittymistä sekä tukea kotoutuja-asiakkaan työllistymistä, kotoutumista ja vastuunottoa omasta kotoutumisestaan. Kotoutumiskoulutuksen tavoitteiden määrittelemisellä pyritään yhdenmukaistamaan ja selkeyttämään kotoutumiskoulutuksen tavoitteita. Lisäksi kotoutumiskoulutuksen tavoitteena olisi tukea kotoutuja-asiakasta ottamaan vastuuta omasta kotoutumisestaan myös kotoutumiskoulutuksen aikana. Vastuunottoa voitaisiin nykytilaa vastaavasti edistää ohjaamalla kotoutuja-asiakas selvittämään työllistymismahdollisuuksiaan jo koulutuksen aikana. Myös esimerkiksi työnhakuvollisuus asetettaisiin kuten nykyisinkin. Lisäksi voitaisiin kannustaa kotoutuja-asiakasta hyödyntämään suomen tai ruotsin kielen itseopiskelumahdollisuuksia ja -materiaaleja kotoutumiskoulutuksen ohella. Kotoutuja-asiakas voitaisiin ohjata myös hakeutumaan omatoimisesti paikalliseen harrastus-, järjestö- ja yhdistystoimintaan, jossa on mahdollista kehittää suomen tai ruotsin taitoa ja muita kotoutumisen ja työllistymisen edellytyksiä. Lisäksi 1 momentissa säädettäisiin vastaavasti kuin voimassa olevassa laissa kotoutumiskoulutuksen kielellisestä tavoitteesta. Voimassa olevaa lakia vastaavasti kotoutumiskoulutuksen kielellisenä tavoitteena olisi, että maahanmuuttaja saavuttaa suomen tai ruotsin kielessä toimivan peruskielitaidon eli keskimäärin eurooppalaisen kielitaidon viitekehyksen tasoa B1.1. vastaavan kielenhallinnan. Säättämällä myös muista kotoutumiskoulutuksen tavoitteista kuin kielellisestä tavoitteesta selkiytettäisiin kotoutumiskoulutuksen sisältöä, tavoitteita ja roolia sekä toteutettaisiin pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaa, jonka mukaan kotoutumiskoulutusta perustuu kielen oppimiseen, työntekoon sekä suomalaiseen yhteiskuntaan perehtymiseen ja sen sääntöjen noudattamiseen.

Esitetään, että pykälän 2 *momentissa* säädettäisiin kotoutumiskoulutuksen sisällöstä. Pykälän 2 momentin 1 ja 3 kohta vastaisivat sisällöllisesti voimassa olevaa lakia. Esitetään, että 2 momentin 2 kohdassa säädettäisiin voimassa olevaa lakia sisällöllisesti vastaavasti siitä, että kotoutumiskoulutuksen on sisällettävä ammatillisten tai muiden työelämässä tarvittavien valmiuksien opetusta, mutta kohdassa säädetyn ohjauksen osalta muutettaisiin virkkeen sanajärjestystä. Kotoutumiskoulutuksen olisi sisällettävä ohjausta työmarkkinoille, työllistymistä edistäviin palveluihin tai jatko-opintoihin, minkä tarkoituksena olisi selkeyttää kotoutumiskoulutukseen liittyvää ohjausta niin, että se huomioisi hallitusohjelman mukaisia edellä mainittuja tavoitteita sekä tavoitetta, jonka mukaan Suomeen kotoudutaan työllä. Lisäksi säädöksen selkeyttämiseksi kohdasta kumottaisiin maininta uraohjauksesta ja ammatillisesta suunnittelusta, koska niiden katsotaan jo sisältyvän työmarkkinoille, työllistymistä edistäviin palveluihin tai jatko-opintoihin ohjaukseen, jossa nämä asiat siis tulisi ottaa huomioon. Nykytilaa vastaavasti uraohjauksen ja ammatillisen suunnittelun toteutusta kuvataan tarkemmin kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteissa. Momentin 4 ja 5 kohdassa säädettäisiin siitä, että kotoutumiskoulutuksen olisi sisällettävä työssäoppimisjakso taikka työ- ja toimintakykyä tukevaa toimintaa sekä suomen tai ruotsin kielitaidon päättöttestaus. Kohdat vastaisivat pääosin nykyisin voimassa olevan pykälän 2 ja 3 momentissa olevia sisältöjä, jotka siirrettäisiin selkeyden vuoksi 2 momentin kotoutumiskoulutuksen sisältöä koskevaan luetteloon. Pykälästä kumottaisiin maininta aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistamisesta, joka huomioitaisiin jatkossa osana 2 kohdan mukaista jatko-ohjausta. Nykytilaa vastaavasti aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistamisen toteutusta kuvataan tarkemmin kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteissa. Lisäksi suomen tai ruotsin kielitaidon päättöttestauksen mainitsemisella luettelossa selkeytettäisiin sitä, että päättöttestaus sisältyisi, kuten nykyisinkin, kotoutumiskoulutukseen eikä olisi erillinen palvelu tai toimenpide. Nykytilaa vastaavasti kotoutumiskoulutuksen suomen tai ruotsin kielitaidon päättöttestaus järjestettäisiin kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaisten koulutusten loppuvaiheessa eli tyypillisimmin noin vuoden mittaisen kotoutumiskoulutuksen loppuvaiheessa, koska tavoitteena on mitata koko koulutuksen aikana saavutettua kielitaitoa. Joidenkin opiskelijoiden kohdalla päättöttestin tekeminen voisi olla, kuten nykyisinkin, tarkoituksenmukaista lyhyemmänkin opiskelun jälkeen, jos henkilö olisi esimerkiksi oppinut suomea tai ruotsia jo muutoin ja suorittaisi vain osan kotoutumiskoulutuksesta, esimerkiksi sen loppuosan. Nykytilaa vastaavasti kotoutumiskoulutuksen järjestäjä arvioisi, milloin opiskelijan valmiudet riittävät testin suorittamiseen. Kotoutumiskoulutuksen päättöttesti on kehitetty suomen ja ruotsin kielitaidon testaamiseen, minkä vuoksi suomalaista viittomakieltä kotoutumiskoulutuksessa opiskelevien henkilöiden viittomakielen kielitaito arvioidaan nykytilaa vastaavasti muilla menetelmillä. Kotoutumiskoulutuksen sisältöjä on kuvattu tarkemmin hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 208/2022 vp) sekä hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta (HE 146/2025 vp).

Pykälän 3 *momentissa* säädettäisiin nykyistä voimassa olevaa pykälän 4 momenttia vastaavasti siitä, että Opetushallitus vastaisi kotoutumiskoulutuksen kielitaidon päättöttestauksen kehittämisestä ja ylläpidosta huomioiden kotoutumiskoulutuksen tavoitteet ja sisällöt sekä määräisi kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet sekä suomen ja ruotsin kielitaidon päättöttestauksen toteuttamisesta. Momentin mukaan nykyistä vastaavasti opetussuunnitelman perusteissa määrättäisiin koulutuksen tavoitteista, keskeisistä sisällöistä ja opiskelijan osaamisen arvioinnista sekä henkilökohtaiseen opiskelusuunnitelmaan ja todistukseen merkittävistä tiedoista sekä siitä, että koulutuspalvelun tuottajan olisi laadittava perusteiden pohjalta suunnitelma koulutuksen toteuttamisesta. Opetushallitus laatii opetussuunnitelman perusteet laissa koulutukselle määriteltyjen tavoitteiden ja sisällön pohjalta. Opetussuunnitelman perusteiden ja niiden pohjalta laadittavan koulutuspalvelun tuottajan oman toteuttamissuunnitelman avulla taattaisiin kotoutumiskoulutuksen korkeatasoisuutta ja tasalaatuisuutta. Nykyisin voimassa olevan 26 §:n 4 momentissa säädetään siitä, että koulutuspalvelun tuottaja voi poiketa opetussuunnitelman

perusteista perustellusta syystä, mikä esitetään kumottavan. Perusteltu syy poiketa opetussuunnitelman perusteista on voinut hallituksen esityksen (HE 208/2022 vp) perusteluiden mukaan olla esimerkiksi tilanne, jossa koulutuksen toteuttamisen joustavasti muulla tavalla voitaisiin katsoa olevan maahanmuuttajan tai maahanmuuttajaryhmän edun mukaista, esimerkiksi työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kuten kotona lapsia hoitavien vanhempien osalta. Käytännössä opetussuunnitelman perusteista on voinut olla tarpeen poiketa myös esimerkiksi tilanteessa, jossa työvoiman ulkopuolella oleville kotoutuja-asiakkaille on toteutettu opiskelijan elämäntilanteen vuoksi huomattavan lyhyttä tai osa-aikaista koulutusta. Sen vuoksi, että esityksessä ehdotetaan selkeytettävän kotoutumiskoulutuksen tavoitteita, sisältöjä ja määritelmää, ei opetussuunnitelman perusteista poikkeaminen olisi jatkossa tarpeen. Kotoutumiskoulutus olisi aina kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaista koulutusta, jota järjestettäisiin työvoimakoulutuksena, kuten kotoutumislain 27 §:ää koskevassa ehdotuksessa esitetään. Myös kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet mahdollistavat monenlaiset ja joustavat toteutukset, eikä olisi estettä sille, että työvoiman ulkopuolella oleva maahanmuuttaja tai kotoutuja-asiakas valittaisiin työvoimakoulutuksena toteutettavaan ja opetussuunnitelman perusteita noudattavaan kotoutumiskoulutukseen, mikäli hän pystyy osallistumaan siihen. Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 63 §:n mukaan työvoimakoulutukseen voidaan valita henkilöasiakas, eli valittavan henkilön ei tarvitse olla työnhakija tai työtön. Mikäli esimerkiksi työvoiman ulkopuolella oleva kotoutuja-asiakas ei voisi osallistua työvoimakoulutuksena toteutettavaan kotoutumiskoulutukseen, voitaisiin henkilölle tarjota 13 §:ssä tarkoitettua muuta koulutusta ja palveluita, jotka edistävät suomen ja ruotsin kielen osaamista, luku- ja kirjoitustaitoa, yhteiskunta- ja työelämävalmiuksia sekä työllistymistä ja yrittäjyyttä. Lisäksi momenttiin tehtäisiin teknisluonteinen muutos koskien Opetushallituksen määräämän opetussuunnitelman perusteiden nimeä, joka on nykyisin kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet eikä aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen perusteet.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin kotoutumiskoulutuksen seurannasta. Pykälän mukaan kotoutumiskoulutuksen osalta seurattaisiin vähintään koulutuksessa saavutettua kielitaitoa, työllistymistä sekä siirtymistä ja ohjausta työllistymistä ja kotoutumista edistäviin palveluihin. Seuranta olisi osa Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen kotoutumislain 56 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaista tehtävää. Sen mukaan Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus seuraa ja arvioi kotoutumisen edistämisen tuloksellisuutta ja toimivuutta sekä tuottaa sitä koskevaa tietoa. Käytännössä kotoutumiskoulutuksen osalta Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus seuraisi valtakunnallisesti ja alueellisesti kotoutumiskoulutuksen päättäneiden kielitaitotasoa, työllistymistä sekä siirtymistä ja ohjausta muihin työllistymistä ja kotoutumista edistäviin palveluihin. Työnhakijana olevien kotoutuja-asiakkaiden osalta seurannassa olisi huomioitava lisäksi se, mitä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa säädetään.

Lisäksi esitetään, että nykyisin voimassa olevan lain 26 §:n 5 momentti kumottaisiin. Kumomisen tavoitteena on selkeyttää kotoutumiskoulutuksen määritelmää. Kotoutumiskoulutuksella tarkoitettaisiin koulutusta, jota toteutettaisiin kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti ja joka olisi muodoltaan työvoimakoulutusta. Lukutaitokoulutuksesta esitetään säädettävän uudessa 26 a §:ssä. Aikuisten perusopetuksesta säädetään perusopetuslaissa ja sen tukemisesta kotoutumislain mukaisina omaehtoisina opintoina kotoutumislain 30 §:ssä.

Lisäksi nykyisen 26 §:n 1 momentin sisältö siirrettäisiin osittain kotoutumislain 27 §:ään, jossa säädettäisiin kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen järjestämisestä. Muutos olisi säädöshuollollinen ja tarkoituksena olisi säätää pykälissä selkeämmin niiden otsikkoa vastaavista asioista.

26 a §. Lukutaitokoulutuksen tavoitteet, sisältö ja seuranta. Esitetään säädettäväksi uusi pykälä, jossa säädettäisiin lukutaitokoulutuksen tavoitteista, sisällöstä ja seurannasta. Pykälän 1

momentissa säädettäisiin lukutaitokoulutuksen tavoitteista. Lukukoulutuksen tavoitteena olisi edistää kotoutuja-asiakkaan suomen tai ruotsin kielen, luku- ja kirjoitustaidon sekä muun työelämässä ja yhteiskunnassa tarvittavan osaamisen kehittymistä. Lukutaitokoulutus olisi näin ollen tarkoitettu niille kotoutuja-asiakkaille, joilla on heikko luku- ja kirjoitustaito. Lukutaitokoulutukseen osallistuvien henkilöiden joukko on hyvin heterogeeninen tarkoittaen täysin suullisen perinteen varassa kasvaneista niihin, joilla voi olla tekninen ja joltain osin myös funktionaalinen luku- ja kirjoitustaito sellaisella kielellä, jossa käytetään muuta kuin aakkosellista kirjoitusjärjestelmää. Kotoutuja-asiakkaat, jotka ovat luku- ja kirjoitustaitoisia oman äidinkieltensä kirjaimistolla, mutta joilta puuttuu vain latinalaisen kirjaimiston luku- ja kirjoitustaito, osallistuisivat nykytilaa vastaavasti pääosin 26 §:n mukaiseen kotoutumiskoulutukseen, johon kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaan voi sisältyä latinalaisen kirjaimiston osaaamista vahvistavia opintoja sellaisille opiskelijoille, joilla on riittävät oppimisvalmiudet ja koulutustausta ja joille kotoutumiskoulutus on muilta tavoitteiltaan tarkoituksenmukaisin koulutus. Opiskelijan ohjaaminen 26 §:ssä tarkoitettuun kotoutumiskoulutukseen tai 26 a §:ssä tarkoitettuun lukutaitokoulutukseen riippuisi siis henkilön luku- ja kirjoitustaidon tasosta, muusta koulutustaustasta sekä oppimisvalmiuksista.

Pykälän 2 *momentissa* säädettäisiin lukutaitokoulutuksen sisällöstä. Lukutaitokoulutuksen olisi sisällettävä 2 momentin 1 kohdan mukaan suomen tai ruotsin kielen sekä luku- ja kirjoitustaidon opetusta. Suomen tai ruotsin kielen opetuksella tarkoitettaisiin erityisesti suullista kielitaitoa, joka on lukutaidon perusta. Osalla opiskelijoista suullinen kielitaito, lukutaito ja kirjoitustaito ovat saattaneet kehittyä eri tahtiin, mikä tulisi huomioida suomen tai ruotsin kielen ja luku- ja kirjoitustaidon opetuksessa. Luku- ja kirjoitustaidon opetuksella viitattaisiin suomen tai ruotsin kielen luku- ja kirjoitustaidon kehittämiseen opiskelijoiden luku- ja kirjoitustaidon lähtötaso huomioiden. Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan lukutaitokoulutuksen olisi sisällettävä muuta opetusta, joka edistää yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja arjen kansalaistaitoihin liittyviä perustaitoja ja valmiuksia. Tällä opetuksella tarkoitettaisiin esimerkiksi numeeristen taitojen, tietoteknisten taitojen ja opiskelutaitojen kehittymiseen tähtäävää opetusta. Edellä mainitut taidot ovat perustana muulle oppimiselle ja välttämättömiä, jotta ihminen voi osallistua yhteiskuntaan ja toimia arjessaan sujuvasti.

Pykälän 3 *momentissa* säädettäisiin siitä, että Opetushallitus määräisi lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelman perusteet. Opetussuunnitelman perusteissa määrättäisiin koulutuksen tavoitteista, keskeisistä sisällöistä ja opiskelijan osaamisen arvioinnista sekä henkilökohtaiseen opiskelusuunnitelmaan ja todistukseen merkittävistä tiedoista. Opetushallitus laatii opetussuunnitelman perusteet laissa koulutukselle määriteltujen tavoitteiden ja sisällön pohjalta. Lisäksi 3 momentissa säädettäisiin siitä, että koulutuspalvelun tuottajan olisi laadittava perusteiden pohjalta suunnitelma koulutuksen toteuttamisesta. Opetussuunnitelman perusteiden ja niiden pohjalta laadittavan koulutuspalvelun tuottajan oman toteuttamissuunnitelman avulla taattaisiin lukutaitokoulutuksen korkeatasoisuutta ja tasalaatuisuutta.

Pykälän 4 *momentissa* säädettäisiin lukutaitokoulutuksen seurannasta. Sen mukaan lukutaitokoulutuksen osalta seurattaisiin vähintään koulutuksessa saavutettua kielitaitoa, työllistymistä sekä siirtymistä ja ohjausta työllistymistä ja kotoutumista edistäviin palveluihin. Seuranta olisi osa Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen kotoutumislain 56 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaista tehtävää, jonka mukaan Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus seuraa ja arvioi kotoutumisen edistämisen tuloksellisuutta ja toimivuutta sekä tuottaa sitä koskevaa tietoa. Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus seuraisi jatkossa valtakunnallisesti ja alueellisesti myös lukutaitokoulutuksen tuloksia, työllistymistä sekä siirtymistä ja ohjausta työllistymistä ja kotoutumista edistäviin palveluihin. Lukutaitokoulutuksen päättyessä arvioitaisiin koulutukseen osallistujan luku- ja kirjoitustaidon tasoa arvioimalla sen riittävyys kotoutumiskoulutukseen tai muuhun kotoutuja-asiakkaan työllistymisen ja kotoutumisen edistämisen kannalta

tarkoituksenmukaiseen seuraavaan koulutukseen hakeutumisen kannalta. Koulutuksen aikaista ja koulutuksen päättyessä tapahtuvaa arviointia kuvattaisiin tarkemmin lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelman perusteissa. Työnhakijana olevien kotoutuja-asiakkaiden osalta seurannassa olisi huomioitava lisäksi se, mitä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa säädetään.

27 §. Kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen järjestäminen. Esitetään, että pykälässä säädettäisiin kotoutumiskoulutuksen järjestämisen lisäksi lukutaitokoulutuksen järjestämisestä, minkä järjestäminen olisi työvoimaviranomaiselle uusi tehtävä, jonka vuoksi myös pykälän otsikkoa muutettaisiin. Lisäksi pykälässä selkeytettäisiin koulutusten järjestämistä ja toteuttamista. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti tulee varmistaa, että kotoutuminen on mahdollista molemmilla kotimaisilla kielillä. Viranomaisten tulee selkeämmin tiedottaa mahdollisuudesta kotoutua myös ruotsiksi ja maahanmuuttajien tulee saada valita, millä kielellä kotoutuu. Lisäksi hallitusohjelman mukaisesti lisätään ruotsinkielistä kotoutumiskoulutusta. Työvoimaviranomaisen tulisi huomioida kotoutumiskoulutuksen järjestämisessä myös ruotsinkielisen kotoutumiskoulutuksen järjestämisen lisääminen. Ruotsinkieliselle kotoutumispolulle ohjausta ja ruotsinkielisen kotoutumiskoulutuksen saatavuutta olisi tarkoituksenmukaista vahvistaa erityisesti kaksikielisillä työllisyysalueilla huomioiden, että kotoutumiskielen valinnassa on perusteltua arvioida etenkin työllistymisen ja jatkokoulutuksen mahdollisuuksia kyseisellä kielellä.

Pykälän 1 momentin mukaan työvoimaviranomainen vastaisi siitä, että sen toimialueella on tarjolla suomen- ja ruotsinkielistä kotoutumiskoulutusta ja lukutaitokoulutusta toimialueella asuvien kotoutuja-asiakkaiden kotoutumisen ja työllistymisen tarpeita vastaavasti. Työvoimaviranomaisella tarkoitetaan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 3 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan kunnan tai kuntayhtymän viranomaisista, joka vastaa työvoimapalveluiden järjestämisestä toimialueellaan. Nykyisinkin työvoimaviranomainen on vastannut siitä, että kotoutumiskoulutusta on tarjolla kotoutuja-asiakkaiden tarpeita vastaavasti, mutta jatkossa työvoimaviranomaisen olisi vastattava siitä myös lukutaitokoulutuksen osalta. Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 17 §:ssä säädetään työvoimaviranomaisen velvollisuudesta tarjota työvoimapalveluja henkilöasiakkaalle, jonka kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta on kyseisessä kunnassa tai työllisyysalueella sekä eräissä muissa tilanteissa. Kotoutumiskoulutusta ja lukutaitokoulutusta voitaisiin järjestää yhteistyössä muiden työvoimaviranomaisten kanssa. Ehdotuksella ei ole tarkoitus muuttaa sitä, miten työvoimakoulutusta järjestetään. Työvoimakoulutuksesta ja sen järjestämisestä säädettäisiin nykyistä vastaavasti työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa. Nykyisin voimassa olevassa kotoutumislaisissa kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä kunnassa asuville kotoutuja-asiakkaille on vastannut kunta tai työvoimaviranomainen riippuen siitä, onko kotoutuja-asiakas työnhakijana vai ei. Esityksen tavoitteena on selkiyttää kotoutumiskoulutuksen määritelmää ja rajata se tarkoittamaan kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaisia, työvoimakoulutuksena toteutettuja koulutuksia. Tämän vuoksi luovuttaisiin kunnan velvollisuudesta järjestää kotoutumiskoulutusta, ja jatkossa kotoutumiskoulutuksen järjestäminen olisi työvoimaviranomaisen vastuulla. Lukutaitokoulutuksen järjestäminen olisi uusi tehtävä työvoimaviranomaiselle. Suurin osa kotoutuja-asiakkaista on työnhakijoita, joiden kotoutumislain 3 §:n 1 momentissa tarkoitettujen palveluiden järjestämisestä vastaa työvoimaviranomainen. Nykyisen lain nojalla kunnan vastuulla on ollut järjestää kotoutumiskoulutusta muille kuin työnhakijoina oleville kotoutuja-asiakkaille. Työvoiman ulkopuolella olevat kotoutuja-asiakkaat, kuten kotona lapsia hoitavat vanhemmat, ovat usein henkilöitä, joiden ei välttämättä ole ollut tarkoituksenmukaista osallistua intensiiviseen kotoutumiskoulutukseen vaan sen sijaan kotoutumislakia koskevan ehdotuksen uudessa 13 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettuihin muihin toteutustavoiltaan joustavampiin palveluihin, jotka edistävät suomen ja ruotsin kielen osaamista, luku- ja kirjoitustaitoa, yhteiskunta- ja työelämävalmiuksia sekä työllistymistä ja yrittäjyyttä. Kunta voisi kuitenkin ohjata myös niitä

henkilöitä, joiden kotoutumispalveluiden järjestämisestä se on vastuussa (kuten työvoiman ulkopuolella olevia kotoutuja-asiakkaita), työvoimaviranomaisen järjestämään kotoutumis- tai lukutaitokoulutukseen, mikäli se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi henkilön tilanteen huomioon ottaen.

Lähtökohtaisesti kotoutuja-asiakas ohjataan maahanmuuton alkuvaiheessa kotoutumiskoulutukseen, mutta mikäli lukutaitokoulutuksen tavoitteet ja sisältö soveltuvat kotoutuja-asiakkaalle paremmin, voitaisiin hänet ohjata lukutaitokoulutukseen. Nykytilaa vastaavasti osan kotoutuja-asiakkaista voi olla tarkoituksenmukaista osallistua kotoutumis- tai lukutaitokoulutuksen sijaan muihin koulutuksiin, joita mahdollisesti voidaan myös tukea kotoutumislain mukaisina omaehtoisina opintoina. Osa kotoutuja-asiakkaista voidaan ohjata heti maahanmuuton alkuvaiheessa esimerkiksi aikuisten perusopetukseen, tutkintokoulutukseen valmentavaan koulutukseen tai maahanmuuttajien korkeakouluopintoihin valmentavaan koulutukseen. Työvoimakoulutuksesta ja sen järjestämisestä säädetään työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa.

Pykälän 1 momentissa mainitun mukaisesti suomen- ja ruotsinkielistä kotoutumiskoulutusta tulisi olla tarjolla kotoutuja-asiakkaiden tarvetta vastaavasti. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti edistetään kotoutumispalveluihin kuuluvan kielikoulutuksen saatavuutta joustavasti myös työpaikoilla. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi kunnille esitetään myönnettävän lisärahoitusta 2 miljoonaa euroa osana kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää, millä vahvistettaisiin kotoutumiskoulutuksen joustavia toteutustapoja. Työvoimaviranomaisen tulisi huomioida tämä tavoite esimerkiksi järjestämällä kotoutumiskoulutusta joustavilla toteutustavoilla siten, että kotoutumiskoulutukseen voisi osallistua, vaikka henkilö työllistyisi osa- tai kokoaikatyöhön kotoutumiskoulutuksen aikana. Joustavilla toteutusmalleilla pyritäisiin vähentämään kotoutumiskoulutuksen epätarkoituksenmukaisia keskeytyksiä ja turvaamaan myös järjestämisessä olevien maahanmuuttajien kielitaidon ja yhteiskunta- ja työelämäntietouden kehittymistä.

Pykälän 2 momentin mukaan työvoimaviranomaisen tai kotoutumislain mukaisesti tarkoitetun palveluntuottajan olisi toteutettava kotoutumiskoulutus tai lukutaitokoulutus työvoimakoulutuksena, josta säädetään työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa. Nykyisin kotoutumiskoulutus on toteutettu pääsääntöisesti työvoimakoulutuksena, mutta sitä on voitu toteuttaa myös omaehtoisena opiskeluna. Kotoutumislain 26 §:ään ehdotetun esityksen, jonka mukaan kotoutumiskoulutus määriteltäisiin kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaiseksi koulutukseksi ja 27 §:ssä esitetyn järjestämisvastuun vuoksi kotoutumiskoulutusta ei enää toteutettaisi omaehtoisena opiskeluna, vaan se olisi aina muodoltaan työvoimakoulutusta. Lisäksi uutena tehtävänä työvoimaviranomainen järjestäisi lukutaitokoulutusta, ja myös se olisi muodoltaan työvoimakoulutusta. Kotoutumiskoulutusta ja lukutaitokoulutusta voisi toteuttaa työvoimaviranomainen tai palveluntuottaja. Kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen toteuttamisessa voidaan hyödyntää työvoimaviranomaisten ylläpitoa ja valtakunnallista yhteistyötä. Eduskunta (HaVM 10/2022 vp) on lausunut, että koulutuksia hankkivien tahojen tulee painottaa laatua ja vaikuttavuutta hankinnan kriteereinä. Ehdotuksella ei ole tarkoitus muuttaa sitä, miten työvoimakoulutusta järjestetään. Työvoimakoulutuksesta ja sen järjestämisestä säädetäisiin nykyistä vastaavasti työvoimapalveluista järjestämisestä annetussa laissa.

Nykyisen voimassa olevan 3 momentin sisällöstä ei enää säädettäisi 27 §:ssä. Kunnan yhteensovittamistehtävä liittyy erityisesti kunnan ja työvoimaviranomaisen kotoutumisohjelmaan, ja sitä koskevan 13 §:n ehdotuksen perusteluissa on kuvattu tarkemmin kyseistä yhteensovittamistehtävää.

28 §. Omaehtoisen opiskelun tukeminen. Esitetään, että pykälän 1 momentin 1 kohdassa mainittu viranomainen olisi työvoimaviranomainen kunnan sijaan. Omaehtoisia opintoja koskeva

sääntely koskee vain työnhakijana olevia kotoutuja-asiakkaita, jolloin toimivaltainen viranomainen on työvoimaviranomainen, joka esimerkiksi toteaa kotoutuja-asiakkaan koulutustarpeen ja arvioi omaehtoisen opiskelun tukemisen ehtojen täyttymistä. Muutos olisi teknisluonteinen.

30 §. Omaehtoisia opintoja koskevat edellytykset. Esitetään, että pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaisia perusopetuslaissa säädettyjä opintoja voitaisiin tukea, jos kotoutuja-asiakas olisi alle 30-vuotias. Perustellusta syystä myös tätä vanhemman kotoutuja-asiakkaan mainitussa kohdassa tarkoitettuja opintoja voitaisiin tukea. Perusteltuna syynä voitaisiin pitää esimerkiksi peruskoulun oppimäärän suorittamisen tärkeyttä henkilön jatkokoulutuksen ja työllistymisen kannalta ja henkilön melko nuorta ikää. Perusteltu syy voisi olla esimerkiksi myös se, jos kotoutuja-asiakas, jonka arvioidaan tarvitsevan perusopetuksen suorittamista, olisi raskaus- tai vanhempainvapaan vuoksi poissa työmarkkinoilta tilapäisesti ajankohtana, jolloin hän ylittäisi 30 vuoden rajan. Ehdotetun muutoksen tavoitteena olisi nopeuttaa 30-vuotiaiden ja tätä vanhempien kotoutuja-asiakkaiden polkua kohti työelämää. Lähtökohtaisesti henkilölle, joka kuuluu kotoutumislain soveltamisalan piiriin, laaditaan kotoutumissuunnitelma työllistymissuunnitelman sijaan ja tarjotaan kotoutumislain mukaisia maahanmuuton alkuvaiheen palveluita. Esimerkiksi omaehtoisten opintojen tukeminen perustuisi lähtökohtaisesti kotoutumislain mukaisiin säännöksiin eikä esimerkiksi pelkästään aikuisten perusopetuksen tukemisen mahdollistaminen työttömyysetuudella 30-vuotiaiden tai tätä vanhempien kotoutuja-asiakkaiden osalta olisi perusteltu syy soveltaa työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 9 luvun säännöksiä kotoutumislain omaehtoisia opintoja koskevan 28–32 §:n sijaan. Muut kohdassa säädetty tukemisen edellytykset säilyisivät nykyistä vastaavina.

Pykälän 1 momentin 3 kohtaan lisättäisiin maininta ammattikorkeakoulututkinnosta. Ammattikorkeakoulututkinto ei sisälly kohdassa mainittuun alempaan korkeakoulututkintoon, joten selvyiden vuoksi ammattikorkeakoulututkinto mainittaisiin kohdassa erikseen. Ammattikorkeakoulussa suoritettava ylempi ammattikorkeakoulututkinto sisältyy kohdassa mainittuun ylempään korkeakoulututkintoon, mutta selvyiden vuoksi myös tämä viittaus muutettaisiin ylempään ammattikorkeakoulututkintoon. Muutos olisi teknisluonteinen, eikä sillä olisi tarkoitus muuttaa kohdan vakiintunutta soveltamista ammattikorkeakoulututkintoihin liittyen. Lisäksi esitetään, että pykälän 1 momentista kumottaisiin maininnat siitä, että omaehtoisena opiskeluna voidaan tukea vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutusta tai luku- ja kirjoitustaidon koulutusta. Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen mukaan kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen järjestämisestä vastaisi työvoimaviranomainen ja koulutuksia järjestettäisiin työvoimakoulutuksena lukuun ottamatta viittomakielistä kotoutumiskoulutusta, jota järjestettäisiin vapaan sivistystyön koulutuksena. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla toimiva vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen ohjaus- ja valtiosuusjärjestelmä purettaisiin rahoituksen ja tehtävän lakkaamisen myötä lukuun ottamatta viittomakielistä kotoutumiskoulutusta, jota edelleen rahoitettaisiin opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalta. Siten ei olisi enää tarvetta tukea omaehtoisina opintoina 30 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisesti kotoutumiskoulutusta tai luku- ja kirjoitustaidon koulutusta. Mainitussa kohdassa huomioitaisiin kuitenkin se, että jatkossakin viittomakielistä kotoutumiskoulutusta, jota järjestetään vapaan sivistystyön koulutuksena, kuten tämän esityksessä vapaasta sivistystyöstä annetun lain 14 §:n 2 momentissa on ehdotettu, voitaisiin tukea kotoutumislain mukaisina omaehtoisina opintoina tukemisen edellytysten täytyessä.

32 a §. Käyttämättä jätetystä palvelusta perittävä maksu. Pykälän 1 momenttiin tehtäisiin 16 §:n muuttamisesta ja 20 §:n kumoamisesta johtuva teknisluonteinen muutos koskien pykäläviitasta.

34 §. *Alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen ja nuoren tuki.* Esitetään, että pykälän 1 momenttiin tehtäisiin tekninen muutos 1. lakiehdotuksessa ehdotetun 12 §:n kumoamisen vuoksi.

47 §. *Kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittaminen.* Esitetään, että pykälä kumottaisiin lainsäädännön selkeyttämiseksi ja yksinkertaistamiseksi. Kunnan palveluiden yhteensovittamistehtävän arvioidaan sisältyvän kunnan 45 ja 46 §:n mukaisiin tehtäviin. Kunnan on kehitettävä kotoutumisen edistämistä monialaisena yhteistyönä (45 §) ja kunnan kotoutumista edistävien palveluiden on muodostettava tarvittaessa monialainen kokonaisuus (46 §). Lisäksi kunnan on huomioitava kotoutumishjelman mukaisissa palveluissa niiden yhteensovittaminen muiden keskeisten kotoutumista edistävien palveluiden kanssa, kuten kotoutumislain 13 §:ää koskevissa säännökohtaisissa perusteluissa on kuvattu. Muiden viranomaisten vastuulla olevien palveluiden yhteensovittaminen kunnan tarjoamien palveluiden kanssa toteutuisi jatkossa osana kunnan yleis- ja yhteensovittamisvastuuta paikallistasolla, josta säädetään kotoutumislain 45 §:ssä. Pykälän kumoamisella ei olisi vaikutusta muihin kotoutumista edistäviin palveluihin, joita ovat esimerkiksi hyvinvointialueen vastuulla olevat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, muut kunnalliset peruspalvelut, kansallisen koulutusjärjestelmän palvelut, Kansaneläkelaitoksen palvelut sekä järjestöjen, yhdistysten tai yhteisöjen toiminta.

49 §. *Kotoutumisen edistämisen huomioiminen hyvinvointialueen toiminnan suunnittelussa ja kehittämisessä.* Esitetään, että pykälä kumotaan. Kuten hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 208/2022 vp) perusteluissa on kuvattu, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä hyvinvointialueella säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 7 §:ssä. Kyseisen lain 7 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueen on edistettävä asukkaidensa hyvinvointia ja terveyttä. Hyvinvointialueella on ensisijainen vastuu hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä siltä osin kuin tämä tehtävä kytkeytyy hyvinvointialueen muihin lakisääteisiin tehtäviin. Kyseisen lain 7 §:n 2 momentin mukaan hyvinvointialueen on strategisessa suunnittelussaan asetettava hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi tavoitteet ja määriteltävä tavoitteita tukevat toimenpiteet. Sen on otettava päätöksenteossaan huomioon päätöksensä arvioidut vaikutukset ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen väestöryhmittäin. Hyvinvointialueen on nimettävä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vastuutaho. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 7 §:n 3 momentin mukaan hyvinvointialueen on seurattava asukkaitensa elinoloja, hyvinvointia ja terveyttä sekä niihin vaikuttavia tekijöitä alueittain ja väestöryhmittäin. Hyvinvointialueen on raportoitava asukkaiden hyvinvoinnista ja terveydestä, niihin vaikuttavista tekijöistä sekä toteutetuista toimenpiteistä aluevaltuustolle vuosittain. Lisäksi hyvinvointialueen on valmisteltava aluevaltuustolle valtuustokausittain alueellinen hyvinvointikertomus ja -suunnitelma edellä mainituista asioista. Hyvinvointialue laatii hyvinvointikertomuksen ja -suunnitelman yhteistyössä alueensa kuntien kanssa. Hyvinvointialueen asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista hyvinvointikertomuksen ja -suunnitelman laadinnassa säädetään hyvinvointialueesta annetun lain 29 §:ssä. Kotoutumislain 49 § on sisältänyt pääosin informatiivista sääntelyä, ja hyvinvointialueiden olisi jatkossakin huomioitava maahanmuuttajien ja kotoutuja-asiakkaiden tarpeet hyvinvointialueen toiminnassa ja suunnittelussa, mutta kotoutumisen edistämisestä hyvinvointialueilla ei enää säädettäisi kotoutumislaisia.

50 §. *Hyvinvointialueen kotoutumista edistävät tehtävät.* Esitetään, että pykälä kumottaisiin. Kuten hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 208/2022 vp) perusteluissa on kuvattu, kyseessä on informatiivinen säädös. Pykälän kumoamisella pyrittäisiin selkeyttämään ja yksinkertaistamaan lainsäädäntöä kumoamalla tarpeetonta toistoa. Kumoaminen ei muuttaisi hyvinvointialueen tehtäviä kotoutumisen edistämiseksi. Hyvinvointialueen kotoutumislain mukaisista tehtävistä säädetään kotoutumislaisia erikseen.

51 §. Kotoutumisen edistämisen valtakunnallinen suunnittelu, kehittäminen ja ohjaus. Pykälässä selkeytettäisiin työ- ja elinkeinoministeriön tehtäviä kotoutumisen edistämisen valtakunnallisessa suunnittelussa, kehittämisessä ja ohjauksessa. Lisäksi pykälässä säädettäisiin 2 luvussa säädettyjen kotoutumista edistävien palveluiden rahoituksen seurannasta.

Pykälän 1 momentin 1 kohdasta kumottaisiin maininta yhteensovittamistehtävästä hyvien väestösuhteiden edistämisen kanssa. Mainitussa lain kohdassa säädetty yhteensovittamisvastuu muiden politiikka-alojen kanssa koskee eri ministeriöiden toimintaa kotoutumista edistävien toimenpiteiden ja palvelujen, kuten esimerkiksi koulutus-, työvoima-, asumis- sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta. Hyvien väestösuhteiden edistäminen sisältyisi muiden politiikka-alojen yhteensovittamistehtävään, jonka vuoksi erillinen maininta pykälästä kumottaisiin. Kumoaamisella purettaisiin päällekkäistä sääntelyä. Lisäksi 1 momenttiin lisättäisiin uusi 3 kohta, jonka mukaan työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi kotoutumislain 2 luvussa säädettyjen kotoutumista edistävien palveluiden rahoituksen seurannasta. Kotoutumiskoulutuksen rahoitus siirtyisi esityksen mukaan yhteen kanavaan, kuntien peruspalveluiden valtionosuuteen. Työ- ja elinkeinoministeriön tehtävänä olisi seurata kotoutumisen alkuvaiheen palveluihin ja erityisesti kotoutumishjelman mukaisiin palveluihin kunnissa käytettyä rahoitusta käyttäen hyväksi esimerkiksi kuntien palveluluokkakohdaista talousraportointia sekä muita tarpeellisia tietolähteitä. Seuranta-tehtävän tavoitteena olisi ylläpitää kattavaa valtakunnallista tilannekuvaa kotoutumista edistävän toiminnan julkisesta rahoituksesta.

Pykälän 2 momentista kumottaisiin työ- ja elinkeinoministeriön tehtävä ohjata elinvoimakkuuksia ja Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskusta hyvien väestösuhteiden edistämiseen liittyvissä tehtävissä. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 14 §:n mukaan yhdenvertaisuus ja hyvien etnisten suhteiden edistäminen kuuluu oikeusministeriön toimialaan eikä siten ole perusteltua säätää mainittua ohjaustehtävää työ- ja elinkeinoministeriön tehtäväksi. Viittaus työ- ja elinkeinoministeriön tehtävään vastaavissa tehtävissä poistettaisiin tarpeettomana ja purettaisiin päällekkäistä sääntelyä sekä toteutettaisiin norminpurkua.

Pykälään esitetään lisättävän uusi 3 momentti valtakunnallisista kotoutumisen edistämisen valtakunnallisista tavoitteista. Valtakunnallisia kotoutumisen edistämisen tavoitteita ei enää määriteltäisi kotoutumislain 52 §:n mukaisessa valtion kotoutumisen edistämishjelmassa, jota koskeva pykälä esitetään kumottavaksi tässä esityksessä. Uuden 3 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriö esittelisi hallitusohjelman pohjalta muodostetut valtakunnalliset tavoitteet valtioneuvostolle hallituskausittain vahvistettaviksi. Kotoutumisen edistämisen tavoitteet muodostuisivat työllisyyden edistämisen osalta työllisyyden edistämisen valtakunnallisissa tavoitteissa, joiden vahvistamisesta säädetään työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023) 21 §:ssä. Valtioneuvosto voisi vahvistaa työllisyyteen liittyvät kotoutumisen edistämisen tavoitteet osana työllisyyden valtakunnallisia tavoitteita. Mikäli kotoutumisen edistämisen työllisyyteen liittyvät tavoitteet määriteltäisiin erillisinä valtakunnallisista työllisyyden tavoitteista, tulisi ne yhteensovittaa työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettujen valtakunnallisten työllisyyden tavoitteiden kanssa. Muissa kuin työllisyyteen liittyvissä kotoutumisen edistämisen valtakunnallisissa tavoitteissa voitaisiin määritellä esimerkiksi kotoutumisen alkuvaiheen palveluiden toteutumiseen, tuloksellisuuteen ja yhteensovittamiseen liittyviä tavoitteita; koulutukseen, hyvinvointiin, sukupuolten tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen liittyviä tavoitteita; digitalisaatioon ja seurantaan liittyviä tavoitteita; tai muita tarpeelliseksi katsottuja tavoitteita. Valtakunnallisissa kotoutumisen tavoitteissa voitaisiin ottaa huomioon myös esimerkiksi 40 §:ssä tarkoitettu kuntaan ohjaamisen valtakunnallinen suunnittelu, kehittäminen ja tavoitteet. Kuten jäljempänä on kuvattu, valtion kotoutumisen edistämishjelmaa koskeva 52 § esitetään kumottavaksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö arvioisi tavoitteiden toteutumista hallituskausittain tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla, käyttäen hyväksi Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen sekä muiden viranomaisten tuottamaa seurantadataa ja -raportointia. Kotoutumisen valtakunnallisten tavoitteiden arviointia voisi toteuttaa esimerkiksi erillisenä selvityksenä, raporttina tai sidosryhmätilaisuutena tai -kuulemisena. Vaihtoehtoisten toteutustapojen tarkoituksena olisi joustavoittaa kotoutumisen edistämisen tavoitteiden asettamisen tapoja ja keventää hallinnollista taakkaa.

Pykälään lisättäisiin *uusi 4 momentti*, jonka mukaan työ- ja elinkeinoministeriö asettaisi sille tässä laissa säädettyjen tehtävien toteuttamisen tueksi yhteistyöryhmän. Yhteistyöryhmä voisi esimerkiksi tehdä yhteistyötä kotoutumisen edistämisen huomioimiseksi eri politiikkalohkoilla, osallistua kotoutumisen edistämisen valtakunnallisten tavoitteiden määrittelyyn sekä kotoutumisen edistämisen arviointiin. Yhteistyöryhmään voitaisiin kutsua kotoutumisen edistämisen kannalta keskeisiä tahoja, kuten kuntia, keskeisiä ministeriöitä ja muita keskeisiä kotoutumisen edistämisen toimijoita. Yksi yhteistyöryhmän toiminnan keskeisimmistä tarkoituksista olisi toimia yhteistyön välineenä kuntasektorin kanssa, koska kunnilla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu kotoutumisen edistämisestä. Yhteistyöryhmän työ yhteensovitettaisiin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitetun työllisyyden edistämisen neuvottelukunnan työn kanssa. Yhtenä yhteistyöryhmän vaihtoehtoisena toteutustapana voisi olla yhteistyöryhmän korvaaminen työllisyyden edistämisen neuvottelukunnan jaostolla. Yhteistyöryhmä voisi myös tarvittaessa kuulla asiantuntijoita, kuten esimerkiksi muita viranomaisia tai kolmannen sektorin toimijoita. Kuten jäljempänä on kuvattu, ministeriöiden välistä yhteistyöelintä koskeva 54 § esitetään kumottavaksi.

Pykälään ei esitettäisi muilta osin muutoksia. Kotoutumislain 51 §:n perusteluja ja sisältöä on kuvattu tarkemmin hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 208/2022 vp).

52 §. Valtion kotoutumisen edistämisohjelma. Esitetään, että pykälä kumottaisiin ja valtion kotoutumisen edistämisohjelmasta luovuttaisiin. Valtion kotoutumisen edistämisohjelmassa on asetettu keskeisten ministeriöiden määrittelemät kotoutumisen edistämisen valtakunnalliset tavoitteet ja toimenpiteet, jotka on huomioitava osana kunkin hallinnonalan toiminnan ja talouden suunnittelua. Valtion kotoutumisen edistämisohjelmassa on huomioitu kotoutumista edistävien palveluiden yhdenvertaisen ja riittävän saatavuuden edistäminen kunnissa ja hyvinvointialueilla, työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitetut työllisyyden edistämisen valtakunnalliset tavoitteet sekä 40 §:ssä tarkoitetut kuntaan ohjaamisen valtakunnalliset tavoitteet. Tarkoituksena on ollut lisäksi varmistaa, että kotoutumista edistäviä palveluita olisi tarjolla väestö- ja maahanmuuttajamäärältään eri kokoisissa kunnissa.

Esityksenä on lisätä kotoutumislain 51 §:ään uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin kotoutumisen edistämisen valtakunnallisista tavoitteista ja uusi 4 momentti, jossa säädettäisiin yhteistyöryhmästä. Eri hallinnonalojen kotoutumisen edistämiseen kytkeytyvien kirjausten ja toimien toteuttamista pystyttäisiin edistämään tarkoituksenmukaisesti lain 51 §:n 3 momentissa tarkoitetuilla kotoutumisen edistämisen valtakunnallisilla tavoitteilla, 51 §:n 4 momentissa tarkoitettussa yhteistyöryhmässä sekä muulla ministeriöiden välisellä yhteistyöllä asiakohdaisesti, jonka vuoksi ei olisi enää tarpeen säätää erikseen valtion kotoutumisen edistämisohjelmasta. Kumoamisella kevennettäisiin lisäksi hallinnollista taakkaa.

53 §. Palveluiden saatavuuden ja kustannuskehityksen seuranta. Esitetään, että pykälä kumottaisiin. Kotoutumista edistävien 2 luvussa säädettyjen palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden seuraaminen ja arvioiminen sisältyy Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen vastuulla olevaan kunnan ja työvoimaviranomaisen kotoutumisohjelman palveluiden tuloksellisuuden ja

toimivuuden seuraamiseen ja arvioimiseen 56 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti. Siten palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden seurannan tehtävä toteutuisi osana Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen toteuttamaa palveluiden tuloksellisuuden ja toimivuuden seuranta, muun muassa palveluiden tarjonnan, käytön ja odotusaikojen alueellisessa ja valtakunnallisessa seurannassa eikä olisi uusi tehtävä. Kotoutumista edistävien 2 luvussa säädettyjen palveluiden rahoituksen seuranta jatkuisi työ- ja elinkeinoministeriön tehtävänä ja selkeyden vuoksi tehtävästä säädettäisiin 51 §:n 1 momentin uudessa 3 kohdassa. Maininta rahoituksen tason riittävyyden seurannan osalta kumottaisiin. Rahoituksen riittävyyden seurannan sijaan työ- ja elinkeinoministeriön rahoitukseen liittyvä tehtävä olisi pääasiassa rahoituksen kokonaisuuden seuranta 51 §:n 1 momentin ehdotuksen mukaisesti. Rahoituksen riittävyyttä voitaisiin arvioida osana työ- ja elinkeinoministeriön 51 §:n 1 momentin mukaista tehtävää.

Lisäksi kunnan 2 luvussa säädettyjen palveluiden vaikuttavuuden toteutumisen arviointia koskeva työ- ja elinkeinoministeriön ja muiden keskeisten ministeriöiden seurantatehtävä kumottaisiin. Palveluiden vaikuttavuuden arviointi edellyttää tieteellisiä koeasetelmia, joiden toteuttamisesta ei ole tarpeen säätää laissa. Palveluiden vaikutuksia voidaan tutkia ja tietopohjaa siten edistää osana 51 §:n mukaista työ- ja elinkeinoministeriön kotoutumisen kokonaisuuden arviointitehtävää.

54 §. Ministeriöiden välinen yhteistyöelin. Esitetään, että pykälä ministeriöiden välisestä yhteistyöelimestä kumottaisiin. Ministeriöiden välinen yhteistyöelin on toiminut kotoutumisen edistämisen yhteistyön ja tiedonkulun sekä toimenpiteiden edistämiseksi. Yhteistyöelin on toiminut työ- ja elinkeinoministeriön apuna valtion kotoutumisen edistämishjelman valmistelussa keräten, arvioiden ja analysoiden tietoa maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisen kehittämiseksi. Lisäksi yhteistyöelimestä on tuotu yhteiseen käsittelyyn hallinnonalojen kotoutumispoliittisia linjauksia ja yhteistyöelin on voinut tarvittaessa kuulla asiantuntijoita, kuten esimerkiksi viranomaisia tai kolmannen sektorin toimijoita.

Ministeriöiden välistä yhteistyötä toteutetaan osana tavanomaista valtioneuvoston toimintaa, jolloin tarkoituksenmukainen yhteistyö ja tiedonvaihto pystytään toteuttamaan myös kevyemmällä yhteistyörakenteella ilman erillistä lain tasoista sääntelyä. Ministeriöiden väliseen yhteistyöhön voitaisiin hyödyntää yhteistyöryhmää, jonka asettamisesta säädettäisiin 51 §:ssä sekä jatkossakin muuna ministeriöiden välisenä yhteistyönä.

55 §. Elinvoimakeskuksen tehtävät. Elinvoimakeskusten ja muiden viranomaisten työnjakoja esitetään selkiytettävän. Pykälän 1 momentin johdantokappaleesta kumottaisiin maininta hyvien väestösuhteiden edistämiseen liittyvistä tehtävistä. Lisäksi pykälän 1 momentin 8 kohta kumottaisiin. Elinvoimakeskusten osalta niiden hyviin väestösuhteisiin liittyvistä tehtävistä säädetään laissa elinvoimakeskuksista sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta. Elinvoimakeskuksista sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta annetun lain 2 §:n mukaan elinvoimakeskukset hoitavat niille erikseen säädettyjä tehtäviä tehtäväryhmissä, joihin sisältyy sen 1 momentin kohdan 5 mukaan työperusteinen maahanmuutto, maahanmuuttajien kotoutumisen ja hyvien väestösuhteiden edistäminen. Kumoamisella purettaisiin päällekkäistä sääntelyä.

Pykälän 1 momentin 1 kohdasta kumottaisiin elinvoimakeskuksen tehtävät kunnan muille kotoutuja-asiakkaille kuin työnhakijaksi rekisteröityneille järjestettävien 2 luvussa tarkoitettujen palveluiden saatavuuden, laadun ja vaikuttavuuden valvonnassa. Valvontatehtävä on ollut elinvoimakeskuksilla (ennen vuotta 2026 elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla) kotoutumislain kokonaisuudistuksen myötä vuoden 2025 alusta lukien.

Tehtävään ei ole liittynyt erityisiä seuraamusmekanismeja, vaan se on perustunut tietopyyntöihin, keskusteluihin sekä tarvittaessa kanteluiden tekemiseen kuntien toimintaa valvoville viranomaisille, kuten aluehallintovirastoille. Kyseisen valvontatehtävän toteuttaminen on jäänyt epäselväksi tilanteessa, jossa elinvoimakeskuksilla ei ole valtuuksia puuttua havaitsemiinsa puutteisiin kunnan tai työllisyysalueen järjestämissä palveluissa muutoin kuin ilmoittamalla puutteista tai tekemään kantelun niille viranomaisille, jotka ovat toimivaltaisia valvontaviranomaisia. Elinvoimakeskuksen tehtävänä olisi jatkossakin kotoutumisen ja asettautumisen edistämisen alueellinen kehittäminen, yhteistyö, yhteensovittaminen ja seuranta, jolloin niillä olisi tehtävänänsä seurata edelleen palveluiden saatavuutta alueella myös työvoiman ulkopuolella olevien kotoutuja-asiakkaiden osalta. Elinvoimakeskus toimittaisi jatkossakin tietoa kotoutumisen ja asettautumisen tilanteesta alueellaan Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskukselle sekä työ- ja elinkeinoministeriölle siten kuin ne ohjeistavat. Elinvoimakeskus voi käydä kuntien kanssa jatkossakin keskusteluja kotoutumisen edistämisen toteutumisesta alueellaan ilman erillistä säännöstä valvonnasta.

Lisäksi 1 momentin 9 kohtaan tehtäisiin teknisluonteinen muutos johtuen mainitun momentin 8 kohdan kumoamisesta.

58 §. Alueellinen maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmä. Esitetään, että pykälä yhteistyöryhmästä kumottaisiin. Alueellinen maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmä olisi mahdollista organisoida tarpeen mukaan jatkossakin ilman erillistä säännöstä. Vuoden 2026 alussa aloittaneiden elinvoimakeskusten maantieteelliset alueet ovat suurempia kuin aiempien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten alueet. Koko elinvoimakeskuksen alueen käsittävä yhteistyöryhmä voisi olla joissakin tapauksissa epätarkoituksenmukainen. Alueellisen tason yhteistyöryhmiä voitaisiin jatkossakin organisoida alueilla tai maakunnissa osana elinvoimakeskusten 55 §:n mukaisia tehtäviä, joissa tällainen yhteistyöryhmä on tarkoituksenmukainen.

59 §. Valtion korvaus kunnalle, hyvinvointialueelle ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle. Pykälän 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että siitä poistetaan viittaukset kumottavaksi esitettyihin 63, 64 ja 68 §:ään. Muutos olisi teknisluonteinen.

60 §. Valtionosuus. Esitetään, että 60 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaista valtionosuuden käyttötarkoitusta muutettaisiin. Nykyisin valtionosuutta myönnetään kunnille kotoutumislain 14 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettujen eli lasten kotihoidontukea saavien henkilöiden kotoutumisen edistämiseen. Toimintaympäristön aiheuttamien muutosten vuoksi (esimerkiksi toimeentulotuen uudistaminen sekä kotihoidontuen niin sanottu Norjan malli) olisi tarkoituksenmukaista, että valtionosuutta myönnettäisiin kotihoidontukea saavien maahanmuuttajien lisäksi myös laajemmin alle kouluikäisten lasten vanhempien kotoutumisen edistämiseen. Erityisesti lasten kotihoidontuen muutosten myötä yhä useamman maahanmuuttajavanhemman, erityisesti kotona lapsia hoitavan äidin, odotetaan siirtyvän työvoiman ulkopuolelta työnhakijaksi, kun maahanmuuttaja ei olisi enää oikeutettu kotihoidon tukeen maahanmuuton alkuvaiheessa. Muutosten vuoksi olisi tarkoituksenmukaista laajentaa kyseisen valtionosuuden myöntämisen kriteerejä siten, että valtionosuutta voisi kohdentaa laajemmin muidenkin kuin kotihoidon tukea saavien maahanmuuttajavanhempien kotoutumisen edistämiseen. Kyseisellä valtionosuudella voitaisiin tukea erilaisia joustavia kotoutumispalvelujen toteutustapoja, joilla tuettaisiin ja parannettaisiin erityisesti maahanmuuttajaäitien asemaa pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti. Myönnettävän rahoituksen määrään ei esitettäisi muutoksia ja rahoitus myönnettäisiin samoin kriteerein kuin aiemmin, eli vieraskielisyyskriteerin perusteella. Valtionosuutta voitaisiin siis käyttää kunnassa sekä työnhakijana että työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajaäitien kotoutumisen, työelämävalmiuksien ja työllistymisen edistämiseen.

Pykälän 1 momentin 5 kohdassa säädetään kunnalle myönnettävästä valtionosuudesta kotoutumista edistävän monialaisen yhteistyön järjestämiseen. Mainittu kohta esitetään kumottavaksi norminpurkuna. Muutoksen tavoitteena on lisäksi tuoda säästöjä julkiseen talouteen pääministeri Petteri Orpon hallituksen budjettiriihen päätösten mukaisesti. Budjettiriihen kirjauksen mukaan säästötavoite toteutetaan vähentämällä kuntien kotoutumiseen liittyviä velvoitteita lainsäädännöllisten muutosten kautta.

Monialaisella yhteistyöllä tarkoitetaan eri toimialojen viranomaisten, järjestöjen, yhdistysten, yhteisöjen, säätiöiden, koulutuksen tuottajien, oppilaitosten, palveluntuottajien ja muiden tahojen yhteistyötä. Kotoutumista edistävällä monialaisella yhteistyöllä tarkoitetaan muun muassa osaamiskeskustyyppistä toimintaa. Esimerkiksi suurimmissa kaupungeissa on perustettu monialaisesti ja moniammatillisesti toimivia osaamiskeskuksia maahanmuuttajien työllistymisen edistämiseksi ja nopeuttamiseksi.

Muutoksen seurauksena kunnalle ei enää myönnettäisi valtionosuutta kotoutumista edistävän monialaisen yhteistyön järjestämistä varten. Kunnan tulisi kuitenkin edelleen huolehtia siitä, että kotoutumisen edistämistä pyritään kehittämään monialaisena yhteistyönä, ja kunnan on esimerkiksi yhä otettava huomioon monialainen yhteistyö kotoutumisen edistämisen suunnittelussa ja kehittämisessä sekä kotoutumisohjelmaan sisältyvien palvelujen toteuttamisessa ja seurannassa 45 ja 46 §:ssä säädetyn mukaisesti. Kunta vastaa kotoutumista edistävien palvelujen järjestämisestä käytettävissä olevien määrärahojen rajoissa. Kunnalle maksettaisiin edelleen esimerkiksi kotoutumislain 61 §:ssä tarkoitettua laskennallista korvausta, jota kunta voisi jatkossa käyttää monialaisen yhteistyön toteuttamiseksi.

Lisäksi pykälän 1 momentin 4 kohtaan tehtäisiin tekninen muutos 5 kohdan kumoamisen johdosta niin, että puolipiste lauseen lopussa korvattaisiin pisteellä.

61 §. Laskennallinen korvaus kunnalle. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin niin, ettei laskennallista korvausta kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä enää maksettaisi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitus kootaan yhteen kanavaan ja sen toteuttamiseksi myös osana laskennallista korvausta maksettava kotoutumiskoulutuksen rahoitus siirrettäisiin osaksi kuntien peruspalveluiden valtionosuutta. Kunnat saisivat jatkossakin rahoitusta kotoutumiskoulutuksen järjestämiseksi, mutta rahoitus maksettaisiin kunnille myös kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä osana työvoimapalveluiden rahoitusta, joka maksetaan kunnille valtionosuutena. Kotoutumiskoulutuksen rahoitus kohdennettaisiin kunnille vieraskielisyyskriteerin perusteella, kuten nykyisinkin.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 27 §:n mukaan kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen järjestäminen olisi työvoimaviranomaisen vastuulla. Suurin osa kotoutuja-asiakkaista on jo nykyisin työnhakija-asiakkaita, joiden kotoutumislain 2 luvun palveluiden järjestämisestä vastaa työvoimaviranomainen, jonka vuoksi myös rahoitus kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen järjestämiseen olisi osa työvoimapalveluiden rahoitusta.

Ahvenanmaan maakunnassa työvoimapalvelut rahoitetaan maakunnan toimesta, jonka vuoksi muutos ei koskisi Ahvenanmaan maakunnan kuntia.

63 §. Korvaus toimeentulotuesta. Pykälä esitetään kumottavaksi. Pykälän kumoamisen myötä rahoitus, 2,2 miljoonaa euroa, siirrettäisiin momentilta 32.50.30 (Valtion korvaukset kotoutumisen edistämiseksi) osaksi hyvinvointialueiden rahoitusta.

Pykälässä säädetään hyvinvointialueelle kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä maksetuista, toimeentulotuesta annetun lain 7 c §:ssä tarkoitettusta täydentävästä toimeentulotuesta tai mainitun lain 8 §:ssä tarkoitettusta ehkäisevästä toimeentulotuesta aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta sekä Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalle kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä maksetuista, toimeentulotuesta annetun lain soveltamisesta Ahvenanmaan maakunnassa annetun maakuntalain (Ålands författningssamling 1998:66) mukaisesta täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta enintään yhden vuoden ajalta. Kumoaminen liittyy norminpurkuun ja hallinnollisen työn vähentämiseen, mikä tukee hallintoon kohdistuvien tuottavuussäästöjen toimeenpanoa.

Vaikka täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta aiheutuneita kustannuksia ei enää erikseen korvattaisi, ei tällä olisi vaikutusta henkilön oikeuteen saada toimeentulotukea, sillä pykälän mukaisia korvauksia ei makseta yksittäisille henkilöille, vaan hyvinvointialueille ja Ahvenanmaan maakunnan kunnille. Yksilön oikeudesta toimeentulotukeen säädetään toimeentulotuesta annetussa laissa. Muutoksen vaikutuksia on kuvattu tarkemmin luvussa 4.

64 §. Korvaus vastaanottoon varautumisesta. Pykälässä säädetään kunnalle 43 §:ssä tarkoitettulla tavalla kuntapaikalle ohjatun 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettun henkilön vastaanottoon varautumisesta aiheutuneiden välttämättömien kustannusten korvaamisesta. Pykälä esitetään kumottavaksi norminpurkuna sekä budjettiriihessä linjattujen säästötavoitteiden toteuttamiseksi.

Vastaanottoon varautumisen kustannuksiksi on katsottu esimerkiksi asumiseen liittyvät kustannukset, kuten vuokra, sähkö, kotivakuutus tai välttämättömät kalustamiskulut, joita on voitu korvata kunnalle enintään neljän kuukauden ajalta ennen henkilön Suomeen tuloa tai kuntaan muuttoa. Perustellusta syystä, kuten esimerkiksi kiintiöpakolaisten saapumisen viivästymisen vuoksi, kustannuksia on voitu korvata enintään kahdeksan kuukauden ajalta. Kunnalle maksettavien korvausten edellytyksenä on lisäksi ollut elinvoimakeskuksen päätös korvausten maksamisesta. Varautumisen kustannuksia on voitu korvata vain sellaisista kustannuksista, jotka ovat syntyneet ennen henkilön Suomeen saapumista. Kumoamisen myötä vastaanottoon varautumisesta aiheutuneita kustannuksia ei enää korvattaisi kunnille.

68 §. Ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuvien kustannusten korvaaminen. Pykälä esitetään kumottavaksi kokonaisuudessaan norminpurkuna sekä hallintoon kohdistuvien tuottavuussäästöjen toimeenpanon tukena. Pykälän kumoamisen myötä rahoitus, 0,7 miljoonaa euroa, siirrettäisiin momentilta 32.50.30 (Valtion korvaukset kotoutumisen edistämiseksi) osaksi hyvinvointialueiden rahoitusta.

Pykälässä säädetään kunnalle, hyvinvointialueelle ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle korvattavista kustannuksista, jotka aiheutuvat ihmiskaupan uhrille tämän uhriasemasta johtuvien erityistarpeiden vuoksi järjestettävistä toimenpiteistä ja palveluista. Kyseisistä korvauksista luovutaan hallinnollisen työn vähentämiseksi, mikä purkaa normeja ja tukee hallintoon kohdistuvien tuottavuussäästöjen toimeenpanoa.

Hyvinvointialueiden ja kuntien velvoite järjestää niiden vastuulla olevia palveluita ei ole kytöksissä kotoutumislain mukaisten korvausten saamiseen. Hyvinvointialueilla, jotka Suomessa vastaavat sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisestä, ei myöskään ole ihmiskaupan uhreille omia palveluita, vaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut järjestetään asiakkaan henkilökohtaisen tarpeen perusteella ja perustuvat sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön. Vaikka kotoutumislain mukaisia korvauksia ihmiskaupan uhrien uhriasemasta johtuvien erityistarpeiden vuoksi järjestettävistä toimenpiteistä ja palveluista aiheutuvista kustannuksista ei olisi

jatkossa mahdollista hakea, kunta ja hyvinvointialue ovat edelleen velvollisia järjestämään ihmiskaupan uhreille heidän tarvitsemaansa tukea ja palveluita. Lähes kaikki ihmiskaupan uhrien kustannuksista on syntynyt hyvinvointialueille sosiaalihuollossa erityisesti lastensuojelun ja sosiaalityön kustannuksista sekä terveydenhuollossa psykiatrian ja terapian kustannuksista, jonka vuoksi rahoitus siirrettäisiin osaksi hyvinvointialueiden rahoitusta. Muutoksen vaikutuksia on kuvattu tarkemmin luvussa 4.

86 §. *Kotoutumista edistävien palveluiden tarjoamiseen liittyvä tiedonsaantioikeus.* Pykälän 3 ja 4 momenttiin tehtäisiin 16 §:n muuttamisesta ja 20 §:n kumoamisesta johtuva teknisluonteinen muutos koskien pykäläviittausta.

90 §. *Muiden korvausten hakemiseen ja käsittelyyn liittyvä tiedonsaantioikeus.* Pykälää esitetään muutettavaksi niin, että pykälän 1–4 ja 6 momentista poistettaisiin viittaukset kumottavaksi esitettyihin 63, 64 ja 68 §:ään. Pykälän 5 momentti esitetään kumottavaksi kokonaan. Pykälän 7 momenttiin ei esitetä muutoksia. Muutokset olisivat teknisluonteisia.

95 §. *Muutoksenhaku.* Pykälän 1 momenttiin tehtäisiin tekninen muutos johtuen 6 §:n kumoamisesta lisäämällä hallintolain säädösnumero momenttiin.

96 §. *Virkavastuu.* Esitetään, että pykälässä säädettäisiin lukutaitokoulutuksen toteuttamista koskevasta virkavastuusta. Ehdotuksen mukaan kotoutumislain 27 §:ssä tarkoitetun kotoutumiskoulutuksen toteuttamista koskevien tehtävien lisäksi myös 27 §:ssä tarkoitetun lukutaitokoulutuksen toteuttamista koskevia tehtäviä hoitavaan muun kuin viranomaisen palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan edellä mainituissa lainkohdissa tarkoitettuja tehtäviä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon ja hallintovaliokunnan mietinnön (HaVM 45/2022 vp) pohjalta kotoutumislakiin säädettiin uusi 96 § virkavastuusta. Nyt esitetyssä 1. lakiehdotuksessa lukutaitokoulutuksen järjestäminen työvoimakoulutuksena säädettäisiin työvoimaviranomaisen järjestämisvastuulle. Lukutaitokoulutusta voisi ehdotuksen mukaan toteuttaa myös kotoutumislaisissa tarkoitettu palveluntuottaja vastaavasti kuin jo nykyisin kotoutumiskoulutusta. Koska lukutaitokoulutuksen toteuttaminen on arvioitu rinnastuvan kotoutumiskoulutuksen toteuttamiseen, säädettäisiin myös lukutaitokoulutuksen osalta virkavastuusta vastaavasti kuin kotoutumiskoulutuksen osalta.

Voimaantulo. Säännöksessä säädettäisiin muutosten voimaantulosta ja siirtymäajasta.

7.2 Laki vapaasta sivistystyöstä

6 b §. *Opetuksen ja koulutuksen valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettavan koulutuksen laajuus ja arviointi.* Pykälästä ehdotetaan poistettavaksi viittaus oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaisen koulutuksen tietojen tallentamiseen. Viittaus ei olisi jatkossa tarpeellinen, koska koulutus poistuisi osana ehdotettavaa uudistusta. Opetuksen ja koulutuksen valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettaisiin jatkossakin vapaasta sivistystyöstä annetun lain 7 a luvun mukainen oppivelvollisille suunnattu koulutus.

9 §. *Valtionosuuden määrä.* Pykälän 2 momentti ehdotetaan kumottavaksi, sillä vapaassa sivistystyössä ei jatkossa järjestettäisi kyseisen lain nojalla 100 prosentin valtionosuudella rahoitettavaa maahanmuuttajien kotoutumiskoulutusta. Vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjien olisi jatkossa mahdollista toimia kotoutumiskoulutuksen osalta palveluntuottajina kunnille. Mikäli vapaan sivistystyön ylläpitäjä toteuttaisi kunnalle jatkossa kotoutumiskoulutusta, olisi se vapaasta sivistystyöstä annetun lain 3 §:n tarkoittamaa muuta koulutusta.

10 §. *Valtionosuuden laskemisessa käytettävien suoritteiden määrän vahvistaminen.* Pykälän 1 momentista poistettaisiin lause, joka koskee niiden opiskelijaviikkojen ja opetustuntien määrän vahvistamista, joihin 9 §:n 2 momentin mukaisesti on aiemmin myönnetty 100 prosentin valtionosuus.

14 §. *Erityisavustukset ja ylimääräiset avustukset.* Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin mahdollisuudesta myöntää ylimääräistä avustusta valtion talousarviossa osoitettujen määrärahojen rajoissa kuuroille järjestettyyn kotoutumiskoulutukseen ja lukutaitokoulutukseen sellaiselle vapaan sivistystyön oppilaitokselle, jolla on ylläpitämisluvassaan koulutustehtävänä viittomakielinen kotoutumiskoulutus. Avustusta myönnettäisiin valtion talousarviossa osoitettujen määrärahojen rajoissa. Voimassa olevan vapaasta sivistystyön annetun lain 16 §:n 2 momentin mukaan ylimääräisissä avustuksissa valtionapuviranomaisena toimii Opetushallitus.

24 §. *Opiskelijoilta perittävät maksut.* Pykälän 1 momentista kumottaisiin säännökset, jotka koskevat maksujen perimistä kotoutumissuunnitelmaan sisältyvistä koulutuksista ja oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaisesta koulutuksesta.

25 m §. *Säännösten soveltaminen oppivelvollisille järjestettävässä muussa koulutuksessa.* Pykälä kumottaisiin, sillä oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentin kumoamista koskevan 6. lakiehdotuksen myötä kyseistä koulutusta ei jatkossa enää olisi.

7.3 Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä

48 §. *Työnhakuvelvollisuuden asettamatta jättäminen.* Pykälän 1 momentin 4 kohtaa muutettaisiin niin, että momentissa oleva ilmaus ”luku- ja kirjoitustaidon” korvattaisiin seuraavalla ilmauksella ”perusopetuslain (628/1998) 46 §:ssä tarkoitettuja aikuisten perusopintojen lukutaitovaiheen”. Aikuisten perusopintoihin voi perusopetuslain 46 §:n mukaan sisältyä lukutaitovaihe, alkuvaihe sekä päättövaihe ja niitä voitaisiin edelleen tukea työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 9 luvun mukaisina omaehtoisina opintoina sekä kotoutumislain mukaisina omaehtoisina opintoina.

Lukutaitovaiheeseen sisältyy pääasiassa luku- ja kirjoitustaidon opintoja. Koska lukutaitovaiheessa opiskelevilla työnhakijoilla olisi selvästi muita työnhakijoita heikommalla edellytyksellä työllistyä, lukutaitovaiheen aikana ei 1 momentin 4 kohdan mukaan asetettaisi työnhakuvelvollisuutta. Edellytyksenä olisi kuitenkin, että opinnot ovat työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:n 2 momentin mukaan päätoimisia.

Työnhakuvelvollisuuden asettamatta jättäminen 1 momentin 4 kohdan perusteella olisi mahdollista vain lukutaitovaiheen opintojen aikana. Työnhakijan siirryttyä aikuisten perusopintojen alku- tai päättövaiheeseen työnhakuvelvollisuus asetettaisiin, kuten muillekin omaehtoisia opintoja opiskeleville työnhakijoille.

Luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen käsitettä ei enää jatkossa olisi, koska esityksen mukaisesti opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla toimiva vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen ohjaus- ja valtionosuusjärjestelmä purettaisiin. Tämän vuoksi kohdassa viitattaisiin enää perusopetuslain mukaiseen aikuisten perusopintojen lukutaitovaiheeseen.

61 §. *Työvoimakoulutuksen järjestäminen.* Esitetään, että pykälän 1 momentin 3 kohdasta kumottaisiin maininta luku- ja kirjoitustaidon opetuksesta. Lisäksi 1 momenttiin lisättäisiin uusi 4 kohta, jonka mukaan työvoimaviranomainen järjestäisi työvoimakoulutuksena kotoutumisen

edistämisestä annetun lain 26 a §:ssä tarkoitettua lukutaitokoulutusta. Kotoutumislakia koskevassa 1. lakiehdotuksessa esitetään lisättävän uusi 26 a §, jossa säädettäisiin lukutaitokoulutuksesta, sen sisällöstä, tavoitteista ja seurannasta. Kotoutumislain 27 §:ää koskevassa ehdotuksessa säädettäisiin lukutaitokoulutuksen järjestämisestä, joka olisi muodoltaan aina työvoimaviranomaisen järjestämää työvoimakoulutusta. Tehtävä olisi työvoimaviranomaiselle uusi ja siihen osoitettaisiin rahoitusta kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän kautta. Muutoksen taloudellisia vaikutuksia ja viranomaisvaikutuksia on kuvattu esityksen 4.2 luvussa.

74 §. Opintoja koskevat edellytykset. Ehdotetaan, että pykälän 1 momentin 1 kohtaan lisättäisiin maininta ammattikorkeakoulututkinnosta. Ammattikorkeakoulututkinto ei sisälly kohdassa mainittuun alempaan korkeakoulututkintoon, joten selvyiden vuoksi ammattikorkeakoulututkinto mainittaisiin kohdassa erikseen. Ammattikorkeakoulussa suoritettava ylempi ammattikorkeakoulututkinto sisältyy kohdassa mainittuun ylempään korkeakoulututkintoon, mutta selvyiden vuoksi myös tämä viittaus muutettaisiin ylempään ammattikorkeakoulututkintoon. Muutos olisi teknisluonteinen, eikä sillä olisi tarkoitus muuttaa kohdan vakiintunutta soveltamista ammattikorkeakoulututkintoihin liittyen. Esitetään, että pykälän 1 momentin 4 kohdasta kumottaisiin maininta luku- ja kirjoitustaidon koulutuksesta. Ehdotuksen mukaan työvoimaviranomainen järjestäisi lukutaitokoulutusta jatkossa työvoimakoulutuksena ehdotetun 61 §:n perusteella. Lisäksi pykälän 1 momentin 4 kohtaan lisättäisiin koulutus, josta säädettäisiin tässä esityksessä ehdotetun vapaasta sivistystyöstä annetun lain 14 §:n 2 momentissa. Käytännössä tämä mahdollistaisi tukea työttömyysetuudella viittomakielistä kotoutumiskoulutusta ja lukutaitokoulutusta, jota järjestettäisiin vapaan sivistystyön koulutuksena. Koulutusta järjestää vapaan sivistystyön oppilaitos, jolla on ylläpitämisluvassaan koulutustehtävänä viittomakielinen kotoutumiskoulutus. Mainittua koulutusta ei voitaisi järjestää työvoimakoulutuksena, minkä vuoksi tästä olisi tarpeellista säätää erikseen.

Lisäksi 1 momentin 3 kohtaan tehtäisiin tekninen muutos ja siitä poistettaisiin perusopetuslakia koskevan lain säädösnumero, sillä tämä mainittaisiin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa ensimmäistä kertaa jo lain 48 §:n 4 kohdassa, tässä esityksessä esitettyjen muutoksien johdosta. Muutoin 3 kohtaa ei muutettaisi.

7.4 Työttömyysturvalaki

10 luku Työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettavaa etuutta koskevat säännökset

4 §. Tämän lain poikkeava soveltaminen työllistymistä edistävien palvelujen alkamisen jälkeen. Pykälän 2 momenttiin tehtäisiin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 48 ja 61 §:n muuttamisesta johtuvat teknisluonteiset muutokset.

11 luku Toimeenpanoa koskevat säännökset

2 §. Velvollisuus tietojen antamiseen. Pykälän 4 momentin 18 kohdassa korjattaisiin virheellinen pykäläviittaus.

7.5 Laki valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä

9 a §. Vapaassa sivistystyössä järjestettyä oppivelvollisille ja jatkuvaan oppimiseen suunnattua koulutusta koskevat tiedot. Pykälää muutettaisiin siten, että siitä poistettaisiin viittaus oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaiseen koulutukseen. Kyseinen koulutus poistuu, joten siitä ei myöskään enää tallenneta tietoja Koski-tietovarantoon.

9 d §. *Vapaan sivistystyön koulutusta ja osaamismerkkejä koskevat tiedot.* Pykälän 1 momentin johdantokappaletta muutettaisiin siten, että siitä poistettaisiin viittaus oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaiseen koulutukseen. Kyseinen koulutus poistuu, joten sitä ei ole enää tarpeen mainita pykälässä.

7.6 Oppivelvollisuuslaki

5 §. *Oppivelvollisuuden suorittaminen eräissä tilanteissa.* Pykälän 2 momentti ehdotetaan kumottavaksi, sillä kansanopistoissa ei jatkossa enää olisi vapaasta sivistystyöstä annetun lain nojalla rahoitettavaa mainitun momentin mukaista koulutusta. Oppivelvollinen, joka on suorittanut perusopetuslaissa tarkoitetun perusopetuksen ja jolta puuttuu perusopetuksen jälkeisen koulutuksen suorittamiseksi riittävä suomen tai ruotsin kielen taito, voitaisiin jatkossa ohjata oppivelvollisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaisesti aikuisten perusopetukseen.

7.7 Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta

2 §. *Poikkeukset soveltamisalasta.* Pykälän 1 momentin 13 kohta ehdotetaan kumottavaksi. Kunnille on maksettu nykyisin osana niille maksettavaa laskennallista korvausta kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuille henkilöille työvoimapalveluna järjestettävän kotoutumiskoulutuksen rahoitus, joka esityksessä ehdotetun mukaisesti siirrettäisiin osaksi työvoimapalvelujen rahoitusta kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen. Tämän vuoksi ei olisi enää tarvetta säätää kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa poikkeuksesta soveltamisalaan mainittujen henkilöiden osalta, kun myös heidän osaltansa työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen rahoitus olisi osana työvoimapalveluiden rahoitusta, eli kunnille maksettavaa valtionosuutta.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Kotoutumislain 61 §:ssä säädetään laskennallisesta korvauksesta kunnalle ja 62 §:ssä laskennallisesta korvauksesta hyvinvointialueelle ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä korvauksen perusteista ja maksatuksesta. Valtioneuvoston asetuksella kotoutumisen edistämiseen liittyvien kunnan, hyvinvointialueen ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisen kustannusten korvaamisesta valtion varoista (872/2024) on määritelty korvausten määrät, ja asetukseen tehtäisiin muutokset esityksen säästötavoitteiden aikaansaamiseksi. Asetuksessa tulaa määrittelemään uudet korvausmäärät 1.1.2027 alkaen.

Kotoutumislain 14 §:ssä säädetään osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnista. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sisällöstä ja toteuttamisesta. Valtioneuvoston asetuksessa osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnista (869/2024) on säädetty tarkemmin edellä mainitun arvioinnin sisällöstä ja toteuttamisesta. Valtioneuvoston asetukseen tehtäisiin muutoksia 1. lakiehdotuksessa esitettyjen muutosten vuoksi.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1.1.2027.

Kotoutumislain siirtymäsäännöksessä säädettäisiin siitä, ettei kotoutumislain 30 §:n 1 momentin 1 kohdan muutosta sovellettaisi ennen lain voimaantuloa alkaneisiin opintoihin, joita tuetaan työttömyysetuudella. Ei olisi tarkoituksenmukaista puuttua ennen tämän lain voimaantuloa aloitettuihin opintoihin, jotta välttyttäisiin koulutusten epätarkoituksenmukaisilta keskeytyksiltä.

Ennen lain voimaantuloa aloitettuja opintoja voitaisiin siis tukea myös 30 vuotta täyttäneiden osalta opintokokonaisuuden ajalta.

Työttömyysturvalakiin ehdotettua muutosta sovellettaisiin työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta siirtymäsäännöksessä tarkemmin rajattujen perusopetuslain 46 §:ssä tarkoitettujen aikuisten perusopetuksen lukutaitovaiheen opintojen ajalta, jos opinnot alkavat lain voimaantulon jälkeen. Tätä ennen alkaneiden opintojen aikaiseen etuusoikeuteen sovellettaisiin työttömyysturvalain nykyistä 10 luvun 4 §:n 2 momenttia. Koska vapaan sivistystyön luku- ja kirjotustaidon koulutuksen ohjaus- ja valtionosuusjärjestelmä purettaisiin vuoden 2027 alusta lukien, käytännössä siirtymäsäännöstä sovellettaisiin niihin henkilöihin, joiden aikuisten perusopetuksen lukutaitovaiheen opinnot ovat alkaneet ennen lain voimaantuloa.

10 Toimeenpano ja seuranta

Toimeenpanon kannalta keskeistä on erityisesti muutokset, joita esitetään kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen järjestämisvastuuseen liittyen. Toimeenpanon kannalta keskeistä on työvoimaviranomaisen uuden tehtävän, lukutaitokoulutuksen järjestämisen, toteuttamiseen varautuminen ja resursointi sekä eri viranomaisten ja muiden tahojen välisten yhteistyökeinojen ja -kanavien luominen. Lisäksi toimeenpanossa on keskeistä huomioida sujuvat siirtymät muutosten voimaantullessa kesken olevissa kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksissa. Kuntien, työvoimaviranomaisten ja kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten järjestäjien olisi keskeistä tehdä tiivistä yhteistyötä, jotta välttyttäisiin koulutusten keskeyttämisiltä sekä epätarkoituksenmukaisten jonotusaikojen syntymistä koulutuksiin odotusten osalta.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen toimeenpanon kannalta tulisi huomioida kotoutumislain 30 §:ään esitettävä muutos aikuisten perusopetuksen tukemiseen erityisesti niiden opintojen osalta, jotka ovat alkaneet ennen tämän lain voimaantuloa. Ennen lain voimaantuloa aloitettuja opintoja voitaisiin tukea myös 30 täyttäneiden osalta.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Suhde talousarvioesitykseen

Hallitusohjelman, julkisen talouden suunnitelman vuosille 2024–2027 sekä syksyn 2025 budjettiriihen mukaisesti vähennetään julkisen talouden kustannuksia vähentämällä kuntien tehtäviä kotoutumisen edistämisessä, leikkaamalla kotoutumisen edistämisen rahoitusta sekä toteuttamalla kotoutumispalvelujen uudistus, jossa järjestelmää tehostetaan ja rahoitus kootaan yhteen kanavaan. Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2027 talousarvioksi, koska kustannusvaikutus kohdistuu valtiontalouteen vuodesta 2027 alkaen. Kustannusvaikutus huomioidaan julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2027–2030 keväällä 2026.

Hallituksen kehysriihessä keväällä 2024 päätettiin laskennallisen kuntakorvauksen alentamisesta 100 eurolla/vuosi 18 vuotta täyttäneiden osalta. Tämän vuoksi kuntien laskennallisen korvauksen tasoa leikataan. Kustannusvaikutus kohdistuu valtiontalouteen vuodesta 2027 alkaen ja se on huomioitu julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2024–2027. Lisäksi kunnille maksettavaan laskennalliseen korvaukseen tehdään tasoleikkaus. Kustannusvaikutus kohdistuu momentin 32.50.30 (Valtion korvaukset kotoutumisen edistämisestä, arviomääräraha) määrärahaan. Lisäksi momentilta 32.50.30 ja 29.10.31 tehdään määrärahasiirtoja momentille 28.90.30 ja momentille 28.89.31. Syksyn budjettiriihen mukaisten leikkausten kohdentamisesta sekä edellä mainitusta määrärahasiirrosta sovitaan keväällä 2026 julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2027–2030. Lakiehdotus liittyy esitykseen valtion vuoden 2027 talousarvioksi.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esityksessä muutettaisiin kotoutumislakia, vapaasta sivistystyöstä annettua lakia, työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia, työttömyysturvalakia, lakia valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä, oppivelvollisuuslakia ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia. Ehdotettuja säännöksiä onkin syytä tarkastella keskeisten perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Esityksen kannalta merkityksellisiä perustuslain säännöksiä ovat erityisesti 6, 10, 16–19, 22, 80, 121 ja 124 §.

Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ovat lailla säätäminen, lain täsmällisyys ja tarkkarajaisuus, rajoituksen hyväksyttävyys, rajoituksen suhteellisuus, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuus, oikeusturvajärjestelyjen riittävyys ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen. Lisäksi perustuslakivaliokunta on korostanut hallituksen esitysten valmistelun kehittämistä niin, että säätämisyjärjestysperusteluissa tarkasteltaisiin ehdotuksia myös perustuslain 22 §:n mukaisen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen eikä ainoastaan perus- ja ihmisoikeusristiriitojen kannalta (PeVL 52/2014 vp, s. 3/I).

12.1 Yhdenvertaisuus

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen tavoitteena on perustuslain 6 §:ssä perusoikeutena turvatun yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttaminen. Ihmiset ovat perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa 6 §:n 2 momentin mukaan ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Esityksessä ehdotetaan, että kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten muodostamaa kokonaisuutta ja koulutusten järjestämisvastuita yksinkertaistettaisiin ja selkiytettäisiin siten, että työnhakijoina olevien kotoutuja-asiakkaiden kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen järjestämisvastuu olisi kuntien työvoimaviranomaisilla, jotka järjestäisivät koulutuksia työvoimakoulutuksena. Lisäksi ehdotetaan, että mikäli henkilölle arvioidaan tarve kotoutumissuunnitelman laatimiselle osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin pohjalta, laadittaisiin se arviointiin sisältyvän alkuhaastattelun yhteydessä.

Yhdenvertaisuuteen voi vaikuttaa kotoutumista edistävien palveluiden tarjoaminen kuntien toimesta. Esityksellä pyritään varmistamaan kotoutumista edistävien koulutusten yhdenvertainen saatavuus eri kunnissa, kun kotoutumislakia koskevan ehdotuksen mukaan kunnan työvoimaviranomaisen vastuulla olisi järjestää kotoutumiskoulutusta ja lukutaitokoulutusta. Valtakunnallista yhdenmukaisuutta lisäisi Opetushallituksen määräykset kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen sisällöstä.

Yhdenvertaisuuteen voi vaikuttaa myös kotoutumista edistävien palveluiden tarjoaminen kuntien toimesta. Esityksen 1. lakiehdotuksessa esitetyillä muutoksilla kotoutumislain mukaisiin korvauksiin ei ole tarkoitus heikentää maahanmuuttajille tarjottavia kotoutumislain mukaisia palveluita eikä esityksellä puututa maahanmuuttajan oikeuteen saada tarvittaessa täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea taikka tukitoimenpiteitä varhaiskasvatuksessa tai perusopetuksessa. Lakiehdotukseen sisältyvillä säästötoimenpiteillä voi olla kuitenkin vaikutusta kotoutumispalveluiden tarjoamiseen kunnissa ja hyvinvointialueilla, vaikka esityksen tarkoituksena on karsia ensisijaisesti kuntien ja hyvinvointialueiden hallinnollisia tehtäviä sekä päällekkäistä rahoitusta. Muutoksilla ei kuitenkaan arvioida olevan vaikutuksia yhdenvertaisuuden kannalta.

Yhdenvertaisuuteen liittyy myös palveluiden rahoituskysymyksiä. Verotusoikeuden ja kuntien oikeuden päättää omasta taloudestaan on katsottu kuuluvan kunnallisen itsehallinnon keskeisiin

ominaispiirteisiin. Perustuslakivaliokunta on myös useaan kertaan todennut, että verotusoikeudella tulee olla reaalin merkitys kuntien mahdollisuuksille päättää itsenäisesti taloudestaan (esimerkiksi PeVL 16/2014 vp). Kunnilla on käytännössä hyvin erilaiset mahdollisuudet sopeuttaa talouttaan ja selviytyä palveluvelvoitteistaan. Sopeuttaminen kunnan verotuloja lisäämällä voi myös johtaa kuntakohtaisten tuloveroprosenttien vielä nykyistä suurempaan vaihteluun. Myös tämä on otettava huomioon, kun tehdään kuntien tehtäviin liittyviä ratkaisuja. Kuntien veroprosenttien suurella eriytymisellä toisistaan on myös selvä liittymäpinta perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuteen.

Perustuslakivaliokunta on valtionosuusjärjestelmää koskevassa käytännössään katsonut, ettei perustuslain turvaaman rahoitusperiaatteen kannalta ole riittävää arvioida sen toteutumista koko kuntasektorin tasolla, koska asukkaiden itsehallinto on suojattu kussakin kunnassa. Vaikutuksia on siten tarkasteltava myös yksittäisten kuntien tilanteen kannalta (esimerkiksi PeVL 17/2021 vp, PeVL 40/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2014 vp, s. 3 ja PeVL 41/2002 vp, s. 3/II). Valiokunta on myös edellyttänyt, että kuntien talouteen vaikuttavaa lainsäädäntöä toimeenpantaessa kiinnitetään vakavaa huomiota maan eri osissa olevien kuntien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja (ks. PeVL 67/2014 vp ja PeVL 37/2006 vp, s. 2–3).

Vakiintuneen tulkinnan mukaan valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tarkoituksena on varmistaa, että kaikilla kunnilla on olosuhteista ja kuntien tulopohjan eroista huolimatta edellytykset selvittää erityisesti lakisääteisistä tehtävistään. Valtionosuusjärjestelmällä on alueellisen yhdenvertaisuuden edistämisen vuoksi merkitystä myös perustuslain 6 §:n kannalta. Järjestelmän tehtävänä on tasoittaa kuntien välillä olevia peruspalveluiden kustannus- ja tarve-eroja ja siten lisätä elinkeino- ja väestörakenteeltaan erilaisten kuntien asukkaiden yhdenvertaista kohtelua ja heidän tosiasiallisia mahdollisuuksiaan saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja. Näin ollen valtionosuusjärjestelmän tarkastelu on keskeistä myös rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta (PeVL 16/2014 vp, s. 3/I, PeVL 34/2013 vp, s. 2/I, PeVL 29/2009 vp, s. 2/I).

Vaikka valtionosuusjärjestelmällä on keskeinen merkitys rahoitusperiaatteen toteutumisessa ja perusoikeuksiin liittyvien palvelujen turvaamisessa, lainsäätäjällä on kuitenkin katsottu olevan varsin laaja harkintavalta säädettäessä muutoksista valtionosuusjärjestelmään. Näin on katsottu olevan silloinkin, kun muutokset vaikuttavat merkittävästi yksittäisten kuntien valtionosuuksiin (PeVL 40/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 16/2014 vp, s. 4/I). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin lausuntokäytännössään todennut myös, ettei muutoksista saa aiheutua alueellisen yhdenvertaisuuden vaarantumista (PeVL 16/2014 vp, s. 3–4 ja PeVL 12/2011 vp, s. 3). Toisaalta on myös todettu, että yhdenvertaisuusperiaatteestakaan ei voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle silloin, kun pyritään kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (esimerkiksi PeVL 40/2014 vp, s. 6/II). Perustuslakivaliokunta on myös pitänyt perusoikeuksien toteutumisen kannalta tärkeänä, että valtionosuuksia menettävien kuntien taloudellista sopeutumista lievennetään riittävän pitkällä ja objektiivisin perustein määräytyvällä siirtymäajalla tai muilla järjestelyillä (PeVL 16/2014 vp, s. 4/II).

Esitetään, että opetus- ja kulttuuriministeriön rahoitus vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutukseen poistettaisiin ja lukutaitokoulutuksen osalta siirrettäisiin osaksi työvoimapalvelujen rahoitusta kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen. Lisäksi kunnille osana laskennallista korvausta maksettava rahoitus kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä siirrettäisiin kuntien peruspalvelujen valtionosuuteen. Valtionosuuksissa huomioidaan vieraskielisyyskerroin. Itsehallinnolliset kunnat päättävät, minkä verran ne osoittavat rahoitusta kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen toteuttamiseen. Ehdotetuilla muutoksilla voi olla erilaisia vaikutuksia erikokoisiin ja erilaisiin kuntiin, mikä voi heijastua myös palveluiden järjestämiseen ja sitä kautta

maahanmuuttajien ja kotoutuja-asiakkaiden yhdenvertaisuuteen eri puolilla Suomea. Kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmän kannustimet, kuntien kasvanut maksuvastuu työttömyysetuuksien rahoituksesta sekä kuntien 50 prosentin rahoitusosuus perustoimeentulotuesta voivat kannustaa kuntia järjestämään ja kehittämään nykyistä toimivampia ja tehokkaampia kotoutumiskoulutuksia ja lukutaitokoulutuksia sekä tarjoamaan niitä asiakkaille riittävästi. Mikäli kunnat eivät osoita riittävästi rahoitusta kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen järjestämiseen, voi sillä olla vaikutusta palveluiden tarjoamiseen. Se voisi vaikeuttaa maahanmuuttajien suomen tai ruotsin kielen sekä yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavien valmiuksien oppimista, millä puolestaan olisi kielteisiä vaikutuksia maahanmuuttajien työllistymiseen ja kotoutumiseen. Maahanmuuttajien työllistyminen lisää kunnan verotuloja ja toisaalta vastaavasti pienentää kuntien maksuvastuuta työttömyysetuksista. Nämä riskit ja hyödyt ovat olleet olemassa työvoimakoulutuksena toteutettavan kotoutumiskoulutuksen osalta jo vuoden 2025 alusta lukien. Ehdotettu muutos ulottaisi hyödyt ja riskit myös lukutaitokoulutukseen ja siihen osuuteen kotoutumiskoulutuksesta, jota tällä hetkellä toteutetaan vapaan sivistystyön oppilaitoksissa ja rahoitetaan suoraan vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjille.

Esityksessä ehdotetaan, että kotoutumislain mukaisina omaehtoisina opintoina tuettavaa aikuisten perusopetusta voitaisiin jatkossa tukea alle 30-vuotiaan tai perustellusta syystä tätä vanhemman kotoutuja-asiakkaan osalta. Esitys liittyy perustuslaissa turvatuista perusoikeuksista erityisesti yhdenvertaisuuteen, perustoimeentulon turvaan ja julkisen vallan velvollisuuteen pyrkiä edistämään työllisyyttä. Ehdotuksen suhdetta perustuslakiin on kuvattu jäljempänä kappaleessa 12.4.

Esityksellä pyritään sujuvoittamaan kotoutumisen alkuvaiheen palveluiden prosessia säätämällä kotoutumissuunnitelman laatimisen ajankohdasta. Alueellista yhdenmukaisuutta lisäisi se, että riippumatta siitä, missä maahanmuuttajalle tehtäisiin osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja sen pohjalta kotoutumissuunnitelma, laadittaisiin se arviointiin sisältyvän alkuhaastattelun yhteydessä. Nykytilanteessa kuntien alkuvaiheen palveluprosesseissa on eroja tässä suhteessa. Parhaimmillaan muutos nopeuttaisi kotoutuja-asiakkaan palveluiden alkuvaihetta, jos asiakas voitaisiin ohjata heti ensimmäisen tapaamisen jälkeen kotoutumista edistäviin palveluihin, kuten monikieliseen yhteiskuntaorientaatioon.

Esityksen 1. lakiehdotuksessa eli kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa esitetään kumottavaksi lain 6 §, jossa säädetään tulkittamisesta ja kääntämisestä. Pykälä on informatiivinen ja sen mukaan viranomaisen velvollisuudesta huolehtia asian tulkittamisesta tai kääntämisestä säädetään hallintolain 26 §:ssä. Pykälän kumoamisella ei olisi vaikutusta yhdenvertaisuuden toteutumiseen yhdenvertaisuusperiaatteen, etenkin kieleen liittyvän syrjimisperusteen näkökulmasta. Säännöksen ollessa informatiivinen viittaus hallinnon yleislakeihin, tulevat ne sovellettavaksi myös ilman nimenomaista säännöstä erityislainsäädännössä. Muutos ei siten heikentäisi maahanmuuttajien tai kotoutuja-asiakkaiden yhdenvertaisuutta tulkittamisessa tai kääntämisessä.

12.2 Henkilötietojen suoja

Jokaisen yksityiselämä on suojattu perustuslain 10 §:n 1 momentin nojalla. Perustuslain 10 §:n säännöksen yksityiselämän suojasta katsotaan sisältävän ainakin henkilökohtaisen identiteetin suojan, henkilötietojen suojan ja esimerkiksi moraalisen ja fyysisen koskemattomuuden suojan. Perustuslailla turvatus yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä tulee olla oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden tahojen aiheutonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä.

Kotoutumislain 9 luvussa säädetään kotoutumisen valtakunnallisesta kotoutumisen asiakastietojärjestelmästä ja tietovarannosta sekä eri tahojen tiedonsaantioikeuksista. Esityksen 1. lakiehdotuksessa eli kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa esitetään säädettävän uudesta tehtävästä eli lukutaitokoulutuksen järjestämisestä. Lukutaitokoulutuksen järjestämisestä vastaisi kunnan työvoimaviranomainen, mutta lukutaitokoulutusta voisi tuottaa myös kotoutumislaisissa tarkoitettu palveluntuottaja.

Kotoutumislain 9 luvussa säädetään jo nykyisin kotoutumislain mukaisista tiedonsaantioikeuksista. Vaikka lukutaitokoulutuksen järjestäminen olisi työvoimaviranomaiselle uusi tehtävä, ei olisi tarpeen säätää laajemmista eri tahojen tiedonsaantioikeuksista. Henkilöt, joita ohjattaisiin työvoimaviranomaisen järjestämään lukutaitokoulutukseen, olisivat samoja henkilöitä, joita on nykyisen kotoutumislain nojalla ohjattu kunnan tai työvoimaviranomaisen toimesta vapaan sivistystyön järjestämään luku- tai kirjoitustaidon koulutukseen tai aikuisten perusopetukseen, joita on voitu tukea omaehtoisina opintoina työttömyysetuudella. Henkilöt ovat kunnan tai työvoimaviranomaisen asiakkaina jatkossakin, ja kotoutumislain mukaisista tiedonsaantioikeuksista säädettäisiin nykyistä vastaavasti kotoutumislaisissa täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Kotoutumislain 94 §:n mukainen palveluntuottajan kotoutumista edistävien palveluiden tuottamiseen liittyvä tiedonsaantioikeus kattaisi myös tiedonsaantioikeuden silloin, kun palveluntuottaja tuotaisi lukutaitokoulutusta eikä pykälään esitetä sen osalta muutoksia. Kotoutumislain 94 §:n mukaisia tietoja ei ole rajattu ainoastaan välttämättömiin, vaan ne on lueteltu pykälässä tyhjentävästi. Henkilötietojen suojaa on käsitelty kotoutumislain kokonaisuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 208/2022 vp).

12.3 Sivistykselliset oikeudet

Perustuslain 16 §:n 1 momentissa säädetään oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen. Lisäksi perustuslain 16 §:n 2 momentissa säädetään erityisesti yhtäläisistä mahdollisuuksista saada muuta kuin perusopetusta kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti. Varattomuus ei saa olla tällaisen opetuksen saamisen esteenä. Yhtäläinen mahdollisuus sisältää mahdollisuuksien tasa-arvon, mutta säännöksessä on erityisesti mainittu kyvyt ja erityiset tarpeet. Näin ollen opetusjärjestelyissä voidaan ottaa ja käytännössä otetaan huomioon sellaisia seikkoja, jotka edellyttävät erityistä tukea tai muuten asetettavia perusteita muun kuin perusopetuksen poikkeukselliselle järjestämiselle. Ihmisoikeussopimuksissa on myös perusopetuksen jälkeistä opetusta koskevia säännöksiä. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, ja tämä esitys turvaa niitä myös sivistyksellisten oikeuksien osalta.

Esityksellä edistettäisiin sivistyksellisten oikeuksien toteutumista. Kotoutumiskoulutus ja muut kotoutumista edistävät koulutukset olisivat, kuten nykyisinkin, keskeinen osa kunnan ja työvoimaviranomaisen kotoutumisohjelmaa. Lisäksi lukutaitokoulutuksen järjestäminen olisi jatkossa työvoimaviranomaisen tehtävä ja osa mainittua kotoutumisohjelmaa. Tämän lisäksi esityksellä nopeutettaisiin ohjausta koulutukseen. Esityksellä parannettaisiin erityisesti kunnan ja työvoimaviranomaisen kokonaisvastuuta alkuvaiheen kotoutumista edistävästä koulutuksesta, millä parannettaisiin ja tehostettaisiin ohjautumista kotoutumista edistävään koulutukseen ja soveltuvan koulutuksen saatavuutta. Esitettävä kunnan ja työvoimaviranomaisen roolin vahvistuminen sekä rahoituksen kokoaminen kunnalle lisäisi kunnan mahdollisuuksia räätälöidä koulutuksia tarvelähtöisesti ja ohjata kotoutujia oikeanlaisiin koulutuksiin. Kunnan ja työvoimaviranomaisen roolin vahvistuminen lisäisi myös mahdollisuuksia yhteensovittaa kotoutumista edistävää koulutusta ja muuta, esimerkiksi ammatillista ja korkea-asteen koulutusta.

Esityksellä turvattaisiin maahanmuuttajien mahdollisuudet kehittää itseään nykyistä vastaavasti, vaikka kotoutumislain mukaisiin omaehtoihin opintoihin esitetään seuraavia muutoksia: vapaan sivistystyön kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksia ei enää tuettaisi kotoutumislain mukaisina omaehtoisina opintoina ja aikuisten perusopetusta ei pääsääntöisesti tuettaisi 30-vuotiaille tai tätä vanhemmille kotoutumislain mukaisina omaehtoisina opintoina. Kotoutumislain mukaan lähtökohtana on ollut se, että kotoutumiskoulutusta järjestetään pääsääntöisesti työvoimakoulutuksena. Esitetyillä muutoksilla vahvistetaan kunnan ja työvoimaviranomaisen roolia, ja jatkossa kotoutumislain mukaista kotoutumiskoulutusta järjestettäisiin aina työvoimakoulutuksena. Lisäksi lukutaitokoulutusta järjestettäisiin jatkossa työvoimakoulutuksena. Työvoimaviranomainen vastaisi siitä, että sen toimialueella on tarjolla suomen- ja ruotsinkielistä kotoutumiskoulutusta ja lukutaitokoulutusta kyseisellä alueella asuvien kotoutuja-asiakkaiden kotoutumisen ja työllistymisen tarpeita vastaavasti. Opetushallitus määräisi sen nykyisin jo tehtävänä olevan kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden lisäksi lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelman perusteista. Sekä opetussuunnitelman perusteiden että niiden pohjalta laadittavan koulutuspalvelun tuottajan oman toteuttamissuunnitelman avulla taattaisiin lukutaitokoulutuksen korkeatasoisuutta ja tasalaatuisuutta, millä edistettäisiin myös lukutaitokoulutusta tarvitsevien kotoutuja-asiakkaiden sivistyksellisten oikeuksien toteutumista. Esityksen mukaisesti vapaan sivistystyön oppilaitoksissa toteutettava kotoutumis- ja lukutaitokoulutuksen tarjoaminen päättyisi, ja samalla myös kansanopistoissa oppivelvollisille tarjottu oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentin mukainen kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden tai vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmasuosituksen mukainen koulutus päättyisi. Kansanopistoissa tarjotun, oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaisen koulutuksen sijaan nämä oppivelvolliset voisivat jatkossa osallistua oppivelvollisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaisesti aikuisten perusopetukseen, mikä turvaisi myös oppivelvollisten kotoutuja-asiakkaiden koulutuspolkuja ja sitä kautta perusoikeutena turvattuja sivistyksellisiä oikeuksia. Esityksellä ei siten heikennettäisi maahanmuuttajien sivistyksellisiä oikeuksia, sillä maahanmuuttajat ja kotoutuja-asiakkaat voisivat osallistua aiempien omaehtoisina opintoina tuettujen koulutusten sijaan työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen tai lukutaitokoulutukseen ja oppivelvolliset nuoret, joilla on heikko suomen tai ruotsin kielen taito, voisivat suorittaa oppivelvollisuuttaan aikuisten perusopetuksessa. Lisäksi kunnan ja työvoimaviranomaisen kotoutumisohjelma sisältää myös muuta koulutusta ja palveluita, jotka edistävät suomen ja ruotsin kielen osaamista, luku- ja kirjoitustaitoa, yhteiskunta- ja työelämävalmiuksia sekä työllistymistä ja yrittäjyyttä, jolla tuetaan sivistyksellisten oikeuksien toteutumista. Kotoutumislain mukaisen omaehtoisina opintoina tuettavan aikuisten perusopetuksen tukemisen yläikärajan tavoitteena on se, että aikuisten perusopetukseen ohjautuisi pääasiassa nuoria kotoutuja-asiakkaita, joille perusopetuksen suorittaminen ja opiskeluvaihtoehtojen parantaminen on työvoimapolitiittisesti perusteltua toisen ja korkea-asteen opintojen suorittamisen ja tulevan työuran kannalta.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen mukaan kotoutumislain mukaisina omaehtoisina opintoina tuettavaa aikuisten perusopetusta voitaisiin jatkossa tukea alle 30-vuotiaan tai perustellusta syystä tätä vanhemman kotoutuja-asiakkaan osalta. Tämä tarkoittaisi sitä, ettei aikuisten perusopetusta enää tuettaisi 30 vuotta täyttäneille työnhakijana oleville kotoutuja-asiakkaille työttömyysetuudella. Kotoutumiskoulutus, lukutaitokoulutus ja monikielinen yhteiskuntaorientaatio antavat suomalaista yhteiskuntaa ja siihen yhdenvertaisena osallistumista koskevat tiedot ja taidot myös sellaisille kotoutuja-asiakkaille, joilla ei ole peruskoulutusta. Kotoutuja-asiakkaita koskevan kotoutumislain mukaisen omaehtoisina opintoina tuetun aikuisten perusopetuksen ikärajan ei siten nähtäisi merkittävästi heikentävän tämän ryhmän sivistyksellisiä oikeuksia osana suomalaista yhteiskuntaa. Kotoutumiskoulutuksen sisällöt ja tavoitteet ovat työelämälähtöisempiä kuin aikuisten perusopetuksen sisällöt ja tavoitteet. Ehdotetulla ikärajalla pyritään edistämään työttömän työllistymistä, ja siten ikärajan asettamisen nähtäisiin olevan

sopusoinnussa sekä sivistyksellisten oikeuksien että työllä, ammatilla tai elinkeinolla hankittuun toimeentuloon koskevien perusoikeuksien kanssa.

12.4 Oikeus työhön ja sosiaaliturvaan sekä elinkeinovapaus

Sosiaaliturvaa koskevan perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännös ei aseta maahanmuuttajia erityisasemaan muuhun väestön nähdessä. Käytännössä maahanmuuttajat saattavat keskimääräistä useammin olla tilanteessa, jossa kyseinen säännös tulee sovellettavaksi. Perustuslain 19 §:n 1 momentti koskee niin sanottua viimesijaista toimeentuloa; kun toimeentuloa ei saa mistään muusta lähteestä, astuu voimaan tämän pykälän mukainen velvoite, joka toimeentulon osalta hoidetaan käytännössä toimeentulotuella. Perustuslain 7 §:n 1 momentissa jokaiselle turvattu oikeus elämään kytkeytyy läheisesti 19 §:n 1 momenttiin.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen mukaan kotoutuslain mukaisina omaehtoisina opintoina tuettavaa aikuisten perusopetusta voitaisiin jatkossa tukea alle 30-vuotiaan tai perustellusta syystä tätä vanhemman kotoutuja-asiakkaan osalta. Tämä tarkoittaisi sitä, ettei aikuisten perusopetusta enää tuettaisi 30 vuotta täyttäneille työnhakijana oleville kotoutuja-asiakkaille työttömyysetuudella. Aikuisten perusopetuksen tukemisen yläikäraja koskisi vain kotoutuslain mukaista omaehtoista opiskelua eikä estäisi tätä vanhempiakin kotoutuja-asiakkaita hakeutumasta aikuisten perusopetukseen jollakin toisella etuudella tai toimeentulolla. Lisäksi aikuisten perusopetuksen työttömyysetuudella tuettu opiskelu yli 25-vuotiaille maahanmuuttajille olisi edelleen mahdollista omaehtoisina opintoina työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain nojalla, mikäli tukemisen edellytykset täyttyisivät mainitun lainsäädännön nojalla. Tällä esityksellä rajattaisiin aikuisten perusopetuksen kotoutuslailla tuetun omaehtoisen opintojen tukemisen mahdollisuutta työttömyysetuudella, mutta ei rajoitettaisi perustuslain turvaamaa oikeutta viime sijaiseen sosiaaliturvaan.

Esitys liittyy perustuslaissa turvatuista perusoikeuksista erityisesti yhdenvertaisuuteen, perustoimeentulon turvaan ja julkisen vallan velvollisuuteen pyrkiä edistämään työllisyyttä. Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa asettaa ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan iän perusteella. Erottelujen tulee kuitenkin olla hyväksyttäviä perusoikeusjärjestelmän kannalta. Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Säännöksen 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Lainkohdassa säädetään yksilöille kaikissa elämäntilanteissa kuuluvasta vähimmäisturvasta. Pykälän 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden aikana. Käytännössä tällä tarkoitetaan sitä, että lainsäätäjän on turvattava perustoimeentulon turva lainkohdassa mainituissa tilanteissa.

Työttömyysturvajärjestelmän tarkoituksena on turvata työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille korvaamalla työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä. Työttömyysetuus ei ole ensisijainen päätoimisen opiskelun aikaisen toimeentulon turvaamiseen tarkoitettu etuus, vaan tätä varten on opintotuki.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslaki sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle (esimerkiksi PeVL 50/2005 vp, s. 2/II ja siinä mainitut lausunnot). Työttömyysturvan osalta

perustuslakivaliokunta on usein arvioinut työttömyysturvaseuraamuksia ja todennut, että kyse voi olla ehdoista, joilla pyritään edistämään työttömän työllistymistä ja jotka ovat siten sopu-soinnussa oikeutta työhön koskevan perustuslain 18 §:n kanssa (esimerkiksi PeVL 2/2012 vp, s. 2/I). Perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien tulee olla sillä tavoin kattavia, ettei synny väliinputoajaryhmiä (ainakin PeVL 48/2006 vp, s. 2 ja PeVL 6/2009 vp, s. 8/I).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena, ettei kaikkien henkilöiden työttömyyden aikaista toimeentuloa turvata samalla tavoin (PeVL 46/2002 vp sekä PeVL 17/1995 vp, PeVL 17/1996 vp, PeVL 32/1997 vp, PeVL 32/2000 vp ja PeVL 43/2001 vp). Perustuslakivaliokunta on nuorten työmarkkinatukioikeutta koskevissa lausunnoissaan (PeVL 17/1995 vp ja PeVL 17/1996 vp) katsonut, että iän perusteella määräytyvä erityiskohtelu on mahdollinen. Lausun-nossa PeVL 17/1996 vp perustuslakivaliokunta totesi, että ikärajojen asettamista käytetään so-siaaliturvainsäädännössä määrittelemään tietyn järjestelmän piiriin kuuluvat tahot ja etuuden myöntämiselle asetettavat ehdot. Perustuslakivaliokunta katsoi ottaen huomioon ajan työlli-syys tilanteen, että nuorten erilliskohtelulle oli olemassa hyväksyttävä peruste.

Ehdotettu muutos tarkoittaisi sitä, ettei 30 vuotta täyttäneen kotoutuja-asiakkaan osalta voitaisi tukea työttömyysetuudella kotoutumislain mukaisina omaehtoisina opintoina aikuisten perus-opetusta paitsi perustellusta syystä. Muutos ei estäisi 30 vuotta täyttäneitä kotoutuja-asiakasta hakeutumasta aikuisten perusopetukseen jollakin toisella etuudella tai toimeentulolla. Lisäksi aikuisten perusopetuksen tukeminen yli 25-vuotiaille maahanmuuttajille on edelleen mahdol-lista omaehtoisina opintoina työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain nojalla, mikäli tukemisen edellytykset täyttyisivät mainitun lainsäädännön mukaisesti. Yläikärajan asettamisen tavoitteena on ohjata 30-vuotiaita ja tätä vanhempia kotoutuja-asiakkaita ensisijaisesti sellaisiin työllistymistä, kielitaitoa ja kotoutumista edistäviin koulutuksiin ja toimenpiteisiin, jotka nyky-tilanteeseen verrattuna nopeuttaisivat maahanmuuttajien työllistymistä ja kotoutumista.

Työttömyysetuudella julkisin varoin rahoitettavia toimenpiteitä tulee suunnitella ja kehittää yh-teiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 44/2021 vp hallituksen esitykseen niin sanotusta pohjoismaisesta työnhakumallista (HE 167/2021 vp) todennut, että kansantalouden ja julkisen talouden tila voidaan ottaa huomioon mitoitettaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa (ks. esim. PeVL 58/2016 vp, s. 2 ja PeVL 34/1996 vp, s. 2–3). Kolmekymmentä vuotta täyttäneiden kotoutuja-asiakkaiden aikuisten perusopetuksen tukeminen työttömyysetuudella olisi julkisen talouden haasteet huomioiden epämielikästä tilanteessa, jossa heille on vaihtoehtona tarjolla lyhyempi ja työllistymiseen tähtäävä kotoutumiskoulutus tai lukutaitokoulutus. Esimerkiksi aikuisten pe-rusopetuksen 30–35-vuotiaana aloittavat saavuttaisivat ammatillisen pätevyyden todennäköi-sesti 38–43-vuotiaana, jolloin heidän jäljellä olevat työvuodet jäisivät selvästi vähäisemmiksi kuin aikuisten perusopetuksen 25–30-vuotiaana aloittaneilla tai muita väyliä pitkin työmarkki-noille siirtyneillä yli 30-vuotiailla. Pelkkä peruskoulun oppimäärän suorittaminen ei edistä juu-rikaan työllistymisen mahdollisuuksia. Vaikka perusopetuksen suorittamiselle voi olla sivistyk-sellisiä tavoitteita, on koulutuksen tukemista työttömyysetuudella perusteltava työllistymisen ja kotoutumisen edistämiseksi. Julkinen tuki kotoutumista edistäviin koulutuksiin työttömyysetuu-den muodossa on investointi, joka on mielekästä kohdentaa siten, että hyöty yksilön elämän-kaarella ja yhteiskunnalle on maksimoitavissa pidemmän jäljellä olevan potentiaalisen työuran muodossa.

Opetushallinnon tilastopalvelun¹⁵³ mukaan vuosina 2019–2024 vieraskieliset opiskelijat suorit-tivat ammatillisen perustutkinnon keskimäärin 32–33 vuoden iässä, kun keskimääräinen

¹⁵³ Opetushallinnon tilastopalvelu Vipunen, luettu 30.9.2025.

suoritusikä suomenkielisillä oli 21–23 vuotta. Kotoutumiskoulutuksen sisällöt ja tavoitteet ovat työelämälähtöisempiä kuin aikuisten perusopetuksen sisällöt ja tavoitteet. Muutoksen myötä aikuisten perusopetukseen ohjautuisi työttömyysetuudella tuettuna pääasiassa nuoria kotoutuja-asiakkaita, joille perusopetuksen suorittaminen ja opiskeluvalmiuksien parantaminen on työvoimapoliittisesti perusteltua toisen ja korkea-asteen opintojen suorittamisen ja tulevan työuran pituuden ja laadun kannalta.

Esityksen tavoitteena on tukea maahanmuuttajien työllistymistä ja kotoutumista. Ehdotetun muutoksen arvioidaan olevan sopusoinnussa perustuslain ja edellä mainittujen perustuslakivaliokunnan lausuntojen kanssa. Esitetyllä muutoksella pyritään edistämään maahanmuuttajien työllistymistä, joka on erilaisten tutkimusten valossa alhaisempi kuin suomalaistaustaisilla. Ehdotus ei luo uusia väliinputoajaryhmiä, joilla ei olisi oikeutta mihinkään etuuteen tai mahdollisuutta osallistua mihinkään koulutukseen. Perustuslakivaliokunta on pitänyt myös mahdollisena, ettei kaikkien henkilöiden työttömyyden aikaista toimeentuloa turvata samalla tavoin ja että iän perusteella määräytyvä erityiskohtelu on mahdollinen eikä esitys olisi sen osalta ristiriidassa. Ottaen lisäksi huomioon kotoutumisen ja työllistymisen tavoitteet voitaneen katsoa, että ehdotettu ikäraja ei merkinne sellaista lakisääteisen perustoimeentulon heikennystä, mitä tulisi pitää perustuslain vastaisena.

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi kotoutumislain 7 §, jossa säädetään oikeudesta ansiopäivärahaan, yleistukeen ja toimeentulotukeen. Kuten hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 208/2022 vp) perusteluissa on kuvattu, kyseinen säännös on informatiivinen eikä maahanmuuttajalla ole pykälän perusteella oikeutta ansiopäivärahaan, yleistukeen tai toimeentulotukeen. Etuuksien saamisen edellytykset ratkaistaan työttömyysturvain, yleistukilain ja toimeentulotuesta annetun lain perusteella. Pykälän kumoaminen ei siten kaventaisi maahanmuuttajien tai kotoutuja-asiakkaiden oikeutta ansiopäivärahaan, yleistukeen tai toimeentulotukeen eikä vaikuttaisi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Esityksen 1. lakiehdotuksen 63 §:n kumoaminen ei vaikuta yksilön oikeuteen saada tarvittaessa täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea. Ehdotetulla muutoksella ei näin ollen ole rajoitettaisi yksilön perustuslain turvaamaa oikeutta viimesijaiseen sosiaaliturvaan.

12.5 Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin

Perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisen oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla. Momentissa on erikseen mainittu kaksi perinteistä vähemmistöryhmää, saamelaiset ja romanit. Muita siinä tarkoitettuja ryhmiä ovat lähinnä kansalliset ja etniset vähemmistöt. Tällä esityksellä ei rajoiteta maahanmuuttajien oikeutta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Esityksen tavoitteena on pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti varmistaa, että kotoutuminen on mahdollista molemmilla kotimaisilla kielillä. Lisäksi hallitusohjelman mukaisesti lisätään ruotsinkielistä kotoutumiskoulutusta. Kotoutumislakia koskevassa 1. lakiehdotuksessa huomioidaan esitetyissä muutoksissa suomen ja ruotsin kielen asema kansalliskielinä. Kotoutumista edistävissä palveluissa on huomioitava molempien kansalliskielten asema ja lakiehdotusta koskevissa eräissä pykälissä sekä säännöskohtaisissa perusteluissa on tuotu esiin esimerkiksi se, että viranomaisten tulee selkeämmin tieottaa mahdollisuudesta kotoutua myös ruotsiksi. Lisäksi esityksen perusteluissa on kuvattu, että työvoimaviranomaisen tulisi huomioida kotoutumiskoulutuksen sisällössä ja tavoitteissa myös ruotsinkielisen kotoutumiskoulutuksen järjestämisen lisääminen. Ruotsinkieliselle kotoutumispolulle ohjausta ja ruotsinkielisen kotoutumiskoulutuksen saatavuutta olisi tarkoituksenmukaista vahvistaa erityisesti kaksikielisillä

työllisyysalueilla huomioiden, että kotoutumiskielen valinnassa on perusteltua arvioida etenkin työllistymisen ja jatkokoulutuksen mahdollisuuksia kyseisellä kielellä. Siirtymäajan rahoituksella ruotsinkieliseen koulutukseen varmistetaan ruotsinkielistä koulutusta tarjoavien vapaan sivistystyön oppilaitosten asema ja tuetaan koulutuksenjärjestäjien sopeutumista ehdotettuun uudistukseen.

Perustuslain 17 §:n 3 momentissa sekä viittomakielilailla (359/2015) ja vammaisten henkilöiden tulkittamispalvelusta annetussa laissa (133/2010) turvataan viittomakielisten ja vammaisten henkilöiden oikeus tulkittamis- ja käännöspalveluun. Hallintolain 26 §:ssä säädetään tulkittamisesta ja kääntämisestä. Sen 1 momentin mukaan viranomaisen on järjestettävä tulkittaminen ja kääntäminen asiassa, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta, jos romani- tai viittomakieltä taikka muuta kieltä käyttävä asianosainen ei osaa viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä; tai jos asianosainen ei vammaisuuden tai sairauden perusteella voi tulla ymmärretyksi. Pykälän 2 momentin mukaan asia voidaan tulkita tai kääntää sellaiselle kielelle, jota asianosaisen voidaan todeta asian laatuun nähden riittävästi ymmärtävän, ja 3 momentin mukaan asian selvittämiseksi tai asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi viranomainen voi huolehtia tulkittamisesta ja kääntämisestä muussakin kuin 1 momentissa tarkoitettussa asiassa.

Tällä esityksellä ei esitetä kavennettavan maahanmuuttajien tai muiden väestöryhmien oikeutta tulkittamiseen ja käännöspalveluihin. Esityksen 1. lakiehdotuksessa eli kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa esitetään kumottavaksi lain 6 §, jossa säädetään tulkittamisesta ja kääntämisestä. Pykälä on informatiivinen ja sen mukaan viranomaisen velvollisuudesta huolehtia asian tulkittamisesta tai kääntämisestä säädetään hallintolain 26 §:ssä. Pykälän kumoamisella ei olisi vaikutusta yhdenvertaisuuden toteutumiseen yhdenvertaisuusperiaatteen, etenkin kieleen liittyvän syrjimisperusteen näkökulmasta. Säännöksen ollessa informatiivinen viittaus hallinnon yleislakeihin, tulevat ne sovellettavaksi myös ilman nimenomaista säännöstä erityislainsäädännössä.

12.6 Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto

Perustuslain 121 §:ssä säädetään kunnallisesta itsehallinnosta. Pykälän 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Perustuslain esitöiden mukaan kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavikseen, ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla (HE 1/1998 vp, s. 176 sekä PeVL 17/2021 vp). Tämän esityksen mukaiset tehtävät kunnalle esitetään säädettävän lailla.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut, että kunnille annettavista tehtävistä säädettäessä on huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (PeVL 41/2002 vp, s. 3/II, PeVL 50/2005 vp, s. 2/I, PeVL 42/2010 vp, s. 5 sekä PeVL 17/2021 vp). Perustuslakivaliokunta piti ongelmattomana säätää kunnalle uusia tehtäviä liittyen alkukartoituksiin, kun kunnalle näitä kustannuksia myös korvattiin saman kotoutumislain mukaisesti (PeVL 42/2010, s. 5). Voimassa olevaan kotoutumislakiin sisältyy jo nykyisellään kunnalle säädettyjä velvoitteita järjestää palveluja maahanmuuttajille.

Esityksen taloudelliset vaikutukset ovat pääosin valtion rahoituksen vähennystä, erityisesti päällekkäisen rahoituksen karsimista, mutta myös osin kuntien tehtävien vähentämisestä johtuvia säästöjä. Vähäisiä taloudellisia vaikutuksia on myös tietyistä valtion korvauksista luopumisesta aiheutuvasta hallinnollisen työn vähenemisestä. Säästöjen kohdistuessa päällekkäiseen rahoitukseen, kuntien tosiasiallinen kyky hoitaa lakisäateisiä tehtäviään ei vaarannu, sillä tehtävien

hoitamista rahoitetaan edelleen muista rahoituskanavista. Lisäksi hallinnollisen työn väheneminen vapauttaa resursseja muun työn tekemiseen. Niiden kuntien tehtävien osalta, joista esitetään luovuttavan, ei olisi vaikutuksia kunnalliseen itsehallintoon, koska kunnalla ei olisi jatkossa velvollisuutta tarjota kumotuksi esitettäviä palveluita. Säästötavoitteiden aikaansaamiseksi toteutettaisiin lisäksi tasoalennus kunnille maksettavaan laskennalliseen korvaukseen. Kunnilla ja hyvinvointialueilla on mahdollisuus itse määritellä, miten laskennallisia korvauksia käytetään ja siten myös niillä rahoitettavien palveluiden vähentämisestä tai lakkauttamisesta. Siltä osin, kun kunnat ja hyvinvointialueet tosiallisesti vähentävät kumottavia lakisääteisiä palveluita, säästöillä ei ole niille taloudellisia vaikutuksia. Kotoutumisen edistämiseen liittyvien velvoitteiden, kuten kotoutumislain mukaisiin korvauksiin liittyvän hallinnollisen työn vähentäminen, erilaisten kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyö-, suunnittelu-, kehittämis- ja seurantatehtävien keventäminen, vähentää kunnille ja hyvinvointialueille kohdistuvia lakisääteisiä sekä hallinnollisia tehtäviä, koska ne vähentävät byrokratiaa ja tehostavat resurssien käyttöä.

Tämän hallituksen esityksen sisältämällä kotoutumisen edistämisestä annetun lain 1. lakiehdotuksella säädettäisiin uusi tehtävä kunnalle. Kunnalle, tarkemmin kunnan työvoimaviranomaiselle, säädettäisiin uusi tehtävä lukutaitokoulutuksen järjestämisestä, joka olisi osa kunnan ja työvoimaviranomaisen kotoutumisohjelmaa. Lisäksi työvoimaviranomaisen roolia kotoutumisohjelmassa selkeytettäisiin, mutta kotoutumisohjelman järjestämistä koskeva tehtävä ei olisi työvoimaviranomaiselle uusi. Lukutaitokoulutuksen järjestäminen olisi uusi tehtävä, jota on nykyisin toteutettu opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittamana vapaan sivistystyön oppilaitoksissa, joista osa on yksityisomisteisia ja osa kuntien omistamia. Kunnille esitettäisiin rahoitusta uuden tehtävän hoitamiseen, millä turvattaisiin niiden tosiasiallinen kyky hoitaa uutta tehtävää.

Kotoutumislakia koskevan esitysehdotuksen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriön rahoitus vapaan sivistystyön kotoutumiskoulutukseen poistettaisiin ja lukutaitokoulutuksen rahoituksen osalta siirrettäisiin kuntien peruspalveluiden valtionosuuteen. Lisäksi kunnille osana laskennallista korvausta maksettava rahoitus työvoimakoulutuksena toteutettavan kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä siirrettäisiin kuntien peruspalveluiden valtionosuuteen. Ehdotetuilla muutoksilla voi olla erilaisia vaikutuksia erikokoisiin kuntiin ja niiden saamaan rahoitukseen. Opetus- ja kulttuuriministeriön rahoitus vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjille kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän koulutuksen järjestämiseen on kohdistunut eri tavoin eri puolilla Suomea sen perusteella, kuinka laajasti koulutuksia on toteutettu nimenomaan vapaan sivistystyön toimesta. Kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitusmalleja koskevassa selvityksessä¹⁵⁴ tarkasteltiin rahoituksen kohdistumista eri alueille. Asia on kuvattu tarkemmin kappaleessa 4.2.1.4 Vaikutukset kuntien talouteen. Lisäksi ehdotettu muutos koskien kunnille osana laskennallista korvausta maksettavaa rahoitusta työvoimakoulutuksena toteutettavan kotoutumiskoulutuksen rahoituksen siirtämistä voi lisätä entisestään pakolaisten muuttoa ja keskittymistä isoihin kaupunkeihin ja kasvukeskuksiin, mikäli pienemmissä kunnissa ei ole tarjolla kotoutumista edistäviä palveluita. Toisaalta työvoimapalvelut järjestetään usein yhtä kuntaa isommissa työllisyysalueilla, jolloin palveluja on tarjolla myös pienempien kuntien kotoutuja-asiakkaille. Ehdotuksen myötä rahoitusta kohdistuisi enemmän etenkin suurempiin kuntiin, joissa kuitenkin myös asuu suurin osa maahanmuuttajista ja kotoutuja-asiakkaita. Ehdotus koota kaikki kotoutumiskoulutuksen rahoitus yhteen kanavaan yksinkertaistaisi kuntien budjettisuunnittelua ja lisäisi rahoituksen ennakoitavuutta ja työllisyysalueeseen kuuluvien kuntien välistä yhteistyötä, kun kotoutuja-asiakkaiden työvoimapalveluiden rahoitus olisi kokonaisuudessaan osa kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmää. Kuntien saama valtionosuusrahoitus on

¹⁵⁴ Karinen, R. ym. 2025. Selvitys kotoutumista ja kielitaitoa edistävien koulutusten rahoitusmalleista. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/c33a0fe5-17be-4a0b-8bdd-3545e4fb2e72/a0ae1e15-09c8-4c6c-8e1b-64600b40b49a/KIRJE_20250522101249.PDF

yleiskatteellista, joten kunnat voivat itse päättää, millä tavoin ne kohdentavat rahoitusta kunnan lakisääteisiin tehtäviin. Ehdotettu muutos lisäisi osittain kunnallisen itsehallinnon toteutumista, kun kunta saisi jatkossa koko kotoutumis- ja lukutaitokoulutukseen osoitettavan rahoituksen osana kuntien peruspalvelujen valtionosuutta.

Hallitusohjelman mukaisesti kotoutumiskoulutuksen järjestäjälle myönnettävä rahoitus muutetaan osin tulosperusteiseksi. Rahoituksen kokoamisella yhteen kanavaan lisättäisiin myös kotoutumiskoulutuksen rahoituksen osittaista tulosperusteisuutta, kun kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän kannustinvaikutukset koskisivat laajemmin kotoutumista ja kielitaitoa edistäviä koulutuksia nykyisen työvoimakoulutuksena järjestetyn kotoutumiskoulutuksen lisäksi. Työvoimakoulutuksen roolin kasvattaminen voisi lisätä tulosperusteisuutta, kun kuntien työvoimaviranomaiset voisivat halutessaan rakentaa työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen tuottamiseen erillisiä tulosperusteisia elementtejä. Rahoituksen muuttamista osin tai kokonaan tulosperusteiseksi tulee arvioida perustuslain turvaaman kunnallisen itsehallinnon sekä siihen kiinteästi kuuluvan rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta. Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Rahoitusperiaatteen mukaan valtion on kuntien tehtävistä säätäänsä huolehdittava siitä, että kaikilla kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua valtion säätämistä tehtävistä. Kunnille osoitettavat tehtävät ja niiden rahoitus eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa myöskään heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja hallinnostaan. Rahoitusperiaate sisältyy Suomen ratifioimaan Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklaan, jonka mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa. Edellä mainitun lisäksi kunnan peruspalvelujen valtionosuustehtävien osalta on huomioitava valtionosuuslain 21 §:n 2 momentti, jonka mukaan uusissa ja laajentuissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista, ellei valtionosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruisia vähennyksiä. Lisäksi pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa on kirjaus, jonka mukaan valtio sitoutuu kompensoimaan kunnille asetettavat uudet tehtävät ja velvoitteet sekä mahdolliset tehtävien laajennukset, rahoittamalla ne täysimääräisesti tai purkamalla muita velvoitteita.

Hallinnollisen taakan, normien purkamiseksi sekä lainsäädännön selkeyttämiseksi ja yksinkertaistamiseksi kuntien tehtävistä kumottaisiin 47 §:ää vastaava tehtävä ja yhteensovittamista edistettäisiin osana kunnan muita sille säädettyjä tehtäviä. Myös tällä edistettäisiin kunnallisen itsehallinnon toteutumista, kun kunta voisi toteuttaa vastaavan kaltaista tehtävää osana muita sille säädettyjä tehtäviä.

Kotoutumislakia koskevassa 1. lakiehdotuksessa esitetään kunnille lisärahoitusta 2 miljoonaa euroa, mikä osoitettaisiin kunnille peruspalvelujen valtionosuutena. Rahoituksen tarkoituksena olisi vahvistaa kotoutumiskoulutuksen joustavia toteutustapoja. Lisäksi rahoituksen tavoitteena olisi mahdollistaa koko- tai osa-aikatyön tekeminen kotoutumiskoulutuksen rinnalla ja se, että kotoutumiskoulutuksen yhdistäminen joustavasti työhön tai yrittäjyyteen on mahdollista. Tehtävä ei olisi kunnalle uusi, mutta kunnan työvoimaviranomaisen tulisi huomioida kotoutumiskoulutusta järjestäessään sen joustavat toteutustavat siten, että kotoutumiskoulutukseen voisi osallistua, vaikka henkilö työllistyisi osa- tai kokoaikatyöhön kotoutumiskoulutuksen aikana.

Edellä todetusti voidaan pitää ongelmattomana säätää kunnille uusi tehtävä, koska niille säädetäisiin samalla myös valtion korvauksia tehtävästä syntyneiden kustannusten kattamiseen osana kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää.

12.7 Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Esityksen 1. lakiehdotuksen lukutaitokoulutuksen toteuttaminen on sellainen hallintotehtävä, jonka antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädettäisiin kotoutumislaisissa. Lukutaitokoulutuksen järjestämisvastuu säilyisi työvoimaviranomaisella myös silloin, kun työvoimaviranomainen ulkoistaisi tehtävän toteutuksen. Jo nykyisin voimassa olevan kotoutumislain sekä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain nojalla kotoutumiskoulutus on ollut mahdollista ulkoistaa. Lukutaitokoulutuksen toteuttaminen rinnastuisi kotoutumiskoulutuksen toteuttamiseen.

Edellytykset julkisen hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaiselle

Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslain perusteluiden (HE 1/1998 vp) mukaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Valtiosääntöoikeudellisen virkamieshallintoperiaatteen mukaan julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet. Perustuslain perusteluiden (HE 1/1998 vp) mukaan muu kuin viranomainen voi olla esimerkiksi valtion liikelaitos ja yksityisoikeudellinen yhteisö.

Perustuslain 124 §:ssä asetettuun lailla säätämisen vaatimukseen sisältyy, että tehtävien siirtoa koskevan sääntelyn on oltava riittävän täsmällistä. Perustuslain 124 §:n esitöiden mukaan lähdekohtana tulee olla, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on kuitenkin voitava järjestää joustavasti eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla, voitaisiin hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätää tai päättää myös lain nojalla. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan olisi tällöinkin perustuttava lakiin (HE 1/1998 vp, s. 179/I). Perustuslakivaliokunta on todennut, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle myös lain nojalla tehtävällä sopimuksella (PeVL 11/2004 vp, s. 2/I, PeVL 11/2002 vp, s. 5/I ja PeVL 26/2017 vp, s. 48). Esityksessä esitetty tehtävä lukutaitokoulutuksen toteuttamisesta, joka voitaisiin antaa muulle kuin viranomaiselle, sisältyisi esitysehdotukseen ja olisi määritelty täsmällisesti sitä koskevien pykälien yhteydessä.

Perustuslain 124 §:n esitöiden mukaan julkisen hallintotehtävän antamisesta viranomaiskoneiston ulkopuolelle voitaisiin säätää tai päättää vain ehdotetussa säännöksessä tarkoitettujen edellytysten vallitessa. Tehtävän antamisen olisi ensinnäkin oltava tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulisi hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne olisi otettava huomioon. Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täyttyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttyminen jäisi tapauskohtaisesti arvioitavaksi (HE 1/1998 vp, s. 179/II).

Perustuslakivaliokunta on painottanut vakiintuneessa lausuntokäytännössä, että tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi (PeVL 44/2016 vp, s. 5, PeVL 16/2016 vp, s. 3, PeVL 12/2014 vp, s. 2/II, PeVL 8/2014 vp, s. 3/II, PeVL 5/2014 vp, s. 3/I, PeVL 23/2013 vp, s. 3/I, PeVL 65/2010 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, s. 5/I, PeVL 48/2010 vp, s. 4/I ja niissä viitatu lausunnot. Ks. myös HE 1/1998 vp, s. 179/II). Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tarkoituksenmukaisuuskriteerin täyttymistä kiinnittänyt huomiota muun muassa tehtävissä tarvittavaan erityisosaamiseen tai resursseihin (PeVL 29/2013 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 5/I), palvelutarpeen lisääntymiseen (PeVL 6/2013 vp, s. 2/II, PeVL 16/2016 vp, s. 3), palveluiden alueelliseen saatavuuteen (PeVL 11/2004 vp, s. 2/I) ja joustavuuteen (PeVL 6/2013 vp, s. 2/II) sekä toiminnan tehokkuuteen (PeVL 3/2009 vp, s. 4/II). Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksessa ei valiokunnan mukaan ole kysymys vain taloudellisesta tarkoituksenmukaisuudesta, vaikka järjestelyn taloudellisiin vaikutuksiin onkin asianmukaisesti kiinnitettävä riittävästi huomiota (PeVL 11/2006 vp, s. 2—3). Merkitystä on myös viranomaisen henkilöstöresurssien riittävyydellä (PeVL 23/2013 vp, s. 3/II, PeVL 6/2013 vp, s. 2/II). (PeVL 26/2017 vp, s. 49).

Hallintotehtävän erityisluonteesta on kyse silloin, kun ulkoistettavan tehtävän hoitaminen kysyy sellaista osaamista tai resursseja, jotka viranomaiselta puuttuvat. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tällaisena esimerkiksi syvällistä erikoistumista sähkön tuotantoon tai ajoneuvojen tarkastukseen (PeVL 37/2010 vp, sivu 4–5. PeVL 46/2001 vp, s. 4. PeVL 40/2002 vp, s. 3.). Julkisia hallintotehtäviä on katsottu tarkoituksenmukaiseksi siirtää yksityiselle silloin, kun kysymys on ollut viranomaisen henkilöstöresurssien riittävyydestä. Henkilöstöresurssien riittävyys voidaan laskea hallinnon tehokkuuden ja sisäisten tarpeiden kategoriaan. Perustuslakivaliokunnan mukaan passin laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastamisen sekä passin toimittamisen siirtämistä yksityiselle voitiin pitää tarkoituksenmukaisena sillä perusteella, että tehtävien siirtämisellä voitiin turvata poliisin lupahallinnon henkilöstöresursseja. (PeVL 6/2013 vp, sivu 2.) Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulisi hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Tällä perusteella palveluja on voitu ulkoistaa silloin, kun se on palveluiden alueellisen saatavuuden tai muun syyn vuoksi tarpeen tai jos palvelujen tarve yllättäen lisääntyy voimakkaasti. (PeVL 6/2013 vp, sivu 2 ja PeVL 16/2016 vp, sivu 3.) Palveluita on ulkoistettu myös silloin, kun palvelu on haluttu koko maan kattavaksi ja joustavaksi. (PeVL 11/20014 vp, sivu 2.)

Kunnan toimivalta 1. lakiehdotuksessa antaa tehtäviä palveluntuottajan hoidettaviksi perustuisi lakiin. Kunta voisi antaa jotain kotoutumislaisla säädettyjä tehtäviään palveluntuottajan hoidettavaksi esimerkiksi hankintasopimuksella kilpailutettuaan ensin palveluntuottajia siten kuin laissa tarkemmin säädetään. Näihin tehtäviin kuuluisi myös lakiehdotuksessa oleva lukutaitokoulutuksen toteuttaminen. Laki ei näiltä osin velvoita viranomaista itse tuottamaan mainittuja palveluja, vaan varmistamaan, että palvelut ovat olemassa ja asiakkaiden saatavilla. Näiden tehtävien osalta säädetäänkin kunnan järjestämisvastuusta sekä mahdollisuudesta ulkoistaa tehtävien toteuttaminen kokonaan tai osittain. Ehdotuksen 2 luvussa tarkoitettua lukutaitokoulutuksen toteuttamista voisi hoitaa myös palveluntuottaja siltä osin kuin niin on erikseen säädetty.

Lakiehdotuksen mukaan kunta voisi sopia 26 a §:ssä tarkoitettua lukutaitokoulutuksen toteuttamisesta ulkopuolisen tahon toimesta. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 208/2022 vp) todetusti osaa kotoutumislain mukaisista tehtävistä, kuten kotoutumiskoulutuksen toteuttamista, ei voida pitää julkisena hallintotehtävänä, jota kunta voi kuitenkin ulkoistaa. Nykyisin jo kunnan järjestämisvastuulla olevaa 26 ja 27 §:ssä säädettyä kotoutumiskoulutusta voi toteuttaa kunnan sijasta myös oppilaitos tai muu ulkopuolinen palveluntuottaja. Myös 1. lakiehdotuksen 26 a §:ssä ja 27 §:ssä tarkoitettua lukutaitokoulutusta voisi toteuttaa työvoimaviranomaisen sijasta myös oppilaitos tai muu

ulkopuolinen palveluntuottaja. Lakiehdotuksen mukaan työvoimaviranomainen vastaisi siitä, että sen toimialueella on tarjolla suomen- ja ruotsinkielistä kotoutumiskoulutusta ja lukutaitokoulutusta kyseisellä alueella asuvien kotoutuja-asiakkaiden kotoutumista ja työllistymisen tarpeita vastaavasti. Lakiehdotuksessa säädettäisiin myös, että kotoutumiskoulutukseen tai lukutaitokoulutukseen voidaan ohjata kotoutuja-asiakas, joka ei ole oppivelvollisuuslaisissa tarkoitettu oppivelvollinen. Lukutaitokoulutusta on nykyisin järjestetty vapaan sivistystyön oppilaitoksissa, jotka voisivat olla myös jatkossa lukutaitokoulutuksen toteuttajia, mikäli työvoimaviranomainen niin päättää. Käytännössä kyseessä voisi olla kunnan oma oppilaitos tai ulkopuolinen palveluntuottaja.

On myös syytä huomata, että edellä kuvatussa HE 62/2018 vp:n perustuslakivaliokunnan käsittelyä varten toimitetuissa oikeustieteen professorien asiantuntijalausunnoissa ei pääosin kiinnitetty huomioita työvoimakoulutukseen, joka oli yksi palvelu ulkoistettavien palveluiden listalla. Tästäkin voidaan tulkita, ettei kyseessä ole julkinen hallintotehtävä. Kotoutumiskoulutusta on järjestetty kotoutuja-asiakkaille, jotka ovat työttömiä työnhakijoita, pääasiassa työvoimakoulutuksena. Lakiehdotuksen mukaan jatkossa kotoutumiskoulutus ja lukutaitokoulutus olisivat aina muodoltaan työvoimakoulutusta. Koska työvoimakoulutusta ei pidetä julkisena hallintotehtävänä, ei myöskään työvoimakoulutuksena järjestettävää lukutaitokoulutusta tulisi sellaisena pitää. Hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 208/2022 vp) eduskuntakäsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 92/2022 vp todennut, että ”Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että tietyt kunnan ja hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvat tehtävät on mahdollista antaa muiden kuin viranomaisten hoidettaviksi. Esityksen 1. lakiehdotuksen ohjausta ja neuvontaa koskevat tehtävät, osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin sisältyvät asiantuntija-arvioinnit, kotoutumiskoulutuksen sekä monikielisen yhteiskuntaorientaation toteuttaminen ovat sellaisia hallintotehtäviä, joiden antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädettäisiin kotoutumislaisla. Lisäksi esityksen 2. lakiehdotuksen mukainen perheryhmäkotitoiminta on sellaista toimintaa, jonka hyvinvointialue voi ulkoistaa. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on arvioitu varsin laajasti näiden ehdotusten suhdetta perustuslain 124 §:ään. Perustuslakivaliokunnalla ei pääosin ole huomautettavaa tältä osin esitettyihin lopputulemiin.” Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa on joka tapauksessa esitetty, että lukutaitokoulutuksen toteuttamista koskeva tehtävä voitaisiin antaa muulle kuin viranomaiselle ja tehtävä on määritelty täsmällisesti sitä koskevien pykälien yhteydessä.

Lisäksi perustuslakivaliokunta on todennut kotoutumislain kokonaisuudistusta koskevassa lausunnossaan PeVL 92/2022 vp: ”Lakiin ei ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä yleensä sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin, sillä hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (PeVL 42/2005 vp, s. 3/II). Rikosoikeudellisen virkavastuun ulottumisesta tehtäviä hoitaviin yksityisiin on sen sijaan säädettävä erikseen. Sääntelyä on tältä osin välttämätöntä täydentää.” Mainitussa lausunnossa perustuslakivaliokunta on edelleen todennut: ”Virkavastuusääntelyn täsmälliselle muotoilulle ei perustuslakivaliokunnan käytännössä ole esitetty tarkempia edellytyksiä (ks. PeVL 17/2021 vp, kappale 82). Tavanomaisesti virkavastuusta on tämänkaltaisissa sääntely-yhteyksissä säädetty laajemmin kuin pelkästään julkisen vallan käyttöön rajoittuen. Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota virkavastuusääntelyn johdonmukaisuuteen ja tarpeeseen vastaisuudessa arvioida julkista hallintotehtävää hoitavan virkavastuun laajuutta (ks. rikoslain 40 luvun sääntely virkamiehen ja julkisyhteisön työntekijän rikosoikeudellisesta vastuusta). Valiokunnan käsityksen mukaan tällaisen arvioinnin on syytä ulottua laajemmalle kuin yksittäiseen lainsäädäntöhankkeeseen ja se on sopivimmin tehtävissä valtioneuvoston piirissä (PeVL 17/2021 vp, kappale 82). Perustuslakivaliokunta kiinnittää edelleen valtioneuvoston huomiota asiaan.”

Perustuslakivaliokunnan lausunnon ja hallintovaliokunnan mietinnön (HaVM 45/2022 vp) pohjalta kotoutumislakiin säädettiin uusi 96 § virkavastuusta. Nyt esitetyssä 1. lakiehdotuksessa lukutaitokoulutuksen järjestäminen työvoimakoulutuksena säädettäisiin työvoimaviranomaisen järjestämisvastuulle. Lukutaitokoulutusta voisi ehdotuksen mukaan toteuttaa myös kotoutumislaislaissa tarkoitettu palveluntuottaja vastaavasti kuin jo nykyisin kotoutumiskoulutusta. Koska lukutaitokoulutuksen toteuttaminen on arvioitu rinnastuvan kotoutumiskoulutuksen toteuttamiseen, pitäisi myös lukutaitokoulutuksen osalta säätää virkavastuusta vastaavasti kuin kotoutumiskoulutuksen osalta ja sen vuoksi myös lukutaitokoulutuksen toteuttamista koskevat tehtävät ehdotetaan lisättävän 1. lakiehdotuksen eli kotoutumislain 96 §:ään.

12.8 Lakia alemman asteinen sääntely

Kotoutumislain 61 §:ssä säädetään laskennallisesta korvauksesta kunnalle ja 62 §:ssä laskennallisesta korvauksesta hyvinvointialueelle ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä korvauksen perusteista ja maksatuksesta. Korvausten määrät on määritetty asetuksella.

Kotoutumislakia koskevassa 1. lakiehdotuksessa esitetään, että osana laskennallista korvausta maksettavasta kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä aiheutuneet kustannukset maksettaisiin jatkossa osana kuntien peruspalvelujen valtionosuutta. Lisäksi esityksessä esitetään, että kotoutumissuunnitelma laadittaisiin osana osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointia, jonka vuoksi kunnille ja hyvinvointialueille maksettavaa laskennallista korvausta alennettaisiin 18 vuotta täyttäneen henkilön osalta. Laskennallisesta korvauksesta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella kotoutumisen edistämiseen liittyvien kunnan, hyvinvointialueen ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisen kustannusten korvaamisesta valtion varoista (872/2024). Mainittuun asetukseen tehtäisiin lakiehdotuksessa esitettyjen muutosten vuoksi muutoksia koskien laskennallisen korvauksen määrää. Asetusvalmistelussa huomioitaisiin lisäksi hallituksen päättämät muut säästöt kotoutumisen edistämisen rahoitukseen sekä hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 192/2024 vp) yhteydessä sovittu tasokorotus laskennalliseen korvaukseen. Asetus tulisi voimaan samanaikaisesti esitysehdotuksen kanssa eli 1.1.2027.

Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa on esitetty muutoksia koskien osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointia. Kotoutumislain 14 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sisällöstä ja toteuttamisesta, jonka nojalla on annettu valtioneuvoston asetus osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnista (869/2024). Esitysehdotuksen vuoksi mainittuun asetukseen tehtäisiin muutoksia.

Hallitus katsoo, ettei esitykseen sisälly mitään sellaista, mitä ei voitaisi käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

Lakiehdotukset

1.

Laki

kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan kotoutumisen edistämisestä annetun lain (681/2023) 6, 7 ja 12 §, 14 §:n 7 momentti, 20, 47, 49, 50, 52–54, 58, 63, 64 ja 68 §,

sellaisina kuin niistä ovat 6 ja 7 §:n ruotsinkielinen sanamuoto laissa 1100/2024, 14 §:n 7 momentti ja 20 §, 47 §:n ruotsinkielinen sanamuoto, 49 ja 50 § laissa 1100/2024, 52 §:n ruotsinkielinen sanamuoto osaksi laissa 1100/2024, 53 ja 54 §:n ruotsinkielinen sanamuoto laissa 1100/2024, 58 ja 64 § laissa 721/2025, 63 § laissa 1100/2024 ja 68 § laeissa 322/2024, 1100/2024 ja 721/2025,

muutetaan 1 §, 2 §:n 2–4 momentti, 3 ja 5 §, 13 §:n 1 momentti, 14 §:n 1 momentin johdantokappale ja 5 kohta, 2 momentti sekä 4 momentti, 16 §, 18 §:n 1 momentti, 19 §, 22 §:n 2 momentti, 24, 26 ja 27 §, 28 §:n 1 momentti, 30 §:n 1 momentti, 32 a §:n 1 momentti, 34 §:n 1 momentti, 51 §, 55 §:n 1 momentti, 59 §:n 4 momentti, 60 §:n 1 momentti, 61 §:n 1 momentti, 86 §:n 3 ja 4 momentti, 90 §, 95 §:n 1 momentti ja 96 §,

sellaisina kuin niistä ovat 1 § osaksi laissa 1100/2024, 2 §:n 2–4 momentin suomenkielinen sanamuoto osaksi laissa xx/202x ja ruotsinkielinen sanamuoto laeissa 1100/2024 ja xx/202x, 3 § laissa 1376/2025, 5 § laeissa 1100/2024 ja 721/2025, 13 §:n 1 momentti, 14 ja 16 § sekä 18 §:n 1 momentti laissa 1100/2024, 19 § laeissa 1100/2024 ja 1414/2025, 22 §:n 2 momentti sekä 24 § osaksi laissa 1100/2024, 26 § laissa 1376/2025, 27 §:n ruotsinkielinen sanamuoto laissa 1100/2024, 28 §:n 1 momentti osaksi laissa 1100/2024, 30 §:n 1 momentin ruotsinkielinen sanamuoto laissa 1100/2024, 32 a §:n 1 momentti ja 34 §:n 1 momentti laissa 1100/2024, 51 § ja 55 §:n 1 momentti laissa 721/2025, 59 §:n 4 momentti laissa 1376/2025, 60 §:n 1 momentti laeissa 322/2024 ja 1100/2024, 61 §:n 1 momentin ruotsinkielinen sanamuoto laissa 1100/2024, 86 §:n 3 momentti laissa 721/2025 ja 4 momentti laissa 1100/2024, 90 § laeissa 322/2024, 721/2025 ja 1376/2025, 95 §:n 1 momentti ja 96 § laissa 1100/2024, sekä

lisätään lakiin uusi 1 a ja 26 a § seuraavasti:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on edistää maahanmuuttajan kotoutumista, työllistymistä tai yrittäjyyttä, työelämävalmiuksia, toimivan peruskielitaidon saavuttamista ja muuta työelämässä ja yhteiskunnassa tarvittavaa osaamista, maahanmuuttajan yhdenvertaisuuden, osallisuuden ja tasa-arvon toteutumista sekä maahanmuuttajan omaa vastuuta kotoutumisestaan.

1 a §

Kotoutumisen velvoittavuus

Maahanmuuttajalla on velvollisuus edistää kotoutumistaan ja työllistymistään. Maahanmuuttajan on hakeuduttava ja osallistuttava tässä laissa tarkoitettuihin kotoutumista edistäviin palveluihin tässä laissa säädetyllä tavalla.

Maahanmuuttajan ja kotoutuja-asiakkaan tässä laissa säädettyjen velvollisuuksien laiminlyönnistä säädetään lain 24 §:ssä.

2 §

Soveltamisala

Edellä 1 momentissa säädetystä poiketen 10 §:ää sovelletaan myös muuhun Suomessa oleskelevaan maahanmuuttajaan.

Tämän lain 4 luvun säännöksiä kuntapaikalle ohjaamisesta sekä 61, 62, 65 ja 66 §:n säännöksiä kustannusten korvaamisesta kunnalle tai hyvinvointialueelle sovelletaan henkilöön:

- 1) joka saa ulkomaalaislaissa tarkoitettua kansainvälistä suojelua;
- 2) jolle on hänen haettuaan kansainvälistä suojelua myönnetty oleskelulupa ulkomaalaislain 51, 52 tai 89 §:n perusteella;
- 3) joka on otettu Suomeen erityisellä humanitaarisella perusteella tai kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi ulkomaalaislain 93 §:n perusteella;
- 4) jolle on myönnetty jatkuva oleskelulupa ulkomaalaislain 52 a §:n 2 momentin tai 54 §:n 5 momentin perusteella; tai
- 5) jolle on myönnetty oleskelulupa ulkomaalaislain 110 §:n nojalla ja joka täyttää kotikuntalain (201/1994) 4 §:ssä säädetyt edellytykset.

Tämän lain 4 luvun sekä 61, 62, 65 ja 66 §:n säännöksiä sovelletaan lisäksi tämän pykälän 3 momentissa tarkoitetun henkilön perheenjäseneen ja muuhun omaiseen, jos tällä on ollut perheside 3 momentissa tarkoitettuun henkilöön ennen hänen Suomeen tuloaan.

3 §

Lain soveltaminen työnhakijaan

Sovellettaessa 14, 16, 18, 19, 22–25 ja 32 a §:ää työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023) 3 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun työnhakijaan vastaa tässä laissa kunnan tehtäviksi säädettyjen toimenpiteiden ja palvelujen toteuttamisesta mainitun momentin 1 kohdassa tarkoitettu työvoimaviranomainen, ellei muusta lainsäädännöstä muuta johdu.

Työnhakijaksi rekisteröityneen 5 §:n 5 kohdassa tarkoitetun kotoutuja-asiakkaan 14, 16, 18, 19 ja 22–24 §:ssä tarkoitettujen palveluiden järjestämisessä ja toteuttamisessa noudatetaan lisäksi, mitä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa säädetään, jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä.

5 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

- 1) *kotoutumisella* maahanmuuttajan omaan vastuuseen painottuvaa yksilöllistä prosessia, joka tapahtuu vuorovaikutuksessa yhteiskunnan kanssa ja jonka aikana maahanmuuttajan kielitaito, työelämävalmiudet ja muu työelämässä ja yhteiskunnassa tarvittava osaaminen kehittyvät sekä yhdenvertaisuus, tasa-arvo ja osallisuus lisääntyy;

2) *kotoutumisen edistämisellä* kotoutumisen tukemista tarjoamalla maahanmuuttajalle tässä laissa tarkoitettuja palveluja, tukemalla hänen mahdollisuuksiaan kehittää kielitaitoa, työelämävalmiuksia sekä muuta työelämässä ja yhteiskunnassa tarvittavaa osaamista huomioiden maahanmuuttajan oma vastuu kotoutumisestaan;

3) *asettautumisen edistämisellä* toimia, joilla tuetaan erityisesti työ- tai opiskeluperusteisesti kuntaan muuttavan maahanmuuttajan kotoutumista kunnan kotoutumishjelman ulkopuolella;

4) *maahanmuuttajalla* Suomeen muuttanutta henkilöä, joka oleskelee maassa muuta kuin matkailua tai siihen verrattavaa lyhytaikaista oleskelua varten myönnettyllä luvalla tai jonka oleskeluoikeus on rekisteröity taikka jolle on myönnetty oleskelukortti;

5) *kotoutuja-asiakkaalla* maahanmuuttajaa, jolla on voimassa oleva kotoutumissuunnitelma;

6) *työnhakijalla* työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 3 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua henkilöä;

7) *työttömällä työnhakijalla* työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 3 §:ssä tarkoitettujen työttömän ja työnhakijan määritelmät täyttävää henkilöä;

8) *ihmiskaupan uhrilla* kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 3 §:n 7 kohdassa tarkoitettua henkilöä;

9) *kotoutumishjelmalla* kunnan ja työvoimaviranomaisen järjestämää maahanmuuttajan kotoutumisen alkuvaiheen palvelukokonaisuutta;

10) *kotoutumishjelmaan sisältyvillä palveluilla* kunnan ja työvoimaviranomaisen järjestämiä kotoutumisen alkuvaiheen palveluja, joiden tavoitteena on edistää maahanmuuttajan kotoutumista, työllisyyttä tai yrittäjyyttä, toimivan peruskielitaidon saavuttamista, osaamista ja työelämävalmiuksia sekä yhdenvertaisuuden, osallisuuden ja tasa-arvon toteutumista;

11) *yhteiskuntaorientaatiolla* kotoutumishjelmaan sisältyviä opintoja, jotka vahvistavat kotoutuja-asiakkaan ymmärrystä suomalaisesta yhteiskunnasta ja arjen kansalaistaidoista sekä omista oikeuksista ja velvollisuuksista ja jota järjestetään kotoutuja-asiakkaan omalla tai hyvin tuntemalla kielellä;

12) *kotoutumissuunnitelmalla* yksilöllistä kotoutumisen edistämiseksi laadittavaa suunnitelmaa, jossa kunta sopii yhdessä maahanmuuttajan kanssa yksilöllisistä kotoutumisen ja työllistymisen tavoitteista, palveluista ja palveluihin hakeutumisesta ja osallistumisesta sekä tuo maahanmuuttajan tietoon hänen vastuunsa ja velvollisuutensa omasta kotoutumisestaan;

13) *palveluntuottajalla* tahoa, joka tuottaa kunnalle 10 §:ssä tai 13 §:n 1 momentin 3–6 kohdassa tarkoitettua palvelua lukuun ottamatta kielitaidon päättötestausta;

14) *kuntapaikalla* elinvoimakeskuksen ja kunnan 42 §:ssä tarkoitettuun sopimukseen perustuva kunnan ilmoitusta valmiudesta järjestää asunto, vastaanotto ja palvelut sekä ottaa 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettu maahanmuuttaja vastaan 4 luvussa tarkoitettussa kuntaan ohjaamisen menettelyssä;

15) *kuntaan ohjaamisella* menettelyä, jossa 43 §:ssä säädetyllä tavalla elinvoimakeskus ohjaa 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettua henkilön kunnan myöntämälle kuntapaikalle taikka kyseinen henkilö muuttaa vastaanottokeskuksesta kuntaan vastaanottokeskuksen tukitoimia hyödyntäen tai itsenäisesti;

16) *työttömyysetuudella* työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitettua ansiopäivärahaa ja yleistukilaissa (/) tarkoitettua yleistukea.

2 luku

Kotoutumista edistävät palvelut

13 §

Kunnan ja työvoimaviranomaisen kotoutumishjelman sisältö

Kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja järjestetään osana kunnan ja työvoimaviranomaisen yhteistä kotoutumisohjelmaa. Kunnan ja työvoimaviranomaisen on järjestettävä yhteinen kotoutumisohjelma, jonka on sisällettävä:

- 1) 14 §:ssä tarkoitettu osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi;
- 2) 16 §:ssä tarkoitettu kotoutumissuunnitelman laadinta;
- 3) 25 §:ssä tarkoitettu monikielinen yhteiskuntaorientaatio;
- 4) 26 §:ssä tarkoitettu kotoutumiskoulutus ja kielitaidon päättötestaus;
- 5) 26 a §:ssä tarkoitettu lukutaitokoulutus;
- 6) muuta koulutusta ja palveluita, jotka edistävät suomen ja ruotsin kielen osaamista, luku- ja kirjoitustaitoa, yhteiskunta- ja työelämävalmiuksia sekä työllistymistä ja yrittäjyyttä; ja
- 7) ohjelman aikaista ohjausta ja neuvontaa huomioiden maahanmuuttajan vastuun ja velvollisuuden omasta kotoutumisestaan.

14 §

Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi

Kunnan on laadittava viipymättä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi maahanmuuttajalle, jonka ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä tai oleskeluuikeuden rekisteröimisestä on kulunut enintään kolme vuotta, jos hän:

-
- 5) saa muuten kuin tilapäisesti toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) tarkoitettua toimeentulotukea;

Kunnan on arvioitava maahanmuuttajan osaaminen, työllistymis-, opiskelu- ja muut kotoutumisvalmiudet sekä koulutuksen ja muiden kotoutumista edistävien palveluiden tarpeet. Arvioinnin aikana selvitetään maahanmuuttajan tavoitteet, tarkoituksenmukainen kotoutumiskieli, aikaisempi koulutus, työhistoria, kielitaito, työllistymisen ja kotoutumisen edellytyksiin vaikuttava työ- ja toimintakyky sekä muut työllistymiseen ja kotoutumiseen merkittävästi vaikuttavat tekijät. Arvioinnissa maahanmuuttajan tietoon tuodaan kotoutumista edistävien palveluiden tavoitteet ja maahanmuuttajan velvollisuudet sekä ohjataan maahanmuuttajaa omatoimisuuteen ja ottamaan vastuuta omasta kotoutumisestaan ja työllistymisestään. Palvelutarpeiden selvittämiseksi maahanmuuttaja voidaan ohjata tarvittaviin asiantuntija-arviointeihin ja tutkimuksiin.

Hyvinvointialueen on osallistuttava 1 momentissa tarkoitetun osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin, jos maahanmuuttajan kotoutumisen edistäminen edellyttää kunnan ja hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen yhteensovittamista.

16 §

Kotoutumissuunnitelman laatiminen

Kunnan on laadittava kotoutumissuunnitelma 14 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetulle maahanmuuttajalle, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta. Kunnan on laadittava kotoutumissuunnitelma 14 §:n 1 momentin 1 ja 3–7 kohdassa tarkoitetulle maahanmuuttajalle, jos tämän arvioidaan mainitussa pykälässä tarkoitetun arvioinnin perusteella sitä tarvitsevan kotoutumisensa edistämiseksi. Kotoutumissuunnitelma on laadittava edellä tarkoitetun arviointiin sisältyvän alkuhaastattelun yhteydessä, ellei perustellusta syystä ole tarpeen laatia sitä erillisessä tapaamisessa.

Hyvinvointialueen on osallistuttava 1 momentissa tarkoitetun kotoutumissuunnitelman laatimiseen, jos maahanmuuttajan kotoutumisen edistäminen edellyttää kunnan sekä hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen yhteensovittamista.

Kotoutumissuunnitelma on laadittava viimeistään kolmen vuoden kuluttua ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä tai oleskeluoikeuden rekisteröimisestä.

Ihmiskaupan uhrin osalta voidaan poiketa 3 momentissa säädetystä kolmen vuoden määräajasta, jos hänet tavoitetaan kunnan kotoutumista edistävien palveluiden piiriin vasta määräajan päätyttyä.

Kotoutuja-asiakas on ohjattava hakeutumaan kotoutumissuunnitelmassa sovittuun hänen tarvettaan vastaavaan koulutukseen tai muuhun kotoutumista ja työllistymistä edistävään palveluun viiveettä kotoutumissuunnitelman laatimisesta. Ohjaus on tarvittaessa tehtävä yhteistyössä palvelun järjestämisestä vastaavan viranomaisen, palveluiden tuottajan taikka järjestön, yhdistyksen tai yhteisön kanssa.

18 §

Kotoutumissuunnitelmassa sovittavat tavoitteet

Kunnan ja maahanmuuttajan on sovittava kotoutumissuunnitelmassa yksilöllisistä kotoutumisen ja työllistymisen tai yrittäjyyden pidemmän aikavälin sekä kotoutumissuunnitelman aikaisista tavoitteista. Yksilöllisten tavoitteiden asettamisessa on otettava huomioon maahanmuuttajan oma vastuu ja velvollisuus omasta kotoutumisestaan, osaaminen, työ- ja koulutushistoria sekä kotoutumisen yleiset velvollisuudet ja tavoitteet sekä lain tarkoitus.

19 §

Kotoutumissuunnitelman sisältö

Kunnan ja maahanmuuttajan on sovittava kotoutumissuunnitelmassa maahanmuuttajan velvollisuuksista sekä oman vastuun ja tavoitteiden, osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen edellyttämässä laajuudessa kotoutumista, työllistymistä tai yrittäjyyttä, suomen tai ruotsin kielen taitoa ja yhteiskunnallisia valmiuksia edistävistä palveluista sekä ohjauksesta ja neuvonnasta. Kotoutumislain 14 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmassa on vähintään sovittava osallistumisesta kotoutumislain 25 §:ssä tarkoitettuun monikieliseen yhteiskuntaorientaatioon sekä 26, 26 a tai 30 §:ssä tarkoitettuun koulutukseen, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta. Työnhakijaksi rekisteröityneen maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmassa asetetaan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 45 §:ssä tarkoitettu työnhakuvelvollisuus, jollei mainitusta laista johdu muuta. Suunnitelmassa on sovittava myös palveluiden toteutumisen seurannasta sekä maahanmuuttajan velvollisuudesta toteuttaa suunnitelmaansa ja edistää kotoutumistaan ja työllistymistään omatoimisesti ja aktiivisesti.

Kunta vastaa siitä, että kotoutumissuunnitelmaan sisällytetyt palvelut muodostavat maahanmuuttajan kotoutumista edistävän tarkoituksenmukaisen ja tarvittaessa monialaisen palvelukokonaisuuden. Kotoutumissuunnitelmaan on sisällyttävä 13 §:ssä tarkoitettuun kotoutumisohjelmaan sisältyviä palveluita tai työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettuja työvoimapalveluita.

Kotoutumissuunnitelmassa on perusteltava sovittujen palveluiden tarkoituksenmukaisuus maahanmuuttajan kotoutumiselle ja työllistymiselle tai yrittäjyydelle sekä toimivan peruskielitaidon saavuttamiselle asetetun tavoitteen toteutumisen kannalta.

22 §

Kotoutumissuunnitelman tarkistaminen

Hyvinvointialueen on osallistuttava kotoutumissuunnitelman tarkistamiseen, jos suunnitelma on laadittu yhdessä 16 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

24 §

Maahanmuuttajan ja kotoutuja-asiakkaan velvollisuudet

Kotoutumislain 14 §:n 1 momentissa tarkoitetun maahanmuuttajan on osallistuttava mainitussa pykälässä tarkoitettuun osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin.

Kunnan on selvittävä kotoutuja-asiakkaalle kotoutumissuunnitelmasta ja siihen liittyvistä palveluista aiheutuvat oikeudet ja velvollisuudet siten, että tämä ymmärtää ne.

Kotoutuja-asiakkaan on:

- 1) osallistuttava kotoutumissuunnitelman laatimiseen ja tarkistamiseen;
- 2) toteutettava hänen kanssaan laadittua suunnitelmaa;
- 3) hakeuduttava ja osallistuttava säännöllisesti suunnitelmassa sovittuihin palveluihin;
- 4) ilmoitettava kunnalle, miten hän on toteuttanut suunnitelmaa; ja
- 5) ilmoitettava kunnalle merkittävistä palvelutarpeeseensa tai elämäntilanteeseensa liittyvistä tai muista muutoksista, jotka voivat vaikuttaa suunnitelmassa sovittujen tavoitteiden saavuttamiseen ja palveluihin osallistumiseen.

Lisäksi työnhakijaksi rekisteröityneen kotoutuja-asiakkaan on ilmoitettava suunnitelman toteuttamisesta työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 39 §:ssä säädetyllä tavalla ja noudatettava kotoutumissuunnitelmassa asetettua mainitun lain 45 §:ssä tarkoitettua työnhakovelvollisuutta.

Velvollisuuksien laiminlyöminen vaikutuksesta oikeuteen saada ansiopäivärahaa säädetään työttömyysturvalaissa, vaikutuksesta oikeuteen saada yleistukea säädetään yleistukilaissa ja vaikutuksesta toimeentulotukeen toimeentulotuesta annetusta laista.

26 §

Kotoutumiskoulutuksen tavoitteet, sisältö ja seuranta

Kotoutumiskoulutuksen tavoitteena on edistää kotoutuja-asiakkaan suomen tai ruotsin kielen taidon ja muun työelämässä ja yhteiskunnassa tarvittavan osaamisen kehittymistä. Kotoutumiskoulutuksen tavoitteena on tukea kotoutuja-asiakkaan työllistymistä ja kotoutumista sekä omaa vastuuta kotoutumisensa edistämisestä. Kotoutumiskoulutuksen kielellisenä tavoitteena on ol-tava, että kotoutuja-asiakas saavuttaa suomen tai ruotsin kielessä toimivan peruskielitaidon.

Kotoutumiskoulutuksen on sisällettävä:

- 1) suomen tai ruotsin kielen opetusta;
- 2) ammatillisten tai muiden työelämässä tarvittavien valmiuksien opetusta ja ohjausta työmarkkinoille, työllistymistä edistäviin palveluihin tai jatko-opintoihin;
- 3) muuta opetusta, joka edistää yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja arjen kansalaistaitoihin liit-tyviä valmiuksia;
- 4) työssäoppimisjakso taikka työ- ja toimintakykyä tukevaa toimintaa;
- 5) suomen tai ruotsin kielitaidon päättötestaus.

Opetushallitus vastaa kotoutumiskoulutuksen kielitaidon päättötestauksen kehittämisestä ja ylläpidosta huomioiden kotoutumiskoulutuksen tavoitteet ja sisällöt. Opetushallitus määrää ko-toutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet sekä suomen ja ruotsin kielitaidon päättö-testauksen toteuttamisesta. Opetussuunnitelman perusteissa määrätään koulutuksen tavoitteista, keskeisistä sisällöistä ja opiskelijan osaamisen arvioinnista sekä henkilökohtaiseen

opiskelusuunnitelmaan ja todistukseen merkittävistä tiedoista. Koulutuspalvelun tuottajan on laadittava perusteiden pohjalta suunnitelma koulutuksen toteuttamisesta.

Kotoutumiskoulutuksen osalta seurataan vähintään koulutuksessa saavutettua kielitaitoa, työllistymistä sekä siirtymistä ja ohjausta työllistymistä ja kotoutumista edistäviin palveluihin.

26 a §

Lukutaitokoulutuksen tavoitteet, sisältö ja seuranta

Lukutaitokoulutuksen tavoitteena on edistää kotoutuja-asiakkaan suomen tai ruotsin kielen, luku- ja kirjoitustaidon sekä muun työelämässä ja yhteiskunnassa tarvittavan osaamisen kehittymistä.

Lukutaitokoulutuksen on sisällettävä:

- 1) suomen tai ruotsin kielen sekä luku- ja kirjoitustaidon opetusta; ja
- 2) muuta opetusta, joka edistää yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja arjen kansalaistaitoihin liittyviä perustaitoja ja valmiuksia.

Opetushallitus määrää lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelman perusteet. Opetussuunnitelman perusteissa määrätään koulutuksen tavoitteista, keskeisistä sisällöistä ja opiskelijan osaamisen arvioinnista sekä henkilökohtaiseen opiskelusuunnitelmaan ja todistukseen merkittävistä tiedoista. Koulutuspalvelun tuottajan on laadittava perusteiden pohjalta suunnitelma koulutuksen toteuttamisesta.

Lukutaitokoulutuksen osalta seurataan vähintään koulutuksessa saavutettua kielitaitoa, työllistymistä sekä siirtymistä ja ohjausta työllistymistä ja kotoutumista edistäviin palveluihin.

27 §

Kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen järjestäminen

Työvoimaviranomainen vastaa siitä, että sen toimialueella on tarjolla suomen- ja ruotsinkielistä kotoutumiskoulutusta ja lukutaitokoulutusta sen toimialueella asuvien kotoutuja-asiakkaiden kotoutumisen ja työllistymisen tarpeita vastaavasti.

Työvoimaviranomaisen tai tässä laissa tarkoitetun palveluntuottajan on toteutettava kotoutumiskoulutus tai lukutaitokoulutus työvoimakoulutuksena, josta säädetään työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa.

28 §

Omaehtoisen opiskelun tukeminen

Kotoutuja-asiakkaalla, joka opiskelee omaehtoisesti, on oikeus työttömyysetuuteen tässä laissa, työttömyysturvalaissa ja yleistukilaissa säädetyn edellytyksin, jos:

- 1) hänellä on työvoimaviranomaisen toteama koulutustarve ja työvoimaviranomainen arvioi, että omaehtoinen opiskelu tukee kotoutuja-asiakkaan kotoutumista ja työllistymistä;
 - 2) opiskelusta on sovittu kotoutumissuunnitelmassa; ja
 - 3) tässä luvussa säädetyt edellytykset täyttyvät.
-

30 §

Omaehtoisia opintoja koskevat edellytykset

Omaehtoisena opiskeluna voidaan 28 ja 29 §:ssä säädettyjen edellytysten täytyessä tukea opintoja:

1) joista säädetään perusopetuslaissa (628/1998), jos alle 30-vuotiaalla tai perustellusta syystä tätä vanhemmalla kotoutuja-asiakkaalla ei ole perusopetuksessa saatavia tietoja ja taitoja ja opinnot voidaan katsoa tarkoituksenmukaisiksi ottaen huomioon kotoutuja-asiakkaan kotoutumissuunnitelmassa määritellyt tavoitteet;

2) joista säädetään lukiolaissa (714/2018), jos koulutuksen puuttuminen on ammatillisen kehittymisen esteenä;

3) joista säädetään ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017), ammattikorkeakoululaissa (932/2014) tai yliopistolaissa (558/2009) ja jotka johtavat ammatilliseen perustutkintoon, ammattitutkintoon, erikoisammattitutkintoon, yliopistossa suoritettavaan alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon tai ammattikorkeakoulussa suoritettavaan ammattikorkeakoulututkintoon tai ylempään ammattikorkeakoulututkintoon, joiden tavoitteena on mainittujen tutkintojen osien suorittaminen tai jotka ovat mainittujen lakien mukaista lisä- tai täydennyskoulutusta, erikoistumiskoulutusta, ammattikorkeakoulujen maahanmuuttajien valmentavaa koulutusta ja avointa yliopisto- tai ammattikorkeakouluopetusta;

4) joista säädetään tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetussa laissa (1215/2020);

5) joista säädetään vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998), jos koulutus on ammatillista osaamista ja pätevyyttä lisäävää tai josta säädetään mainitun lain 14 §:n 2 momentissa edellyttäen, että opinnoista esitetään koulutus- tai opintosuunnitelma;

6) jotka pätevöittävät kotoutuja-asiakkaan toimimaan ammatissaan Suomessa.

32 a §

Käyttämättä jätetystä palvelusta perittävä maksu

Jos maahanmuuttaja tai kotoutuja-asiakas on varannut vastaanottoajan taikka maahanmuuttajalle tai kotoutuja-asiakkaalle on varattu vastaanottoaika 10 §:ssä tarkoitettuun ohjaukseen tai neuvontaan, 14 §:ssä tarkoitettuun osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin, 16 §:ssä tarkoitettuun kotoutumissuunnitelman laadintaan tai 22 §:ssä tarkoitettuun kotoutumissuunnitelman tarkistamiseen ja hän on ilman hyväksyttävää syytä ja varattua aikaa ennalta peruuttamatta jäänyt saapumatta varattuna aikana vastaanotolle, kunta tai työvoimaviranomainen saa periä maahanmuuttajalta tai kotoutuja-asiakkaalta tulkitsemisen järjestämisestä aiheutuneet kustannukset, kuitenkin enintään 56,70 euroa. Maksun saa kuitenkin periä vain, jos maksun perimistä ei ole pidettävä kohtuuttomana ja kunta tai työvoimaviranomainen on varauksen yhteydessä ilmoittanut mahdollisuudesta periä maksu sekä antanut ennalta ohjeet ajan peruuttamiseksi. Maksun perimistä sekä ajan peruuttamista koskevat tiedot on annettava siten, että asiakas riittävästi ymmärtää niiden sisällön. Maksua ei saa periä alle 18-vuotiaalta asiakkaalta.

34 §

Alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen ja nuoren tuki

Edellä 2 §:n 6 momentissa tarkoitettulle lapselle tai nuorelle on järjestettävä tukea yksilöllisen tarpeen mukaisesti hyvinvointialueen toimesta sosiaalihuoltolaissa tarkoitettulla tavalla ja kunnan toimesta kunnan vastuulla olevia palveluita. Hyvinvointialueen ja kunnan on yhteensovitettava ilman huoltajaa maahan tulleelle lapselle tai nuorelle järjestämänsä palvelut.

7 luku

Valtion kotoutumista edistävät toimet

51 §

Kotoutumisen edistämisen valtakunnallinen suunnittelu, kehittäminen ja ohjaus

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa:

1) kotoutumisen edistämistä koskevan politiikan valtakunnallisesta suunnittelusta, kehittämisestä ja ohjauksesta sekä yhteensovittamisesta muiden politiikka-alojen kanssa;

2) kotoutumisen kokonaisuuden ja kotoutumisen edistämistä koskevan politiikan seurannasta ja arvioinnista;

3) 2 luvussa säädettyjen kotoutumista edistävien palveluiden rahoituksen seurannasta.

Työ- ja elinkeinoministeriö ohjaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia ja kehittämis- ja hallintokeskusta kotoutumisen edistämiseen liittyvissä tehtävissä.

Valtioneuvosto vahvistaa työ- ja elinkeinoministeriön esittelystä hallituskausittain kotoutumisen edistämisen valtakunnalliset tavoitteet. Työllisyyden osalta kotoutumisen edistämisen valtakunnalliset tavoitteet yhteensovitetaan työllisyyden valtakunnallisten tavoitteiden kanssa.

Työ- ja elinkeinoministeriö asettaa yhteistyöryhmän sille tässä laissa säädettyjen tehtävien toteuttamisen tukemiseksi.

55 §

Elinvoimakeskuksen tehtävät

Elinvoimakeskuksen vastuulla ovat seuraavat maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseen liittyvät tehtävät toimialueellaan:

1) kotoutumisen ja asettautumisen edistämisen alueellinen kehittäminen, yhteistyö, yhteensovittaminen ja seuranta;

2) kuntien ja hyvinvointialueiden tukeminen ja neuvonta kotoutumisen edistämisessä;

3) 41 §:ssä tarkoitetun 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kuntaan ohjaamisen alueellisen strategian laatiminen ja toimeenpano sekä muut 4 luvussa säädettyt kuntaan ohjaamisen tehtävät;

4) 2 §:n 6 momentissa tarkoitetuille lapsille tarkoitettujen perheryhmäkotien perustamisesta sopiminen hyvinvointialueen kanssa;

5) 2 §:n 6 momentissa tarkoitetuille lapsille tarkoitettujen perheryhmäkotien ohjaus ja valvonta yhdessä hyvinvointialueen, aluehallintoviraston, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston ja tarvittaessa Maahanmuuttoviraston kanssa;

6) 35 §:ssä tarkoitettujen edustajien toiminnan ohjaus ja valvonta;

7) 8 luvussa säädettyistä korvauksista sopiminen kunnan tai hyvinvointialueen kanssa;

8) muut kuin 1–7 kohdassa tarkoitetut sille tässä laissa erikseen säädettyt tehtävät.

59 §

Valtion korvaus kunnalle, hyvinvointialueelle ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle

Edellä 2 tai 3 momentissa tarkoitettua ajankohtaa ei sovelleta 60 ja 67 §:ssä säädettyyn.

60 §

Valtionosuus

Kunnalle myönnetään valtionosuutta seuraavien palveluiden järjestämistä ja tehtävien hoitamista varten:

- 1) 10 §:ssä tarkoitettu ohjaus ja neuvonta;
 - 2) muiden kuin 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden ja työnhakijoiden osalta 14 §:ssä tarkoitetun osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin ja kotoutumissuunnitelman laatiminen sekä 22 §:ssä tarkoitettu suunnitelman tarkistaminen;
 - 3) muiden kuin 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta 25 §:ssä tarkoitetun monikielisen yhteiskuntaorientaation järjestäminen;
 - 4) 14 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettujen henkilöiden sekä muiden alle kouluikäisten lasten vanhempien kotoutumisen edistäminen.
-

61 §

Laskennallinen korvaus kunnalle

Muulle kuin Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalla maksetaan valtion varoista laskennallista korvausta 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden vastaanottamisesta, heidän osaamisensa ja kotoutumisen palvelutarpeensa arvioinnista, kotoutumissuunnitelman laatimisesta, ohjauksesta ja neuvonnasta sekä monikielisen yhteiskuntaorientaation, tulkittamisen ja muiden kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisestä.

9 luku

Henkilötietojen käsittely ja valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut

86 §

Kotoutumista edistävien palveluiden tarjoamiseen liittyvä tiedonsaantioikeus

Kunnalla ja hyvinvointialueella on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä toisiltaan, maahanmuuttajan edelliseltä kotikunnalta, elinvoimakeskukselta, tässä laissa tarkoitetulta palveluntuottajalta ja 35 §:ssä tarkoitetulta alaikäisen edustajalta 16 ja 22 §:ssä tarkoitettuja tehtäviä varten välttämättömät tiedot 2 §:n 6 momentissa tarkoitetuista lapsista tai nuorista.

Kunnalla, hyvinvointialueella ja työvoimaviranomaisella on oikeus saada toisiltaan, toiselta kunnalta ja työvoimaviranomaiselta sekä tässä laissa tarkoitetulta palveluntuottajalta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 22 §:ssä tarkoitetun kotoutumissuunnitelman tarkistamiseksi välttämättömät tiedot maahanmuuttajista, joille on laadittu kotoutumissuunnitelma ja jotka täyttävät 16 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitetun edellytyksen.

90 §

Muiden korvausten hakemiseen ja käsittelyyn liittyvä tiedonsaantioikeus

Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksella on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta sekä Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 65 ja 69 §:ssä tarkoitettujen korvaushakemusten käsittelemiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä ja mainitun pykälän 6 momentissa tarkoitetuista lapsista tai nuorista.

Elinvoimakeskuksella on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta, Digi- ja väestötietovirastolta, kunnalta ja hyvinvointialueelta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 65 ja 69 §:ssä tarkoitettujen päätösten tekemiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä tai mainitun pykälän 6 momentissa tarkoitetuista lapsista ja nuorista.

Hyvinvointialueella on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 65 §:ssä tarkoitettujen korvausten ja päätöksen hakemiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä. Hyvinvointialueella on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 69 §:ssä tarkoitettujen korvausten ja siinä tarkoitettua päätöksen hakemiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 6 momentissa tarkoitetuista lapsista ja nuorista. Hyvinvointialueella on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 65 ja 69 §:ssä tarkoitettujen korvausten hakemiseksi siltä hyvinvointialueelta, jonka alueella maahanmuuttaja on viimeksi asunut, 65 tai 69 §:ssä tarkoitettu elinvoimakeskuksen päätös ja muut välttämättömät tiedot 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä ja mainitun pykälän 6 momentissa tarkoitetuista lapsista tai nuorista.

Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisella on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 65 §:ssä tarkoitettujen korvausten ja mainitussa pykälässä tarkoitettua päätöksen hakemiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä. Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisella on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 65 §:ssä tarkoitettujen korvausten hakemiseksi hyvinvointialueelta mainitussa pykälässä tarkoitettu elinvoimakeskuksen päätös ja muut välttämättömät tiedot 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä.

Kunnalla on oikeus saada hyvinvointialueelta, Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 65 §:n 2 momentissa tarkoitettujen korvausten ja mainitun pykälän 4 momentissa tarkoitettua päätöksen hakemiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä. Kunnalla on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 65 §:ssä tarkoitettujen korvausten hakemiseksi maahanmuuttajan edelliseltä kotikunnalta mainitussa pykälässä tarkoitettu elinvoimakeskuksen päätös ja muut välttämättömät tiedot 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä.

Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalla on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 65 §:n 3 momentissa tarkoitettujen korvausten hakemiseksi välttämättömät tiedot korvausten kohteena olevista maahanmuuttajista.

10 luku

Erinäiset säännökset

95 §

Muutoksenhaku

Tässä laissa tarkoitettuun päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003).

96 §

Virkavastuu

Tämän lain 10 §:ssä tarkoitettua ohjausta ja neuvontaa, 14 §:ssä tarkoitettuja osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin sisältyviä asiantuntija-arviointoja, 25 §:ssä tarkoitettun monikielisen yhteiskuntaorientaation ja 27 §:ssä tarkoitettun kotoutumiskoulutuksen ja lukutaitokoulutuksen toteuttamista koskevia tehtäviä sekä 33 §:ssä tarkoitettuja perheryhmäkotitoiminnan tehtäviä hoitavaan muun kuin viranomaisen palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan edellä mainituissa lainkohdissa tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Kotoutuja-asiakkaan ennen tämän lain voimaantuloa alkaneisiin opintoihin sovelletaan lain 30 §:n 1 momentin 1 kohtaa sellaisena kuin se oli tämän lain voimaan tullessa.

2.

Laki

vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) 9 §:n 2 momentti ja 25 m §, sellaisena kuin ne ovat 9 §:n 2 momentti laeissa 684/2023 ja 1104/2024 sekä 25 m § laissa 1219/2020, *muutetaan* lain 6 b §, 10 §:n 1 momentti ja 24 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat 6 b § laissa 479/2021, 10 §:n 1 momentti laeissa 579/2015 ja 684/2023 sekä 24 §:n 1 momentti laissa 1104/2024, sekä

lisätään 14 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 1765/2009 ja 1411/2014, uusi 2 momentti seuraavasti:

6 b §

Opetuksen ja koulutuksen valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettavan koulutuksen laajuus ja arviointi

Tallennettaessa vapaan sivistystyön muita kuin tämän lain 7 a luvussa tarkoitettun koulutuksen tietoja valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain (884/2017) 2 luvun mukaiseen tietovarantoon koulutuksen laajuus on määriteltävä opintopisteinä ja se on kuvattava ja arvioitava osaamisperusteisesti. Koulutuksen laajuus määritellään opintopisteinä siten, että opiskelijan keskimäärin 27 tunnin työpanos vastaa yhtä opintopistettä. Opiskelijan osaaminen arvioidaan soveltaen, mitä tämän lain 25 g §:n 4 momentissa ja 25 k §:ssä säädetään. Osaaminen arvioidaan arvosanalla hyväksytty tai hylätty taikka asteikkoarvioinnilla.

10 §

Valtionosuuden laskemisessa käytettävien suoritteiden määrän vahvistaminen

Opetus- ja kulttuuriministeriö vahvistaa vuosittain valtion talousarvion rajoissa valtionosuuden laskemisen perusteena käytettävän opiskelijaviikkojen, opiskelijavuorokausien, opiskelijapäivien sekä opetustuntien määrän. Opetus- ja kulttuuriministeriö vahvistaa lisäksi vuosittain valtion talousarvion rajoissa niiden opiskelijaviikkojen määrän edellä mainituista opiskelijaviikoista, joihin 9 §:n 6 momentin mukaisesti myönnetään sadan prosentin valtionosuus. Yhdistetyn oppilaitoksen osalta suoritteiden määrät vahvistetaan erikseen kullekin oppilaitosmuodolle.

14 §

Erityisavustukset ja ylimääräiset avustukset

Oppilaitokselle, jonka ylläpitämisluvan mukainen koulutustehtävä on viittomakielinen kotoutumiskoulutus, voidaan myöntää ylimääräistä avustusta valtion talousarviossa osoitettujen määrärahojen rajoissa kuuroille järjestettyyn kotoutumiskoulutukseen ja lukutaitokoulutukseen.

24 §

Opiskelijoilta perittävät maksut

Opiskelijoilta voidaan periä opetuksesta kohtuullisia maksuja. Maksua ei peritä tämän lain 7 a luvussa tarkoitetussa koulutuksessa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023) 48 §:n 1 momentin 4 kohta ja 74 §:n 1 momentin 1, 3 ja 4 kohta, sellaisena kuin niistä on 48 §:n 1 momentin 4 kohta laissa 1412/2025 sekä
lisätään 61 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on osaksi laissa (691/2023), uusi 4 kohta, seuraavasti:

48 §

Työnhakuvelvollisuuden asettamatta jättäminen

Työnhakuvelvollisuutta ei aseteta, jos:

4) työnhakija opiskelee 9 luvussa tai kotoutumisen edistämisestä annetun lain 28–32 §:ssä tarkoitettulla tavalla omaehtoisia perusopetuslain (628/1998) 46 §:ssä tarkoitettuja aikuisten perusopintojen lukutaitovaiheen opintoja työttömyysetuudella tuettuna ja opinnot ovat työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla päätoimisia;

61 §

Työvoimakoulutuksen järjestäminen

Työvoimaviranomainen järjestää työvoimakoulutuksena:

- 1) ammatillista osaamista ja valmiuksia lisäävää koulutusta;
- 2) yrittäjävalmiuksia lisäävää koulutusta;
- 3) kotoutumisen edistämisestä annetun lain 26 §:ssä tarkoitettua kotoutumiskoulutusta;
- 4) kotoutumisen edistämisestä annetun lain 26 a §:ssä tarkoitettua lukutaitokoulutusta.

74 §

Opintoja koskevat edellytykset

Mitä tässä luvussa säädetään, sovelletaan opintoihin, joita pidetään työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:n 2 momentin mukaan päätoimisinä ja:

1) joista säädetään ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa, ammattikorkeakoululaissa tai yliopistolaissa ja jotka johtavat ammatilliseen perustutkintoon, ammattitutkintoon tai erikoisammattitutkintoon, yliopistossa suoritettavaan alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon tai ammattikorkeakoulussa suoritettavaan ammattikorkeakoulututkintoon tai ylempään ammattikorkeakoulututkintoon taikka joiden tavoitteena on mainittujen tutkintojen osien suorittaminen, mainittujen lakien mukainen lisä- ja täydennyskoulutus tai osallistuminen avoimeen yliopisto- ja ammattikorkeakouluopetukseen;

3) joista säädetään perusopetuslaissa tai lukiolaissa (714/2018), jos koulutuksen puuttuminen on ammatillisen kehittymisen esteenä; tai

4) joista säädetään vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998), jos koulutus on ammatillista osaamista ja pätevyyttä lisäävää tai josta säädetään mainitun lain 14 §:n 2 momentissa ja opinnoista esitetään koulutus- tai opintosuunnitelma.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki

työttömyysturvalain 10 luvun 4 §:n ja 11 luvun 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyysturvalain (1290/2002) 10 luvun 4 §:n 2 momentti ja 11 luvun 2 §:n 4 momentin 18 kohta, sellaisina kuin ne ovat, 10 luvun 4 §:n 2 momentti laissa 685/2023 ja 11 luvun 2 §:n 4 momentin 18 kohta laissa 1374/2014, seuraavasti:

10 luku

Työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettavaa etuutta koskevat säännökset

4 §

Tämän lain poikkeava soveltaminen työllistymistä edistävien palvelujen ajalta

Työvoimakoulutuksen, työttömyysetuudella tuetun työnhakijan omaehtoisen opiskelun sekä 2 luvun 10 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla päätoimisena pidettävien perusopetuslain 46 §:ssä tarkoitettujen aikuisten perusopetuksen lukutaitovaiheen opintojen, joiden opiskelemista tuetaan työttömyysetuudella kotoutumisen edistämisestä annetun lain 28–31 §:ssä tarkoitettulla tavalla, aikana ei sovelleta 2 lukua, 2 a luvun 1 §:ää ja 4 §:ssä työnantajan yksilöidysti tarjoamasta työstä säädettyä, 3 luvun 1 §:n 3 momenttia, 6 luvun 8 §:ää eikä 7 luvun 2 §:ää.

11 luku

Toimeenpanoa koskevat säännökset

2 §

Velvollisuus tietojen antamiseen

Edellä 3 momentissa tarkoitettuja olosuhteiden muutoksia, joita koskevat tiedot työttömyysetuuden saajan on välittömästi ilmoitettava etuuden maksajalle, ovat:

18) päivät, joina työttömyysetuuden saaja on osallistunut muuhun työllistymistä edistävään palveluun kuin työvoimakoulutukseen, työttömyysetuudella tuettuun työnhakijan omaehtoiseen opiskeluun tai kotoutumisen edistämisestä annetun lain 28–31 §:ssä tarkoitettuun omaehtoiseen opiskeluun;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta kotoutumisen edistämisestä annetun lain 28–31 §:ssä tarkoitettua työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen luku- ja kirjoitustaidon opiskelun

ajalta sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, jos opinnot ovat alkaneet ennen tämän lain voimaantuloa.

5.

Laki

valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 9 a ja 9 d §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain (884/2017) 9 a §:n 1 momentin johdantokappale sekä 9 d §:n 1 momentin johdantokappale, sellaisena kuin ne ovat 9 a §:n 1 momentin johdantokappale laissa 944/2022 sekä 9 d §:n 1 momentin johdantokappale laeissa 478/2021 ja 1213/2023, seuraavasti:

9 a §

Vapaassa sivistystyössä järjestettyä oppivelvollisille ja jatkuvaan oppimiseen suunnattua koulutusta koskevat tiedot

Vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa tarkoitetun oppilaitoksen ylläpitäjän on tallennettava tietovarantoon seuraavat tiedot mainitun lain 7 a luvussa tarkoitetussa koulutuksessa sekä Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta annetun lain 8 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetussa koulutuksessa olevista opiskelijoistaan:

9 d §

Vapaan sivistystyön koulutusta ja osaamismerkkejä koskevat tiedot

Vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa tarkoitetun oppilaitoksen ylläpitäjän on tallennettava tietovarantoon seuraavat tiedot mainitun lain 6 b §:ssä säädetyt edellytykset täyttävässä, muussa kuin mainitun lain 7 a luvussa tarkoitetussa koulutuksessa olevista opiskelijoistaan, jos oppilaitoksen ylläpitäjä on päättänyt tarjota tietovarantoon tallentamista koulutukseen osallistuville opiskelijoille ja opiskelija suostuu tietojen tallentamiseen:

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

6.

Laki

oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentin kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tällä lailla kumotaan oppivelvollisuuslain (1214/2020) 5 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 686/2023.

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

7.

Laki

kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 2 §:n 1 momentin 13 kohdan kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tällä lailla kumotaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021) 2 §:n 1 momentin 13 kohta, sellaisena kuin se on laissa 690/2023.

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Petteri Orpo

Sisäministeri Mari Rantanen

1.

Laki

kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan kotoutumisen edistämisestä annetun lain (681/2023) 6, 7 ja 12 §, 14 §:n 7 momentti, 20, 47, 49, 50, 52–54, 58, 63, 64 ja 68 §,
sellaisina kuin niistä ovat 6 ja 7 §:n ruotsinkielinen sanamuoto laissa 1100/2024, 14 §:n 7 momentti ja 20 §, 47 §:n ruotsinkielinen sanamuoto, 49 ja 50 § laissa 1100/2024, 52 §:n ruotsinkielinen sanamuoto osaksi laissa 1100/2024, 53 ja 54 §:n ruotsinkielinen sanamuoto laissa 1100/2024, 58 ja 64 § laissa 721/2025, 63 § laissa 1100/2024 ja 68 § laeissa 322/2024, 1100/2024 ja 721/2025,
muutetaan 1 §, 2 §:n 2–4 momentti, 3 ja 5 §, 13 §:n 1 momentti, 14 §:n 1 momentin johdantokappale ja 5 kohta, 2 momentti sekä 4 momentti, 16 §, 18 §:n 1 momentti, 19 §, 22 §:n 2 momentti, 24, 26 ja 27 §, 28 §:n 1 momentti, 30 §:n 1 momentti, 32 a §:n 1 momentti, 34 §:n 1 momentti, 51 §, 55 §:n 1 momentti, 59 §:n 4 momentti, 60 §:n 1 momentti, 61 §:n 1 momentti, 86 §:n 3 ja 4 momentti, 90 §, 95 §:n 1 momentti ja 96 §,
sellaisina kuin niistä ovat 1 § osaksi laissa 1100/2024, 2 §:n 2–4 momentin suomenkielinen sanamuoto osaksi laissa xx/202x ja ruotsinkielinen sanamuoto laeissa 1100/2024 ja xx/202x, 3 § laissa 1376/2025, 5 § laeissa 1100/2024 ja 721/2025, 13 §:n 1 momentti, 14 ja 16 § sekä 18 §:n 1 momentti laissa 1100/2024, 19 § laeissa 1100/2024 ja 1414/2025, 22 §:n 2 momentti sekä 24 § osaksi laissa 1100/2024, 26 § laissa 1376/2025, 27 §:n ruotsinkielinen sanamuoto laissa 1100/2024, 28 §:n 1 momentti osaksi laissa 1100/2024, 30 §:n 1 momentin ruotsinkielinen sanamuoto laissa 1100/2024, 32 a §:n 1 momentti ja 34 §:n 1 momentti laissa 1100/2024, 51 § ja 55 §:n 1 momentti laissa 721/2025, 59 §:n 4 momentti laissa 1376/2025, 60 §:n 1 momentti laeissa 322/2024 ja 1100/2024, 61 §:n 1 momentin ruotsinkielinen sanamuoto laissa 1100/2024, 86 §:n 3 momentti laissa 721/2025 ja 4 momentti laissa 1100/2024, 90 § laeissa 322/2024, 721/2025 ja 1376/2025, 95 §:n 1 momentti ja 96 § laissa 1100/2024, sekä
lisätään lakiin uusi 1 a ja 26 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 luku

1 luku

Yleiset säännökset

Yleiset säännökset

1 §

1 §

Lain tarkoitus

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on edistää:
1) maahanmuuttajan kotoutumista;

Tämän lain tarkoituksena on edistää maahanmuuttajan kotoutumista, työllistymistä tai yrittäjyyttä, työelämävalmiuksia, toimivan

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2) maahanmuuttajan työllisyyttä tai yrittäjyyttä;

3) maahanmuuttajan osaamista ja työelämävalmiuksia;

4) maahanmuuttajan yhdenvertaisuuden, osallisuuden ja tasa-arvon toteutumista;

5) maahanmuuttajan hyvinvointia ja terveyttä;

6) hyviä väestösuhteita ja yhteiskunnan vastaanottavuutta;

7) tarpeellisten ja laadukkaiden kotoutumista edistävien palveluiden saatavuutta;

8) monialaista yhteistyötä kotoutumista edistävien toimijoiden välillä;

9) kotoutumisen edistämisen suunnittelun ja kehittämisen yhteensovittamista valtakunnallisen, alueellisen sekä paikallisen muun suunnittelun ja kehittämisen kanssa.

peruskielitaidon saavuttamista ja muuta työelämässä ja yhteiskunnassa tarvittavaa osaamista, maahanmuuttajan yhdenvertaisuuden, osallisuuden ja tasa-arvon toteutumista sekä maahanmuuttajan omaa vastuuta kotoutumisestaan.

1 a §

(uusi 1 a §)

Kotoutumisen velvoittavuus

Maahanmuuttajalla on velvollisuus edistää kotoutumistaan ja työllistymistään. Maahanmuuttajan on hakeuduttava ja osallistuttava tässä laissa tarkoitettuihin kotoutumista edistäviin palveluihin tässä laissa säädetyllä tavalla.

Maahanmuuttajan ja kotoutuja-asiakkaan tässä laissa säädettyjen velvollisuuksien laiminlyönnistä säädetään lain 24 §:ssä.

2 §

Soveltamisala

2 §

Soveltamisala

Edellä 1 momentissa säädetystä poiketen 10 §:ää sovelletaan myös muuhun Suomessa oleskelevaan maahanmuuttajaan. Edellä 1 momentissa säädetystä poiketen 68 §:ää sovelletaan myös Suomen kansalaiseen, joka on kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 3 §:n 7 kohdassa tarkoitettu ihmiskaupan uhri.

Edellä 1 momentissa säädetystä poiketen 10 §:ää sovelletaan myös muuhun Suomessa oleskelevaan maahanmuuttajaan.

Tämän lain 4 luvun säännöksiä kuntapalkalle ohjaamisesta sekä 61–66 §:n säännöksiä kustannusten korvaamisesta kunnalle tai hyvinvointialueelle sovelletaan henkilöön:

1) joka saa ulkomaalaislaissa tarkoitettua kansainvälistä suojelua;

2) jolle on hänen haettuaan kansainvälistä suojelua myönnetty oleskelulupa ulkomaalaislain 51, 52 tai 89 §:n perusteella;

3) joka on otettu Suomeen erityisellä humanitaarisella perusteella tai kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi ulkomaalaislain 93 §:n perusteella;

4) jolle on myönnetty jatkuva oleskelulupa ulkomaalaislain 52 a §:n 2 momentin tai 54 §:n 5 momentin perusteella; tai

5) jolle on myönnetty oleskelulupa ulkomaalaislain 110 §:n nojalla ja joka täyttää kotikuntalain (201/1994) 4 §:ssä säädetyt edellytykset.

Tämän lain 4 luvun ja 61–66 §:n säännöksiä sovelletaan lisäksi tämän pykälän 3 momentissa tarkoitetun henkilön perheenjäseneen ja muuhun omaiseen, jos tällä on ollut perheside 3 momentissa tarkoitettuun henkilöön ennen hänen Suomeen tuloaan.

3 §

Lain soveltaminen työnhakijaan

Sovellettaessa 12–14, 16, 18–20, 22–32 ja 32 a §:ää työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023) 3 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun työnhakijaan vastaa tässä laissa kunnan tehtäviksi säädettyjen toimenpiteiden ja palvelujen toteuttamisesta mainitun momentin 1 kohdassa tarkoitettu työvoimaviranomainen, ellei muusta lainsäädännöstä muuta johdu.

Työnhakijaksi rekisteröityneen 5 §:n 5 kohdassa tarkoitetun kotoutuja-asiakkaan 14, 16, 18–20 ja 22–24 §:ssä tarkoitettujen palveluiden järjestämisessä ja toteuttamisessa noudatetaan lisäksi, mitä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa säädetään, jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä.

Tämän lain 4 luvun säännöksiä kuntapalkalle ohjaamisesta sekä 61, 62, 65 ja 66 §:n säännöksiä kustannusten korvaamisesta kunnalle tai hyvinvointialueelle sovelletaan henkilöön:

1) joka saa ulkomaalaislaissa tarkoitettua kansainvälistä suojelua;

2) jolle on hänen haettuaan kansainvälistä suojelua myönnetty oleskelulupa ulkomaalaislain 51, 52 tai 89 §:n perusteella;

3) joka on otettu Suomeen erityisellä humanitaarisella perusteella tai kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi ulkomaalaislain 93 §:n perusteella;

4) jolle on myönnetty jatkuva oleskelulupa ulkomaalaislain 52 a §:n 2 momentin tai 54 §:n 5 momentin perusteella; tai

5) jolle on myönnetty oleskelulupa ulkomaalaislain 110 §:n nojalla ja joka täyttää kotikuntalain (201/1994) 4 §:ssä säädetyt edellytykset.

Tämän lain 4 luvun sekä 61, 62, 65 ja 66 §:n säännöksiä sovelletaan lisäksi tämän pykälän 3 momentissa tarkoitetun henkilön perheenjäseneen ja muuhun omaiseen, jos tällä on ollut perheside 3 momentissa tarkoitettuun henkilöön ennen hänen Suomeen tuloaan.

3 §

Lain soveltaminen työnhakijaan

Sovellettaessa 14, 16, 18, 19, 22–25 ja 32 a §:ää työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023) 3 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun työnhakijaan vastaa tässä laissa kunnan tehtäviksi säädettyjen toimenpiteiden ja palvelujen toteuttamisesta mainitun momentin 1 kohdassa tarkoitettu työvoimaviranomainen, ellei muusta lainsäädännöstä muuta johdu.

Työnhakijaksi rekisteröityneen 5 §:n 5 kohdassa tarkoitetun kotoutuja-asiakkaan 14, 16, 18, 19 ja 22–24 §:ssä tarkoitettujen palveluiden järjestämisessä ja toteuttamisessa noudatetaan lisäksi, mitä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa säädetään, jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä.

5 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *kotoutumisella* maahanmuuttajan yksilöllistä prosessia, joka tapahtuu vuorovaikutuksessa yhteiskunnan kanssa ja jonka aikana maahanmuuttajan yhdenvertaisuus ja tasa-arvo yhteiskunnassa sekä osallisuus työ- ja elinkeinoelämässä, koulutuksessa, järjestötoiminnassa tai muussa yhteiskunnan toiminnassa syvenee ja monipuolistuu;

2) *kotoutumisen edistämisellä* kotoutumisen tukemista tarjoamalla maahanmuuttajalle tässä laissa tarkoitettuja palveluja, tukemalla hänen mahdollisuuksiaan oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen sekä edistämällä yhteiskunnan vastaanottavuutta;

3) *asettautumisen edistämisellä* toimia, joilla tuetaan erityisesti työ- tai opiskeluperusteisesti kuntaan muuttavan maahanmuuttajan kotoutumista kunnan kotoutumisohjelman ulkopuolella;

4) *maahanmuuttajalla* Suomeen muuttanutta henkilöä, joka oleskelee maassa muuta kuin matkailua tai siihen verrattavaa lyhytaikaista oleskelua varten myönnetyllä luvalla tai jonka oleskeluoikeus on rekisteröity taikka jolle on myönnetty oleskelukortti;

5) *kotoutuja-asiakkaalla* maahanmuuttajaa, jolla on voimassa oleva kotoutumissuunnitelma;

6) *työnhakijalla* työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 3 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua henkilöä;

7) *työttömällä työnhakijalla* työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 3 §:ssä tarkoitettujen työttömän ja työnhakijan määritelmät täyttävää henkilöä;

8) *ihmiskaupan uhrilla* kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 3 §:n 7 kohdassa tarkoitettua henkilöä;

5 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *kotoutumisella* maahanmuuttajan omaan vastuuseen painottuvaa yksilöllistä prosessia, joka tapahtuu vuorovaikutuksessa yhteiskunnan kanssa ja jonka aikana maahanmuuttajan kielitaito, työelämävalmiudet ja muu työelämässä ja yhteiskunnassa tarvittava osaaminen kehittyvät sekä yhdenvertaisuus, tasa-arvo ja osallisuus yhteiskunnassa lisääntyy;

2) *kotoutumisen edistämisellä* kotoutumisen tukemista tarjoamalla maahanmuuttajalle tässä laissa tarkoitettuja palveluja, tukemalla hänen mahdollisuuksiaan kehittää kielitaitoa, työelämävalmiuksia sekä muuta työelämässä ja yhteiskunnassa tarvittavaa osaamista huomioiden maahanmuuttajan oma vastuu kotoutumisestaan;

3) *asettautumisen edistämisellä* toimia, joilla tuetaan erityisesti työ- tai opiskeluperusteisesti kuntaan muuttavan maahanmuuttajan kotoutumista kunnan kotoutumisohjelman ulkopuolella;

4) *maahanmuuttajalla* Suomeen muuttanutta henkilöä, joka oleskelee maassa muuta kuin matkailua tai siihen verrattavaa lyhytaikaista oleskelua varten myönnetyllä luvalla tai jonka oleskeluoikeus on rekisteröity taikka jolle on myönnetty oleskelukortti;

5) *kotoutuja-asiakkaalla* maahanmuuttajaa, jolla on voimassa oleva kotoutumissuunnitelma;

6) *työnhakijalla* työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 3 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua henkilöä;

7) *työttömällä työnhakijalla* työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 3 §:ssä tarkoitettujen työttömän ja työnhakijan määritelmät täyttävää henkilöä;

8) *ihmiskaupan uhrilla* kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 3 §:n 7 kohdassa tarkoitettua henkilöä;

9) *kotoutumisohjelmalla* kunnan järjestämää maahanmuuttajan kotoutumisen alkuvaiheen palvelukokonaisuutta;

10) *kotoutumisohjelmaan sisältyvillä palveluilla* kunnan järjestämiä kotoutumisen alkuvaiheen palveluja, joiden tavoitteena on edistää maahanmuuttajan kotoutumista, työllisyyttä tai yrittäjyyttä, osaamista ja työelämävalmiuksia, yhdenvertaisuuden, osallisuuden ja tasa-arvon toteutumista, *terveyttä ja hyvinvointia, arjen kansalaistaitoja sekä osallistumista järjestötoimintaan ja muuhun yhteiskunnalliseen toimintaan*;

11) *muilla kotoutumista edistävillä palveluilla kotoutumisohjelman ulkopuolisia palveluita, jotka järjestetään osana työvoimapalveluita, muita kunnallisia peruspalveluita, kansallista koulutusjärjestelmää, hyvinvointialueen sosiaali- ja terveystalvituista, Kansaneläkelaitoksen palveluita sekä järjestöjen, yhdistysten tai yhteisöjen toimintaa*;

12) *yhteiskuntaorientaatiolla* kotoutumisohjelmaan sisältyviä opintoja, jotka vahvistavat kotoutuja-asiakkaan ymmärrystä suomalaisesta yhteiskunnasta ja arjen kansalaistaidoista sekä omista oikeuksista ja velvollisuuksista ja jota järjestetään kotoutuja-asiakkaan omalla tai hyvin tuntemalla kielellä;

13) *kotoutumissuunnitelmalla* yksilöllistä kotoutumisen edistämiseksi laadittavaa suunnitelmaa, jossa kunta sopii yhdessä maahanmuuttajan kanssa yksilöllisistä kotoutumisen ja työllistymisen tavoitteista, palveluista ja palveluihin osallistumisesta;

14) *palveluntuottajalla* tahoa, joka tuottaa kunnalle 10 §:ssä tai 13 §:n 1 momentin 3 tai 4 kohdassa tarkoitettua palvelua;

15) *kuntapaikalla* elinvoimakeskuksen ja kunnan 42 §:ssä tarkoitettuun sopimukseen perustuvaa kunnan ilmoitusta valmiudesta järjestää asunto, vastaanotto ja palvelut sekä ottaa 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettu

9) *kotoutumisohjelmalla* kunnan ja työvoimaviranomaisen järjestämää maahanmuuttajan kotoutumisen alkuvaiheen palvelukokonaisuutta;

10) *kotoutumisohjelmaan sisältyvillä palveluilla* kunnan ja työvoimaviranomaisen järjestämiä kotoutumisen alkuvaiheen palveluja, joiden tavoitteena on edistää maahanmuuttajan kotoutumista, työllisyyttä tai yrittäjyyttä, *toimivan peruskielitaidon saavuttamista*, osaamista ja työelämävalmiuksia sekä yhdenvertaisuuden, osallisuuden ja tasa-arvon toteutumista;

(kumotaan 11 kohta)

11) *yhteiskuntaorientaatiolla* kotoutumisohjelmaan sisältyviä opintoja, jotka vahvistavat kotoutuja-asiakkaan ymmärrystä suomalaisesta yhteiskunnasta ja arjen kansalaistaidoista sekä omista oikeuksista ja velvollisuuksista ja jota järjestetään kotoutuja-asiakkaan omalla tai hyvin tuntemalla kielellä;

12) *kotoutumissuunnitelmalla* yksilöllistä kotoutumisen edistämiseksi laadittavaa suunnitelmaa, jossa kunta sopii yhdessä maahanmuuttajan kanssa yksilöllisistä kotoutumisen ja työllistymisen tavoitteista, palveluista ja palveluihin *hakeutumisesta ja osallistumisesta sekä tuo maahanmuuttajan tietoon hänen vastuunsa ja velvollisuutensa omasta kotoutumisestaan*;

13) *palveluntuottajalla* tahoa, joka tuottaa kunnalle 10 §:ssä tai 13 §:n 1 momentin 3–6 kohdassa tarkoitettua palvelua *lukuun ottamatta kielitaidon päättötestausta*;

14) *kuntapaikalla* elinvoimakeskuksen ja kunnan 42 §:ssä tarkoitettuun sopimukseen perustuvaa kunnan ilmoitusta valmiudesta järjestää asunto, vastaanotto ja palvelut sekä ottaa 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettu

Voimassa oleva laki

maahanmuuttaja vastaan 4 luvussa tarkoitetussa kuntaan ohjaamisen menettelyssä;

16) *kuntaan ohjaamisella* menettelyä, jossa 43 §:ssä säädetyllä tavalla elinvoimakeskus ohjaa 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettun henkilön kunnan myöntämälle kuntapaikalle taikka kyseinen henkilö muuttaa vastaanottokeskuksesta kuntaan vastaanottokeskuksen tukitoimia hyödyntäen tai itsenäisesti;

17) *monialaisella yhteistyöllä* eri toimialojen viranomaisten, järjestöjen, yhdistysten, yhteisöjen, säätiöiden, koulutuksen tuottajien, oppilaitosten, palveluntuottajien ja muiden tahojen yhteistyötä;

18) *hyvillä väestösuhteilla* väestöryhmien välisiä suhteita, jotka perustuvat myönteisiin asenteisiin, toimivaan vuorovaikutukseen, turvallisuuden tunteeseen ja osallistumiseen yhteiskunnassa;

19) *työttömyysetuudella* työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitettua ansiopäivärahaa ja yleistukilaissa (/) tarkoitettua yleistukea.

6 §

Tulkitseminen ja kääntäminen

Viranomaisen velvollisuudesta huolehtia asian tulkitsemisesta tai kääntämisestä säädetään hallintolain (434/2003) 26 §:ssä.

7 §

Oikeus ansiopäivärahaan, yleistukeen ja toimeentulotukeen

Maahanmuuttajan oikeudesta saada ansiopäivärahaa säädetään työttömyysturvalaissa, oikeudesta saada yleistukea säädetään yleistukilaissa ja oikeudesta saada toimeentulotukea säädetään toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997).

2 luku

Kotoutumista edistävät palvelut

Ehdotus

maahanmuuttaja vastaan 4 luvussa tarkoitetussa kuntaan ohjaamisen menettelyssä;

15) *kuntaan ohjaamisella* menettelyä, jossa 43 §:ssä säädetyllä tavalla elinvoimakeskus ohjaa 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettun henkilön kunnan myöntämälle kuntapaikalle taikka kyseinen henkilö muuttaa vastaanottokeskuksesta kuntaan vastaanottokeskuksen tukitoimia hyödyntäen tai itsenäisesti;

(kumotaan 17 kohta)

(kumotaan 18 kohta)

16) *työttömyysetuudella* työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitettua ansiopäivärahaa ja yleistukilaissa (/) tarkoitettua yleistukea.

(kumotaan 6 §)

(kumotaan 7 §)

2 luku

Kotoutumista edistävät palvelut

12 §

Kotoutumista edistävien palveluiden järjestäminen (kumotaan 12 §)

Kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja järjestetään osana 13 §:ssä tarkoitettua kunnan kotoutumisohjelmaa sekä muina kotoutumista edistävinä palveluina, jotka järjestetään osana työvoimapalveluita, muita kunnallisia peruspalveluita, kansallista koulutusjärjestelmää, hyvinvointialueen sosiaali- ja terveystalviteuita, Kansaneläkelaitoksen palveluita taikka järjestöjen, yhdistysten tai yhteisöjen toimintaa.

13 §

Kunnan kotoutumisohjelman sisältö

Kunnan on järjestettävä kotoutumisohjelma, jonka on sisällettävä:

- 1) 14 §:ssä tarkoitettu osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi;
- 2) 16 §:ssä tarkoitettu kotoutumissuunnitelman laadinta;
- 3) 25 §:ssä tarkoitettu monikielinen yhteiskuntaorientaatio;
- 4) 26 §:ssä tarkoitettua ja muuta koulutusta ja palveluita, jotka edistävät suomen ja ruotsin kielen osaamista, luku- ja kirjoitustaitoa, yhteiskunta- ja työelämävalmiuksia sekä työllistymistä ja yrittäjyyttä;
- 5) ohjelman aikaista ohjausta ja neuvontaa; ja
- 6) 26 §:ssä tarkoitettu kielitaidon päättötestaus.

(uusi 7 kohta)

13 §

Kunnan ja työvoimaviranomaisen kotoutumisohjelman sisältö

Kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja järjestetään osana kunnan ja työvoimaviranomaisen yhteistä kotoutumisohjelmaa. Kunnan ja työvoimaviranomaisen on järjestettävä yhteinen kotoutumisohjelma, jonka on sisällettävä:

- 1) 14 §:ssä tarkoitettu osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi;
- 2) 16 §:ssä tarkoitettu kotoutumissuunnitelman laadinta;
- 3) 25 §:ssä tarkoitettu monikielinen yhteiskuntaorientaatio;
- 4) 26 §:ssä tarkoitettu kotoutumiskoulutus ja kielitaidon päättötestaus;

5) 26 a §:ssä tarkoitettu lukutaitokoulutus;

6) muuta koulutusta ja palveluita, jotka edistävät suomen ja ruotsin kielen osaamista, luku- ja kirjoitustaitoa, yhteiskunta- ja työelämävalmiuksia sekä työllistymistä ja yrittäjyyttä; ja

7) ohjelman aikaista ohjausta ja neuvontaa huomioiden maahanmuuttajan vastuun ja velvollisuuden omasta kotoutumisestaan.

14 §

Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi

Kunnan on laadittava osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi maahanmuuttajalle, jonka ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä tai oleskeluoikeuden rekisteröimisestä on kulunut enintään kolme vuotta, jos hän:

5) saa muuten kuin tilapäisesti toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitettua toimeentulotukea;

Kunnan on arvioitava maahanmuuttajan osaaminen, työllistymis-, opiskelu- ja muut kotoutumisvalmiudet sekä koulutuksen ja muiden *kunnan tai palveluntuottajan* kotoutumista edistävien palveluiden tarpeet *sekä järjestön, yhdistyksen tai yhteisön toimintaan osallistumisen tarpeet*. Arvioinnin aikana selvitetään maahanmuuttajan tavoitteet *ja toiveet*, aikaisempi koulutus, työhistoria, kielitaito, työllistymisen ja kotoutumisen edellytyksiin vaikuttava työ- ja toimintakyky sekä muut työllistymiseen ja kotoutumiseen merkittävästi vaikuttavat tekijät. Palvelutarpeiden selvittämiseksi maahanmuuttaja voidaan ohjata tarvittaviin asiantuntija-arviointeihin ja tutkimuksiin. *Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi on käynnistettävä viipymättä, kun kunta saa tiedon tällaisesta henkilöstä.*

Hyvinvointialueen on osallistuttava 1 momentissa tarkoitetun osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin, jos maahanmuuttajan kotoutumisen edistäminen edellyttää kunnan ja hyvinvointialueen järjestämistä vastuulle kuuluvien 12 §:ssä tarkoitettujen palvelujen yhteensovittamista.

Arvioinnin perusteella kunnan on ohjattava maahanmuuttaja tarvittaessa myös muiden viranomaisten palveluihin. Kunta voi ohjata

14 §

Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi

Kunnan on laadittava *viipymättä* osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi maahanmuuttajalle, jonka ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä tai oleskeluoikeuden rekisteröimisestä on kulunut enintään kolme vuotta, jos hän:

5) saa muuten kuin tilapäisesti toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) tarkoitettua toimeentulotukea;

Kunnan on arvioitava maahanmuuttajan osaaminen, työllistymis-, opiskelu- ja muut kotoutumisvalmiudet sekä koulutuksen ja muiden kotoutumista edistävien palveluiden tarpeet. Arvioinnin aikana selvitetään maahanmuuttajan tavoitteet, *tarkoituksenmukainen kotoutumiskieli*, aikaisempi koulutus, työhistoria, kielitaito, työllistymisen ja kotoutumisen edellytyksiin vaikuttava työ- ja toimintakyky sekä muut työllistymiseen ja kotoutumiseen merkittävästi vaikuttavat tekijät. *Arvioinnissa maahanmuuttajan tietoon tuodaan kotoutumista edistävien palveluiden tavoitteet ja maahanmuuttajan velvollisuudet sekä ohjataan maahanmuuttajaa omatoimisuuteen ja ottamaan vastuuta omasta kotoutumisestaan ja työllistymisestään.* Palvelutarpeiden selvittämiseksi maahanmuuttaja voidaan ohjata tarvittaviin asiantuntija-arviointeihin ja tutkimuksiin.

Hyvinvointialueen on osallistuttava 1 momentissa tarkoitetun osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin, jos maahanmuuttajan kotoutumisen edistäminen edellyttää kunnan ja hyvinvointialueen järjestämistä vastuulle kuuluvien palvelujen yhteensovittamista.

(kumotaan 7 momentti)

maahanmuuttajan tarvittaessa myös palveluntuottajan kotoutumista edistävään palveluun sekä järjestön, yhdistyksen tai yhteisön toimintaan.

16 §

Kotoutumissuunnitelma

Kunnan on laadittava kotoutumissuunnitelma 14 §:n 1 momentissa tarkoitetulle maahanmuuttajalle, jos tämän arvioidaan mainitussa pykälässä tarkoitetun arvioinnin perusteella sitä tarvitsevan kotoutumisensa edistämiseksi.

16 §

Kotoutumissuunnitelman laatiminen

Kunnan on laadittava kotoutumissuunnitelma 14 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetulle maahanmuuttajalle, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta. Kunnan on laadittava kotoutumissuunnitelma 14 §:n 1 momentin 1 ja 3–7 kohdassa tarkoitetulle maahanmuuttajalle, jos tämän arvioidaan mainitussa pykälässä tarkoitetun arvioinnin perusteella sitä tarvitsevan kotoutumisensa edistämiseksi. Kotoutumissuunnitelma on laadittava edellä tarkoitetun arviointiin sisältyvän alkuhaastattelun yhteydessä, ellei perustellusta syystä ole tarpeen laatia sitä erillisessä tapaamisessa.

Hyvinvointialueen on osallistuttava 1 momentissa tarkoitetun kotoutumissuunnitelman laatimiseen, jos maahanmuuttajan kotoutumisen edistäminen edellyttää kunnan sekä hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen yhteensovittamista.

Kotoutumissuunnitelma on laadittava viimeistään kolmen vuoden kuluttua ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä tai oleskeluoikeuden rekisteröimisestä.

Ihmiskaupan uhrin osalta voidaan poiketa 3 momentissa säädetystä kolmen vuoden määräajasta, jos hänet tavoitetaan kunnan kotoutumista edistävien palveluiden piiriin vasta määräajan päätyttyä.

Kotoutuja-asiakas on ohjattava hakeutumaan kotoutumissuunnitelmassa sovittuun hänen tarvettaan vastaavaan koulutukseen tai muuhun kotoutumista ja työllistymistä edistävään palveluun viiveettä kotoutumissuunnitelman laatimisesta. Ohjaus on tarvittaessa tehtävä yhteistyössä palvelun järjestämisestä vastaavan viranomaisen, palveluiden tuottajan taikka järjestön, yhdistyksen tai yhteisön kanssa.

18 §

Kotoutumissuunnitelmassa sovittavat tavoitteet

Kunnan ja maahanmuuttajan on sovittava kotoutumissuunnitelmassa yksilöllisistä kotoutumisen ja työllistymisen tai yrittäjyyden pidemmän aikavälin sekä kotoutumissuunnitelman aikaisista tavoitteista. Yksilöllisten tavoitteiden asettamisessa on otettava huomioon maahanmuuttajan *toiveet*, osaaminen, *elämäntilanne* sekä työ- ja koulutushistoria.

18 §

Kotoutumissuunnitelmassa sovittavat tavoitteet

Kunnan ja maahanmuuttajan on sovittava kotoutumissuunnitelmassa yksilöllisistä kotoutumisen ja työllistymisen tai yrittäjyyden pidemmän aikavälin sekä kotoutumissuunnitelman aikaisista tavoitteista. Yksilöllisten tavoitteiden asettamisessa on otettava huomioon maahanmuuttajan *oma vastuu ja velvollisuus omasta kotoutumisestaan*, osaaminen, työ- ja koulutushistoria sekä *kotoutumisen yleiset velvollisuudet ja tavoitteet* sekä *lain tarkoitus*.

19 §

Kotoutumissuunnitelman sisältö

Kunnan ja maahanmuuttajan on sovittava kotoutumissuunnitelmassa maahanmuuttajan omien tavoitteiden, osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen edellyttämässä laajuudessa kotoutumista, työllistymistä tai yrittäjyyttä, *terveyttä ja hyvinvointia* sekä yhteiskunnallisia valmiuksia edistävistä palveluista, *järjestöjen, yhteisöjen tai yhdistysten toimintaan osallistumisesta, suomen tai ruotsin kielen opinnoista* sekä ohjauksesta ja neuvonnasta. Työnhakijaksi rekisteröityneen maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmassa asetetaan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 45 §:ssä tarkoitettu työnhakuvelvollisuus, jollei mainitusta laista johdu muuta. Suunnitelmassa on sovittava myös palveluiden toteutumisen seurannasta.

19 §

Kotoutumissuunnitelman sisältö

Kunnan ja maahanmuuttajan on sovittava kotoutumissuunnitelmassa maahanmuuttajan *velvollisuuksista sekä oman vastuun ja* tavoitteiden, osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen edellyttämässä laajuudessa kotoutumista, työllistymistä tai yrittäjyyttä, *suomen tai ruotsin kielen taitoa ja* yhteiskunnallisia valmiuksia edistävistä palveluista sekä ohjauksesta ja neuvonnasta. Kotoutumislain 14 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetun *maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmassa on vähintään sovittava osallistumisesta kotoutumislain 25 §:ssä tarkoitettuun monikieliseen yhteiskuntaorientaatioon* sekä 26, 26 a tai 30 §:ssä tarkoitettuun koulutukseen, *ellei se ole ilmeisen tarpeetonta*. Työnhakijaksi rekisteröityneen maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmassa asetetaan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 45 §:ssä tarkoitettu työnhakuvelvollisuus, jollei mainitusta laista johdu muuta. Suunnitelmassa on sovittava myös palveluiden toteutumisen seurannasta sekä *maahanmuuttajan velvollisuudesta toteuttaa suunnitelmaansa ja edistää kotoutumistaan ja työllistymistään omatoimisesti ja aktiivisesti*.

Kunta vastaa siitä, että kotoutumissuunnitelmaan sisällytetyt palvelut muodostavat maahanmuuttajan kotoutumista edistävän taroituksenmukaisen ja tarvittaessa monialaisen palvelukokonaisuuden. Kotoutumissuunnitelmaan on sisällyttävä 13 §:ssä tarkoitettuun kotoutumisohjelmaan sisältyviä palveluita tai *muita kotoutumista edistäviä palveluita*.

Kotoutumissuunnitelmassa on perusteltava sovittujen palveluiden tarkoituksenmukaisuus maahanmuuttajan kotoutumiselle ja työllistymiselle tai yrittäjyydelle asetetun tavoitteen toteutumisen kannalta.

Kunta vastaa siitä, että kotoutumissuunnitelmaan sisällytetyt palvelut muodostavat maahanmuuttajan kotoutumista edistävän taroituksenmukaisen ja tarvittaessa monialaisen palvelukokonaisuuden. Kotoutumissuunnitelmaan on sisällyttävä 13 §:ssä tarkoitettuun kotoutumisohjelmaan sisältyviä palveluita tai *työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettuja työvoimapalveluita*.

Kotoutumissuunnitelmassa on perusteltava sovittujen palveluiden tarkoituksenmukaisuus maahanmuuttajan kotoutumiselle ja työllistymiselle tai yrittäjyydelle *sekä toimivan peruskielitaidon saavuttamiselle* asetetun tavoitteen toteutumisen kannalta.

20 §

Kotoutumissuunnitelman laatiminen

(kumotaan 20 §)

Kunnan on laadittava kotoutumissuunnitelma viipymättä sen jälkeen, kun maahanmuuttajalle on tehty 14 §:ssä tarkoitettu osamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi. Kotoutumissuunnitelma voidaan laatia arviointiin sisältyvän alkuhaastattelun yhteydessä.

Hyvinvointialueen on osallistuttava 1 momentissa tarkoitetun kotoutumissuunnitelman laatimiseen, jos maahanmuuttajan kotoutumisen edistäminen edellyttää kunnan sekä hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien 12 §:ssä tarkoitettujen palvelujen yhteensovittamista.

Kotoutumissuunnitelma on laadittava viimeistään kolmen vuoden kuluttua ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä tai oleskeluoikeuden rekisteröimisestä.

Ihmiskaupan uhrin osalta voidaan poiketa 3 momentissa säädetystä kolmen vuoden määräajasta, jos hänet tavoitetaan kunnan kotoutumista edistävien palveluiden piiriin vasta määräajan päätyttyä.

Kotoutuja-asiakas on ohjattava hakeutumaan kotoutumissuunnitelmassa sovittuun hänen yksilöllistä tarvettaan vastaavaan koulutukseen tai muuhun kotoutumista ja

työllistymistä edistävään palveluun kuukauden kuluessa kotoutumissuunnitelman laatimisesta. Ohjaus on tarvittaessa tehtävä yhteistyössä palvelun järjestämisestä vastaavan viranomaisen, palveluiden tuottajan taikka järjestön, yhdistyksen tai yhteisön kanssa.

22 §

Kotoutumissuunnitelman tarkistaminen

Hyvinvointialueen on osallistuttava kotoutumissuunnitelman tarkistamiseen, jos suunnitelma on laadittu yhdessä 20 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

24 §

Kotoutuja-asiakkaan velvollisuus noudattaa kotoutumissuunnitelmaa

Kunnan on selvitettävä kotoutuja-asiakkaalle suunnitelmasta ja siihen liittyvistä palveluista aiheutuvat oikeudet ja velvollisuudet siten, että tämä ymmärtää ne.

Kotoutuja-asiakkaan on:

- 1) osallistuttava kotoutumissuunnitelman laatimiseen ja tarkistamiseen;
- 2) toteutettava hänen kanssaan laadittua suunnitelmaa;
- 3) hakeuduttava ja osallistuttava säännöllisesti suunnitelmassa sovittuihin palveluihin;
- 4) ilmoitettava kunnalle, miten hän on toteuttanut suunnitelmaa; ja
- 5) ilmoitettava kunnalle merkittävistä palvelutarpeeseensa tai elämäntilanteeseensa liittyvistä tai muista muutoksista, jotka voivat vaikuttaa suunnitelmassa sovittujen tavoitteiden saavuttamiseen ja palveluihin osallistumiseen.

Lisäksi työnhakijaksi rekisteröityneen kotoutuja-asiakkaan on ilmoitettava suunnitelman toteuttamisesta työvoimapalveluiden

22 §

Kotoutumissuunnitelman tarkistaminen

Hyvinvointialueen on osallistuttava kotoutumissuunnitelman tarkistamiseen, jos suunnitelma on laadittu yhdessä 16 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

24 §

Maahanmuuttajan ja kotoutuja-asiakkaan velvollisuudet

Kotoutumislain 14 §:n 1 momentissa tarkoitettun maahanmuuttajan on osallistuttava mainitussa pykälässä tarkoitettuun osaamiseen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin.

Kunnan on selvitettävä kotoutuja-asiakkaalle kotoutumissuunnitelmasta ja siihen liittyvistä palveluista aiheutuvat oikeudet ja velvollisuudet siten, että tämä ymmärtää ne.

Kotoutuja-asiakkaan on:

- 1) osallistuttava kotoutumissuunnitelman laatimiseen ja tarkistamiseen;
- 2) toteutettava hänen kanssaan laadittua suunnitelmaa;
- 3) hakeuduttava ja osallistuttava säännöllisesti suunnitelmassa sovittuihin palveluihin;
- 4) ilmoitettava kunnalle, miten hän on toteuttanut suunnitelmaa; ja
- 5) ilmoitettava kunnalle merkittävistä palvelutarpeeseensa tai elämäntilanteeseensa liittyvistä tai muista muutoksista, jotka voivat vaikuttaa suunnitelmassa sovittujen tavoitteiden saavuttamiseen ja palveluihin osallistumiseen.

Lisäksi työnhakijaksi rekisteröityneen kotoutuja-asiakkaan on ilmoitettava suunnitelman toteuttamisesta työvoimapalveluiden

järjestämisestä annetun lain 39 §:ssä säädettyllä tavalla.

Velvollisuuksien laiminlyömisestä oikeuteen saada ansiopäivärahaa säädetään työttömyysturvalaissa, vaikutuksesta oikeuteen saada yleistukea säädetään yleistukilaissa ja vaikutuksesta toimeentulotukeen toimeentulotuesta annetusta laista.

26 §

Kotoutumiskoulutuksen sisältö

Kotoutumiskoulutuksena kotoutuja-asiakkaalle, joka ei ole oppivelvollisuuslaissa (1214/2020) tarkoitettu oppivelvollinen, järjestetään hänen kotoutumisen tavoitteisiinsa, osaamiseensa ja kotoutumisen palvelutarpeeseensa perustuen:

- 1) suomen tai ruotsin kielen opetusta;
- 2) ammatillisten tai muiden työelämässä tarvittavien valmiuksien opetusta, uraohjausta tai ammatillista suunnittelua ja ohjausta jatko-opintoihin, työllistymistä edistäviin palveluihin tai työmarkkinoille;
- 3) muuta opetusta, joka edistää yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja arjen kansalaistaitoihin liittyviä valmiuksia.

Kotoutumiskoulutuksen on sisällettävä myös työssäoppimisjakso taikka työ- ja toimintakykyä tukevaa toimintaa. Lisäksi sen on sisällettävä aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistamista.

Kotoutumiskoulutuksen kielellisenä tavoitteena on oltava, että kotoutuja-asiakas saavuttaa suomen tai ruotsin kielessä toimivan peruskielitaidon. Kotoutumiskoulutuksen osana on järjestettävä suomen tai ruotsin kielitaidon päättötestaus.

Opetushallitus vastaa kotoutumiskoulutuksen kielitaidon päättötestauksen kehittämisestä ja ylläpidosta huomioiden kotoutumiskoulutuksen tavoitteet ja sisällöt. Opetushallitus määrää aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet sekä suomen ja ruotsin kielitaidon päättötestauksen toteuttamisesta.

järjestämisestä annetun lain 39 §:ssä säädettyllä tavalla ja noudatettava kotoutumissuunnitelmassa asetettua mainitun lain 45 §:ssä tarkoitettua työnhakuvelvollisuutta.

Velvollisuuksien laiminlyömisestä oikeuteen saada ansiopäivärahaa säädetään työttömyysturvalaissa, vaikutuksesta oikeuteen saada yleistukea säädetään yleistukilaissa ja vaikutuksesta toimeentulotukeen toimeentulotuesta annetusta laista.

26 §

Kotoutumiskoulutuksen tavoitteet, sisältö ja seuranta

Kotoutumiskoulutuksen tavoitteena on edistää kotoutuja-asiakkaan suomen tai ruotsin kielen taidon ja muun työelämässä ja yhteiskunnassa tarvittavan osaamisen kehittymistä. Kotoutumiskoulutuksen tavoitteena on tukea kotoutuja-asiakkaan työllistymistä ja kotoutumista sekä omaa vastuuta kotoutumisensa edistämisestä. Kotoutumiskoulutuksen kielellisenä tavoitteena on oltava, että kotoutuja-asiakas saavuttaa suomen tai ruotsin kielessä toimivan peruskielitaidon.

Kotoutumiskoulutuksen on sisällettävä:

- 1) suomen tai ruotsin kielen opetusta;
- 2) ammatillisten tai muiden työelämässä tarvittavien valmiuksien opetusta ja ohjausta työmarkkinoille, työllistymistä edistäviin palveluihin tai jatko-opintoihin;
- 3) muuta opetusta, joka edistää yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja arjen kansalaistaitoihin liittyviä valmiuksia;
- 4) työssäoppimisjakso taikka työ- ja toimintakykyä tukevaa toimintaa;
- 5) suomen tai ruotsin kielitaidon päättötestaus.

Opetushallitus vastaa kotoutumiskoulutuksen kielitaidon päättötestauksen kehittämisestä ja ylläpidosta huomioiden kotoutumiskoulutuksen tavoitteet ja sisällöt. Opetushallitus määrää kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet sekä suomen ja ruotsin kielitaidon päättötestauksen

Opetussuunnitelman perusteissa määrätään koulutuksen tavoitteista, keskeisistä sisällöistä ja opiskelijan osaamisen arvioinnista sekä henkilökohtaiseen opiskelusuunnitelmaan ja todistukseen merkittävistä tiedoista. Koulutuspalvelun tuottajan on laadittava perusteiden pohjalta suunnitelma koulutuksen toteuttamisesta. *Koulutuspalvelun tuottaja voi poiketa opetussuunnitelman perusteista perustellusta syystä.*

Edellä 1–4 momentissa säädetystä poiketen kotoutumiskoulutuksena voidaan toteuttaa asiakkaan tarpeen mukaisesti:

1) luku- ja kirjoitustaitokoulutusta, jota annetaan Opetushallituksen vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelma-suosituksen mukaisesti; tai

2) aikuisten perusopetusta, jota annetaan Opetushallituksen aikuisten perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti.

toteuttamisesta. Opetussuunnitelman perusteissa määrätään koulutuksen tavoitteista, keskeisistä sisällöistä ja opiskelijan osaamisen arvioinnista sekä henkilökohtaiseen opiskelusuunnitelmaan ja todistukseen merkittävistä tiedoista. Koulutuspalvelun tuottajan on laadittava perusteiden pohjalta suunnitelma koulutuksen toteuttamisesta.

Kotoutumiskoulutuksen osalta seurataan vähintään koulutuksessa saavutettua kielitaitoa, työllistymistä sekä siirtymistä ja ohjausta työllistymistä ja kotoutumista edistäviin palveluihin.

26 a §

(uusi 26 a §)

Lukutaitokoulutuksen tavoitteet, sisältö ja seuranta

Lukutaitokoulutuksen tavoitteena on edistää kotoutuja-asiakkaan suomen tai ruotsin kielen, luku- ja kirjoitustaidon sekä muun työelämässä ja yhteiskunnassa tarvittavan osaamisen kehittymistä.

Lukutaitokoulutuksen on sisällettävä:

1) suomen tai ruotsin kielen sekä luku- ja kirjoitustaidon opetusta; ja

2) muuta opetusta, joka edistää yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja arjen kansalaistaitoihin liittyviä perustaitoja ja valmiuksia.

Opetushallitus määrää lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelman perusteet. Opetussuunnitelman perusteissa määrätään koulutuksen tavoitteista, keskeisistä sisällöistä ja opiskelijan osaamisen arvioinnista sekä henkilökohtaiseen opiskelusuunnitelmaan ja todistukseen merkittävistä tiedoista. Koulutuspalvelun tuottajan on laadittava perusteiden pohjalta suunnitelma koulutuksen toteuttamisesta.

Lukutaitokoulutuksen osalta seurataan vähintään koulutuksessa saavutettua kielitaitoa,

työllistymistä sekä siirtymistä ja ohjausta työllistymistä ja kotoutumista edistäviin palveluihin.

27 §

27 §

Kotoutumiskoulutuksen järjestäminen

Kotoutumiskoulutuksen **ja lukutaitokoulutuksen** järjestäminen

Kunta vastaa siitä, että kunnassa on tarjolla kotoutumiskoulutusta kunnassa asuvien kotoutuja-asiakkaiden tarvetta vastaavasti. Kunnan on ohjattava kotoutuja-asiakas, joka ei ole oppivelvollinen, osallistumaan kunnan tai muun tahon toteuttamaan kotoutumiskoulutukseen.

Työvoimaviranomainen vastaa siitä, että sen toimialueella on tarjolla suomen- ja ruotsinkielistä kotoutumiskoulutusta ja lukutaitokoulutusta sen toimialueella asuvien kotoutuja-asiakkaiden kotoutumisen ja työllistymisen tarpeita vastaavasti.

Työnhakijaksi rekisteröityneen kotoutuja-asiakkaan kotoutumiskoulutus toteutetaan pääsääntöisesti työvoimakoulutuksena, josta säädetään työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa. Kotoutumiskoulutus voidaan toteuttaa myös omaehtoisena opiskeluna.

Työvoimaviranomaisen tai tässä laissa tarkoitetun palveluntuottajan on toteutettava kotoutumiskoulutus tai lukutaitokoulutus työvoimakoulutuksena, josta säädetään työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa.

Kunnan on lisäksi sovitettava kotoutumiskoulutus yhteen kotoutumisohjelmaan sisältyvien palveluiden, kunnan muiden palveluiden, työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettujen palveluiden sekä kansallisen koulutusjärjestelmän kanssa siten, että kotoutuja-asiakkaan käytössä on yhteen sovitettuja työllistymistä ja ammatillista osaamista edistäviä palvelukokonaisuuksia.

28 §

28 §

Omaehtoisen opiskelun tukeminen

Omaehtoisen opiskelun tukeminen

Kotoutuja-asiakkaalla, joka opiskelee omaehtoisesti, on oikeus työttömyysetuuteen tässä laissa, työttömyysturvalaissa ja yleistukilaissa säädetyin edellytyksin, jos:

Kotoutuja-asiakkaalla, joka opiskelee omaehtoisesti, on oikeus työttömyysetuuteen tässä laissa, työttömyysturvalaissa ja yleistukilaissa säädetyin edellytyksin, jos:

1) hänellä on kunnan toteama koulutustarve ja kunta arvioi, että omaehtoinen opiskelu tukee kotoutuja-asiakkaan kotoutumista ja työllistymistä;

1) hänellä on työvoimaviranomaisen toteama koulutustarve ja työvoimaviranomaisen arvioi, että omaehtoinen opiskelu tukee kotoutuja-asiakkaan kotoutumista ja työllistymistä;

2) opiskelusta on sovittu kotoutumissuunnitelmassa; ja

2) opiskelusta on sovittu kotoutumissuunnitelmassa; ja

3) tässä luvussa säädetty edellytykset täyttyvät.

3) tässä luvussa säädetty edellytykset täyttyvät.

30 §

Omaehtoisia opintoja koskevat edellytykset

Omaehtoisena opiskeluna voidaan 28 ja 29 §:ssä säädettyjen edellytysten täytyessä tukea opintoja:

1) joista säädetään perusopetuslaissa (628/1998), jos kotoutuja-asiakkaalla ei ole perusopetuksessa saatavia tietoja ja taitoja ja opinnot voidaan katsoa tarkoituksenmukaisiksi ottaen huomioon kotoutuja-asiakkaan kotoutumissuunnitelmassa määritellyt tavoitteet;

2) joista säädetään lukiolaissa (714/2018), jos koulutuksen puuttuminen on ammatillisen kehittymisen esteenä;

3) joista säädetään ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017), ammattikorkeakoululaissa (932/2014) tai yliopistolaissa (558/2009) ja jotka johtavat ammatilliseen perustutkintoon, ammattitutkintoon, erikoisammattitutkintoon tai yliopistossa tai ammattikorkeakoulussa suoritettavaan alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon, joiden tavoitteena on mainittujen tutkintojen osien suorittaminen tai jotka ovat mainittujen lakien mukaista lisä- tai täydennyskoulutusta, erikoistumiskoulutusta, ammattikorkeakoulujen maahanmuuttajien valmentavaa koulutusta ja avointa yliopisto- tai ammattikorkeakouluopetusta;

4) joista säädetään tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetussa laissa (1215/2020);

5) joista säädetään vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998), jos koulutus on tämän lain 26 §:ssä tarkoitettua kotoutumiskoulutusta, luku- ja kirjoitustaidon koulutusta tai ammatillista osaamista ja pätevyyttä lisäävää edellyttäen, että opinnoista esitetään koulutus- tai opintosuunnitelma;

30 §

Omaehtoisia opintoja koskevat edellytykset

Omaehtoisena opiskeluna voidaan 28 ja 29 §:ssä säädettyjen edellytysten täytyessä tukea opintoja:

1) joista säädetään perusopetuslaissa (628/1998), jos *alle 30-vuotiaalla perustelusta syystä tätä vanhemmalla* kotoutuja-asiakkaalla ei ole perusopetuksessa saatavia tietoja ja taitoja ja opinnot voidaan katsoa tarkoituksenmukaisiksi ottaen huomioon kotoutuja-asiakkaan kotoutumissuunnitelmassa määritellyt tavoitteet;

2) joista säädetään lukiolaissa (714/2018), jos koulutuksen puuttuminen on ammatillisen kehittymisen esteenä;

3) joista säädetään ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017), ammattikorkeakoululaissa (932/2014) tai yliopistolaissa (558/2009) ja jotka johtavat ammatilliseen perustutkintoon, ammattitutkintoon, erikoisammattitutkintoon, yliopistossa suoritettavaan alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon tai ammattikorkeakoulussa *suoritettavaan ammattikorkeakoulututkintoon tai ylempään ammattikorkeakoulututkintoon*, joiden tavoitteena on mainittujen tutkintojen osien suorittaminen tai jotka ovat mainittujen lakien mukaista lisä- tai täydennyskoulutusta, erikoistumiskoulutusta, ammattikorkeakoulujen maahanmuuttajien valmentavaa koulutusta ja avointa yliopisto- tai ammattikorkeakouluopetusta;

4) joista säädetään tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetussa laissa (1215/2020);

5) joista säädetään vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998), jos koulutus on ammatillista osaamista ja pätevyyttä lisäävää tai josta säädetään mainitun lain 14 §:n 2 momentissa edellyttäen, että opinnoista esitetään koulutus- tai opintosuunnitelma;

Voimassa oleva laki

Ehdotus

6) jotka pätevöittävät kotoutuja-asiakkaan toimimaan ammatissaan Suomessa.

6) jotka pätevöittävät kotoutuja-asiakkaan toimimaan ammatissaan Suomessa.

32 a §

32 a §

Käyttämättä jätetystä palvelusta perittävä maksu

Käyttämättä jätetystä palvelusta perittävä maksu

Jos maahanmuuttaja tai kotoutuja-asiakas on varannut vastaanottoajan taikka maahanmuuttajalle tai kotoutuja-asiakkaalle on varattu vastaanottoaika 10 §:ssä tarkoitettuun ohjaukseen tai neuvontaan, 14 §:ssä tarkoitettuun osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin, 20 §:ssä tarkoitettuun kotoutumissuunnitelman laadintaan tai 22 §:ssä tarkoitettuun kotoutumissuunnitelman tarkistamiseen ja hän on ilman hyväksyttävää syytä ja varattua aikaa ennalta peruuttamatta jäänyt saapumatta varattuna aikana vastaanotolle, kunta tai työvoimaviranomainen saa periä maahanmuuttajalta tai kotoutuja-asiakkaalta tulkitsemisen järjestämisestä aiheutuneet kustannukset, kuitenkin enintään 56,70 euroa. Maksun saa kuitenkin periä vain, jos maksun perimistä ei ole pidettävä kohtuuttomana ja kunta tai työvoimaviranomainen on varauksen yhteydessä ilmoittanut mahdollisuudesta periä maksu sekä antanut ennalta ohjeet ajan peruuttamiseksi. Maksun perimistä sekä ajan peruuttamista koskevat tiedot on annettava siten, että asiakas riittävästi ymmärtää niiden sisällön. Maksua ei saa periä alle 18-vuotiaalta asiakkaalta.

Jos maahanmuuttaja tai kotoutuja-asiakas on varannut vastaanottoajan taikka maahanmuuttajalle tai kotoutuja-asiakkaalle on varattu vastaanottoaika 10 §:ssä tarkoitettuun ohjaukseen tai neuvontaan, 14 §:ssä tarkoitettuun osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin, 16 §:ssä tarkoitettuun kotoutumissuunnitelman laadintaan tai 22 §:ssä tarkoitettuun kotoutumissuunnitelman tarkistamiseen ja hän on ilman hyväksyttävää syytä ja varattua aikaa ennalta peruuttamatta jäänyt saapumatta varattuna aikana vastaanotolle, kunta tai työvoimaviranomainen saa periä maahanmuuttajalta tai kotoutuja-asiakkaalta tulkitsemisen järjestämisestä aiheutuneet kustannukset, kuitenkin enintään 56,70 euroa. Maksun saa kuitenkin periä vain, jos maksun perimistä ei ole pidettävä kohtuuttomana ja kunta tai työvoimaviranomainen on varauksen yhteydessä ilmoittanut mahdollisuudesta periä maksu sekä antanut ennalta ohjeet ajan peruuttamiseksi. Maksun perimistä sekä ajan peruuttamista koskevat tiedot on annettava siten, että asiakas riittävästi ymmärtää niiden sisällön. Maksua ei saa periä alle 18-vuotiaalta asiakkaalta.

34 §

34 §

Alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen ja nuoren tuki

Alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen ja nuoren tuki

Edellä 2 §:n 6 momentissa tarkoitettulle lapselle tai nuorelle on järjestettävä tukea yksilöllisen tarpeen mukaisesti hyvinvointialueen toimesta sosiaalihuoltolaissa tarkoitettulla tavalla ja kunnan toimesta *osana 12 §:ssä tarkoitettuja* kunnan vastuulla olevia palveluita. Hyvinvointialueen ja kunnan on

Edellä 2 §:n 6 momentissa tarkoitettulle lapselle tai nuorelle on järjestettävä tukea yksilöllisen tarpeen mukaisesti hyvinvointialueen toimesta sosiaalihuoltolaissa tarkoitettulla tavalla ja kunnan toimesta kunnan vastuulla olevia palveluita. Hyvinvointialueen ja kunnan on yhteensovitettava ilman huoltajaa maahan

Voimassa oleva laki

Ehdotus

yhteensovitettava ilman huoltajaa maahan tul-
leelle lapselle tai nuorelle järjestämänsä pal-
velut.

tulleelle lapselle tai nuorelle järjestämänsä
palvelut.

5 luku

5 luku

Kotoutumisen edistäminen kunnassa

Kotoutumisen edistäminen kunnassa

47 §

*Kotoutumista edistävien palveluiden yhteen-
sovittaminen*

(kumotaan 47 §)

*Kunnan on tarvittaessa yhteistyössä hyvin-
vointialueen, muun viranomaisen ja tässä
laissa tarkoitetun palveluntuottajan kanssa
huolehdittava 12 §:ssä tarkoitettujen kotoutu-
mista edistävien palveluiden yhteensovittami-
sesta siten, että yhteensovitettuja palveluita
tarvitsevat kotoutuja-asiakkaat, maahan-
muuttajat ja maahanmuuttajaryhmät tunniste-
taan ja heidän tarvitsemansa palvelut määri-
tetään.*

6 luku

6 luku

**Kotoutumisen edistäminen hyvinvointialu-
eella**

**Kotoutumisen edistäminen hyvinvointialu-
eella**

49 §

*Kotoutumisen edistämisen huomioiminen hy-
vinvointialueen toiminnan suunnittelussa ja
kehittämisessä*

(kumotaan 49 §)

*Hyvinvointialueen on suunnittelussaan otet-
tava huomioon alueellaan olevien maahan-
muuttajien tarpeet ja kotoutumisen edistämi-
sen valtakunnalliset tavoitteet.*

*Kotoutumisen edistäminen on otettava huo-
mioon hyvinvointialueen muuta toimintaa
koskevan kehittämisen ja seurannan osana.*

50 §

*Hyvinvointialueen kotoutumista edistävät
tehtävät*

(kumotaan 50 §)

*Hyvinvointialueen on huolehdittava siitä,
että sen palvelut soveltuvat myös*

maahanmuuttajille. Hyvinvointialueen on myös huolehdittava oman henkilöstönsä osaamisen kehittämisestä kotoutumisen edistämässä.

Hyvinvointialueen vastuulla ovat seuraavat maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseen liittyvät tehtävät toimialueellaan:

- 1) sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa tarkoitetulla tavalla;
- 2) 2 §:n 6 momentissa tarkoitetun lapsen tai nuoren asumisen ja tuen järjestämistä koskevat 33 ja 34 §:ssä tarkoitetut tehtävät;
- 3) ilman huoltajaa olevan alaikäisen edustajaa koskevat 35 §:ssä tarkoitetut tehtävät;
- 4) muut kuin 1–3 kohdassa tarkoitetut sille tässä laissa erikseen säädetty tehtävät.

7 luku

Valtion kotoutumista edistävät toimet

51 §

Kotoutumisen edistämisen valtakunnallinen suunnittelu, kehittäminen ja ohjaus

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa:

- 1) kotoutumisen edistämistä koskevan politiikan valtakunnallisesta suunnittelusta, kehittämisestä ja ohjauksesta sekä yhteensovittamisesta muiden politiikka-alojen ja hyvien väestösuhteiden edistämisen kanssa;
- 2) kotoutumisen kokonaisuuden ja kotoutumisen edistämistä koskevan politiikan seurannasta ja arvioinnista.

Työ- ja elinkeinoministeriö ohjaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia ja kehittämis- ja hallintokeskusta kotoutumisen edistämiseen ja hyvien väestösuhteiden edistämiseen liittyvissä tehtävissä.

(uusi 3 ja 4 momentti)

7 luku

Valtion kotoutumista edistävät toimet

51 §

Kotoutumisen edistämisen valtakunnallinen suunnittelu, kehittäminen ja ohjaus

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa:

- 1) kotoutumisen edistämistä koskevan politiikan valtakunnallisesta suunnittelusta, kehittämisestä ja ohjauksesta sekä yhteensovittamisesta muiden politiikka-alojen kanssa;
- 2) kotoutumisen kokonaisuuden ja kotoutumisen edistämistä koskevan politiikan seurannasta ja arvioinnista;
- 3) 2 luvussa säädettyjen kotoutumista edistävien palveluiden rahoituksen seurannasta.

Työ- ja elinkeinoministeriö ohjaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia ja kehittämis- ja hallintokeskusta kotoutumisen edistämiseen liittyvissä tehtävissä.

Valtioneuvosto vahvistaa työ- ja elinkeinoministeriön esittelystä hallituskausittain kotoutumisen edistämisen valtakunnalliset tavoitteet. Työllisyyden osalta kotoutumisen edistämisen valtakunnalliset tavoitteet

Voimassa oleva laki

Ehdotus

yhteensovitetään työllisyyden valtakunnallisten tavoitteiden kanssa.

Työ- ja elinkeinoministeriö asettaa yhteistyöryhmän sille tässä laissa säädettyjen tehtävien toteuttamisen tukemiseksi.

52 §

Valtion kotoutumisen edistämishjelma (kumotaan 52 §)

Valtioneuvosto päättää valtakunnallisesta kotoutumisen edistämisen kehittämisestä laatimalla kotoutumisen edistämisen tavoitteet sisältävän valtion kotoutumisen edistämishjelman neljäksi vuodeksi kerrallaan. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa ohjelman valmistelusta. Kotoutumisen edistämisen kehittämisen kannalta keskeiset ministeriöt määrittelevät valtion kotoutumisen edistämishjelmaan sisällytettävät hallinnonalansa kotoutumisen edistämisen kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet, jotka on otettava huomioon osana kunkin hallinnonalan toiminnan ja talouden suunnittelua.

Valtion kotoutumisen edistämishjelmassa otetaan huomioon kotoutumista edistävien palveluiden yhdenvertaisen ja riittävän saatavuuden edistäminen kunnissa ja hyvinvointialueilla, työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitetut työllisyyden edistämisen valtakunnalliset tavoitteet sekä 40 §:ssä tarkoitetut kuntaan ohjaamisen valtakunnalliset tavoitteet.

Valtion kotoutumisen edistämishjelman toteuttaminen rahoitetaan valtion talousarvion rajoissa.

53 §

Palveluiden saatavuuden ja kustannuskehityksen seuranta (kumotaan 53 §)

Työ- ja elinkeinoministeriö seuraa yhdessä muiden keskeisten ministeriöiden kanssa kunnan 2 luvussa säädettyjen kotoutumista edistävien palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden, rahoituksen tason riittävyyden ja vaikutavuuden toteutumista.

54 §

Ministeriöiden välinen yhteistyöelin

(kumotaan 54 §)

Ministeriöiden välisen kotoutumisen edistämistä koskevan yhteistyön ja tiedonkulun edistämiseksi sekä toimenpiteiden yhteensovittamiseksi työ- ja elinkeinoministeriön tukena toimii kotoutumisen edistämisen kannalta keskeisten ministeriöiden edustajista muodostettu yhteistyöelin.

55 §

Elinvoimakeskuksen tehtävät

Elinvoimakeskuksen vastuulla ovat seuraavat maahanmuuttajien kotoutumisen ja hyvien väestösuhteiden edistämiseen liittyvät tehtävät toimialueellaan:

1) kotoutumisen ja asettautumisen edistämisen alueellinen kehittäminen, yhteistyö, yhteensovittaminen ja seuranta sekä kunnan muille kotoutuja-asiakkaille kuin työnhakijaksi rekisteröityneille järjestettävien 2 luvussa tarkoitettujen palveluiden saatavuuden, laadun ja vaikuttavuuden valvonta;

2) kuntien ja hyvinvointialueiden tukeminen ja neuvonta kotoutumisen edistämisessä;

3) 41 §:ssä tarkoitetun 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kuntaan ohjaamisen alueellisen strategian laatiminen ja toimeenpano sekä muut 4 luvussa säädetty kuntaan ohjaamisen tehtävät;

4) 2 §:n 6 momentissa tarkoitetuille lapsille tarkoitettujen perheryhmäkotien perustamisesta sopiminen hyvinvointialueen kanssa;

5) 2 §:n 6 momentissa tarkoitetuille lapsille tarkoitettujen perheryhmäkotien ohjaus ja valvonta yhdessä hyvinvointialueen, aluehallintoviraston, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston ja tarvittaessa Maahanmuuttoviraston kanssa;

6) 35 §:ssä tarkoitettujen edustajien toiminnan ohjaus ja valvonta;

7) 8 luvussa säädettyistä korvauksista sopiminen kunnan tai hyvinvointialueen kanssa;

55 §

Elinvoimakeskuksen tehtävät

Elinvoimakeskuksen vastuulla ovat seuraavat maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseen liittyvät tehtävät toimialueellaan:

1) kotoutumisen ja asettautumisen edistämisen alueellinen kehittäminen, yhteistyö, yhteensovittaminen ja seuranta;

2) kuntien ja hyvinvointialueiden tukeminen ja neuvonta kotoutumisen edistämisessä;

3) 41 §:ssä tarkoitetun 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kuntaan ohjaamisen alueellisen strategian laatiminen ja toimeenpano sekä muut 4 luvussa säädetty kuntaan ohjaamisen tehtävät;

4) 2 §:n 6 momentissa tarkoitetuille lapsille tarkoitettujen perheryhmäkotien perustamisesta sopiminen hyvinvointialueen kanssa;

5) 2 §:n 6 momentissa tarkoitetuille lapsille tarkoitettujen perheryhmäkotien ohjaus ja valvonta yhdessä hyvinvointialueen, aluehallintoviraston, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston ja tarvittaessa Maahanmuuttoviraston kanssa;

6) 35 §:ssä tarkoitettujen edustajien toiminnan ohjaus ja valvonta;

7) 8 luvussa säädettyistä korvauksista sopiminen kunnan tai hyvinvointialueen kanssa;

(kumotaan 8 kohta)

Voimassa oleva laki

Ehdotus

8) hyvien väestösuhteiden ja väestöryhmien välisen vuoropuhelun ja yhteistyön edistäminen;

9) muut kuin 1–8 kohdassa tarkoitetut sille tässä laissa erikseen säädetty tehtävät.

8) muut kuin 1–7 kohdassa tarkoitetut sille tässä laissa erikseen säädetty tehtävät.

58 §

Alueellinen maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmä

(kumotaan 58 §)

Elinvoimakeskus voi asettaa alueellisen maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmän. Yhteistyöryhmän tehtävänä on tukea elinvoimakeskusta 55 §:ssä tarkoitettujen tehtävien toteuttamisessa. Yhteistyöryhmällä voi olla muitakin maahanmuuttoon ja kotoutumisen edistämiseen liittyviä tehtäviä. Yhteistyöryhmään voi kuulua alueen kuntia, hyvinvointialueita, poliisi, vastaanotto- ja järjestelykeskuksia, muita viranomaisia, elinkeinon elinvoimakeskusta 55 §:ssä tarkoitettujen tehtävien toteuttamisessa. Yhteistyöryhmällä voi olla muitakin maahanmuuttoon ja kotoutumisen edistämiseen liittyviä tehtäviä. Yhteistyöryhmään voi kuulua alueen kuntia, hyvinvointialueita, poliisi, vastaanotto- ja järjestelykeskuksia, muita viranomaisia, elinkeinon elinvoimakeskusta 55 §:ssä tarkoitettujen tehtävien toteuttamisessa. Yhteistyöryhmällä voi olla muitakin maahanmuuttoon ja kotoutumisen edistämiseen liittyviä tehtäviä. Yhteistyöryhmään voi kuulua alueen kuntia, hyvinvointialueita, poliisi, vastaanotto- ja järjestelykeskuksia, muita viranomaisia, elinkeinon elinvoimakeskusta 55 §:ssä tarkoitettujen tehtävien toteuttamisessa. Yhteistyöryhmällä voi olla muitakin maahanmuuttoon ja kotoutumisen edistämiseen liittyviä tehtäviä.

59 §

Valtion korvaus kunnalle, hyvinvointialueelle ja Ahvenanmaan maakunnan terveystoimintaviranomaiselle

59 §

Valtion korvaus kunnalle, hyvinvointialueelle ja Ahvenanmaan maakunnan terveystoimintaviranomaiselle

Edellä 2 tai 3 momentissa tarkoitettua ajankohtaa ei sovelleta 60, 63, 64 eikä 67 §:ssä säädettyyn. Kun ihmiskaupan uhri on Suomen kansalainen, 68 §:ssä tarkoitettua korvausta maksetaan siitä alkaen, kun hän on kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 3 §:n 8 kohdassa tarkoitettua auttamisjärjestelmän piirissä.

Edellä 2 tai 3 momentissa tarkoitettua ajankohtaa ei sovelleta 60 ja 67 §:ssä säädettyyn.

60 §

Valtionosuus

60 §

Valtionosuus

Voimassa oleva laki

Kunnalle myönnetään valtionosuutta seuraavien palveluiden järjestämistä ja tehtävien hoitamista varten:

- 1) 10 §:ssä tarkoitettu ohjaus ja neuvonta;
- 2) muiden kuin 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden ja työnhakijoiden osalta 14 §:ssä tarkoitetun osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin ja kotoutumissuunnitelman laatiminen sekä 22 §:ssä tarkoitettu suunnitelman tarkistaminen;
- 3) muiden kuin 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta 25 §:ssä tarkoitetun monikielisen yhteiskuntaorientaation järjestäminen;
- 4) 14 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettujen henkilöiden kotoutumisen edistäminen;

5) kotoutumista edistävä monialainen yhteistyö.

61 §

Laskennallinen korvaus kunnalle

Muulle kuin Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalla maksetaan valtion varoista laskennallista korvausta 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden vastaanottamisesta, heidän osaamisensa ja kotoutumisen palvelutarpeensa arvioinnista, kotoutumissuunnitelman laatimisesta, ohjauksesta ja neuvonnasta sekä monikielisen yhteiskuntaorientaation, *kotoutumiskoulutuksen*, tulkitsemisen ja muiden kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisestä.

63 §

Korvaus toimeentulotuesta

Hyvinvointialueelle korvataan 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettulle henkilölle maksettusta, toimeentulotuesta annetun lain 7 c §:ssä tarkoitettusta täydentävästä toimeentulotuesta tai mainitun lain 8 §:ssä tarkoitettusta

Ehdotus

Kunnalle myönnetään valtionosuutta seuraavien palveluiden järjestämistä ja tehtävien hoitamista varten:

- 1) 10 §:ssä tarkoitettu ohjaus ja neuvonta;
- 2) muiden kuin 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden ja työnhakijoiden osalta 14 §:ssä tarkoitetun osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin ja kotoutumissuunnitelman laatiminen sekä 22 §:ssä tarkoitettu suunnitelman tarkistaminen;
- 3) muiden kuin 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta 25 §:ssä tarkoitetun monikielisen yhteiskuntaorientaation järjestäminen;
- 4) 14 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettujen henkilöiden *sekä muiden alle kouluikäisten lasten vanhempien* kotoutumisen edistäminen.

(kumotaan 5 kohta)

61 §

Laskennallinen korvaus kunnalle

Muulle kuin Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalla maksetaan valtion varoista laskennallista korvausta 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden vastaanottamisesta, heidän osaamisensa ja kotoutumisen palvelutarpeensa arvioinnista, kotoutumissuunnitelman laatimisesta, ohjauksesta ja neuvonnasta sekä monikielisen yhteiskuntaorientaation, tulkitsemisen ja muiden kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisestä.

(kumotaan 63 §)

ehkäisevästä toimeentulotuesta aiheutuneet kustannukset enintään yhden vuoden ajalta.

Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalle korvataan 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetulle henkilölle maksetusta, toimeentulotuesta annetun lain soveltamisesta Ahvenanmaan maakunnassa annetun maakuntalain (Ålands författningssamling 1998:66) mukaisesta täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta aiheutuneet kustannukset enintään yhden vuoden ajalta.

64 §

Korvaus vastaanottoon varautumisesta (kumotaan 64 §)

Kunnalle voidaan korvata 43 §:ssä tarkoitulla tavalla kuntapaikalle ohjatun 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitetun henkilön vastaanottoon varautumisesta aiheutuneita välttämättömiä kustannuksia enintään neljän kuukauden ajalta ennen henkilön Suomeen tuloa tai kuntaan muuttoa. Perustellusta syystä kustannukset voidaan korvata enintään kahdeksalta kuukaudelta.

Kunnalle maksettavien korvausten edellytyksenä on lisäksi elinvoimakeskuksen päätös korvausten maksamisesta.

68 §

Ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuvien kustannusten korvaaminen (kumotaan 68 §)

Kunnalle, hyvinvointialueelle ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle korvataan kustannukset, jotka aiheutuvat ihmiskaupan uhrille tämän uhri- asemasta johtuvien erityistarpeiden vuoksi järjestettävistä toimenpiteistä ja palveluista.

Elinvoimakeskuksen on varmistettava, että ihmiskaupan uhri on kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 3 §:n 7 kohdassa tarkoitettu henkilö.

Korvaamisen edellytyksenä on lisäksi elinvoimakeskuksen päätös korvausten maksamisesta.

9 luku

Henkilötietojen käsittely ja valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut

86 §

Kotoutumista edistävien palveluiden tarjoamiseen liittyvä tiedonsaantioikeus

Kunnalla ja hyvinvointialueella on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä toisiltaan, maahanmuuttajan edelliseltä kotikunnalta, elinvoimakeskukselta, tässä laissa tarkoitettulta palveluntuottajalta ja 35 §:ssä tarkoitettulta alaikäisen edustajalta 20 ja 22 §:ssä tarkoitettuja tehtäviä varten välttämättömät tiedot 2 §:n 6 momentissa tarkoitetuista lapsista tai nuorista.

Kunnalla, hyvinvointialueella ja työvoimaviranomaisella on oikeus saada toisiltaan, toiselta kunnalta ja työvoimaviranomaiselta sekä tässä laissa tarkoitettulta palveluntuottajalta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 22 §:ssä tarkoitetun kotoutumissuunnitelman tarkistamiseksi välttämättömät tiedot maahanmuuttajista, joille on laadittu kotoutumissuunnitelma ja jotka täyttävät 20 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitetun edellytyksen.

90 §

Muiden korvausten hakemiseen ja käsittelyyn liittyvä tiedonsaantioikeus

Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksella on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta sekä Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 63–65, 68 ja 69 §:ssä tarkoitettujen korvaushakemusten käsittelemiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä, *ihmiskaupan uhreista* ja mainitun pykälän 6 momentissa tarkoitetuista lapsista tai nuorista.

9 luku

Henkilötietojen käsittely ja valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut

86 §

Kotoutumista edistävien palveluiden tarjoamiseen liittyvä tiedonsaantioikeus

Kunnalla ja hyvinvointialueella on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä toisiltaan, maahanmuuttajan edelliseltä kotikunnalta, elinvoimakeskukselta, tässä laissa tarkoitettulta palveluntuottajalta ja 35 §:ssä tarkoitettulta alaikäisen edustajalta 16 ja 22 §:ssä tarkoitettuja tehtäviä varten välttämättömät tiedot 2 §:n 6 momentissa tarkoitetuista lapsista tai nuorista.

Kunnalla, hyvinvointialueella ja työvoimaviranomaisella on oikeus saada toisiltaan, toiselta kunnalta ja työvoimaviranomaiselta sekä tässä laissa tarkoitettulta palveluntuottajalta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 22 §:ssä tarkoitetun kotoutumissuunnitelman tarkistamiseksi välttämättömät tiedot maahanmuuttajista, joille on laadittu kotoutumissuunnitelma ja jotka täyttävät 16 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitetun edellytyksen.

90 §

Muiden korvausten hakemiseen ja käsittelyyn liittyvä tiedonsaantioikeus

Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksella on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta sekä Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 65 ja 69 §:ssä tarkoitettujen korvaushakemusten käsittelemiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä ja mainitun pykälän 6 momentissa tarkoitetuista lapsista tai nuorista.

Elinvoimakeskuksella on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta, Digi- ja väestötietovirastolta, kunnalta ja hyvinvointialueelta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 64, 65, 68 ja 69 §:ssä tarkoitettujen päätösten tekemiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä tai mainitun pykälän 6 momentissa tarkoitetuista lapsista ja nuorista. *Elinvoimakeskuksella on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja vastaanottokeskukselta 68 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot ihmiskaupan uhreista.*

Hyvinvointialueella on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 63 ja 65 §:ssä tarkoitettujen korvausten ja 65 §:ssä tarkoitetun päätöksen hakemiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä. *Hyvinvointialueella ja kunnalla on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 68 §:ssä tarkoitettujen korvausten hakemiseksi välttämättömät tiedot ihmiskaupan uhreista.* Hyvinvointialueella on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 69 §:ssä tarkoitettujen korvausten ja siinä tarkoitetun päätöksen hakemiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 6 momentissa tarkoitetuista lapsista ja nuorista. Hyvinvointialueella on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 65, 68 ja 69 §:ssä tarkoitettujen korvausten hakemiseksi siltä hyvinvointialueelta, jonka alueella maahanmuuttaja on viimeksi asunut, 65, 68 tai 69 §:ssä tarkoitettu elinvoimakeskuksen päätös ja muut välttämättömät tiedot 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä, *ihmiskaupan uhreista* ja mainitun pykälän 6 momentissa tarkoitetuista lapsista tai nuorista.

Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisella on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 65 ja 68 §:ssä tarkoitettujen korvausten ja mainituissa pykälissä tarkoitetun päätöksen hakemiseksi välttämättömät tiedot

Elinvoimakeskuksella on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta, Digi- ja väestötietovirastolta, kunnalta ja hyvinvointialueelta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 65 ja 69 §:ssä tarkoitettujen päätösten tekemiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä tai mainitun pykälän 6 momentissa tarkoitetuista lapsista ja nuorista.

Hyvinvointialueella on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 65 §:ssä tarkoitettujen korvausten ja päätöksen hakemiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä. Hyvinvointialueella on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 69 §:ssä tarkoitettujen korvausten ja siinä tarkoitetun päätöksen hakemiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 6 momentissa tarkoitetuista lapsista ja nuorista. Hyvinvointialueella on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 65 ja 69 §:ssä tarkoitettujen korvausten hakemiseksi siltä hyvinvointialueelta, jonka alueella maahanmuuttaja on viimeksi asunut, 65 tai 69 §:ssä tarkoitettu elinvoimakeskuksen päätös ja muut välttämättömät tiedot 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä ja mainitun pykälän 6 momentissa tarkoitetuista lapsista tai nuorista.

Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisella on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 65 §:ssä tarkoitettujen korvausten ja *mainituissa pykälässä* tarkoitetun päätöksen hakemiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 ja 4

2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä. Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisella on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 65 ja 68 §:ssä tarkoitettujen korvausten hakemiseksi hyvinvointialueelta mainituissa pykälissä tarkoitettu elinvoimakeskuksen päätös ja muut välttämättömät tiedot 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä.

Kunnalla on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 64 §:ssä tarkoitettujen korvausten hakemiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä.

Kunnalla on oikeus saada hyvinvointialueelta, Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 65 §:n 2 momentissa tarkoitettujen korvausten ja mainitun pykälän 4 momentissa tarkoitettun päätöksen hakemiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä. Kunnalla on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 64, 65 ja 68 §:ssä tarkoitettujen korvausten hakemiseksi maahanmuuttajan edelliseltä kotikunnalta mainituissa pykälissä tarkoitettu elinvoimakeskuksen päätös ja muut välttämättömät tiedot 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä *tai ihmis-kaupan uhreista*.

Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalla on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 65 §:n 3 momentissa tarkoitettujen korvausten hakemiseksi välttämättömät tiedot korvausten kohteena olevista maahanmuuttajista.

momentissa tarkoitetuista henkilöistä. Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisella on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 65 §:ssä tarkoitettujen korvausten hakemiseksi hyvinvointialueelta *mainituissa pykälässä* tarkoitettu elinvoimakeskuksen päätös ja muut välttämättömät tiedot 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä.

(kumotaan 5 momentti)

Kunnalla on oikeus saada hyvinvointialueelta, Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 65 §:n 2 momentissa tarkoitettujen korvausten ja mainitun pykälän 4 momentissa tarkoitettun päätöksen hakemiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä. Kunnalla on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 65 §:ssä tarkoitettujen korvausten hakemiseksi maahanmuuttajan edelliseltä kotikunnalta *mainituissa pykälässä* tarkoitettu elinvoimakeskuksen päätös ja muut välttämättömät tiedot 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä.

Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalla on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 65 §:n 3 momentissa tarkoitettujen korvausten hakemiseksi välttämättömät tiedot korvausten kohteena olevista maahanmuuttajista.

10 luku

Erinäiset säännökset

95 §

Muutoksenhaku

10 luku

Erinäiset säännökset

95 §

Muutoksenhaku

Voimassa oleva laki

Tässä laissa tarkoitettuun päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa.

96 §

Virkavastuu

Tämän lain 10 §:ssä tarkoitettua ohjausta ja neuvontaa, 14 §:ssä tarkoitettuja osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin sisältyviä asiantuntija-arviointeja, 25 §:ssä tarkoitettun monikielisen yhteiskuntaorientaation ja 27 §:ssä tarkoitettun kotoutumiskoulutuksen toteuttamista koskevia tehtäviä sekä 33 §:ssä tarkoitettuja perheryhmäkotitoiminnan tehtäviä hoitavaan muun kuin viranomaisen palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan edellä mainituissa lainkohdissa tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Ehdotus

Tässä laissa tarkoitettuun päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003).

96 §

Virkavastuu

Tämän lain 10 §:ssä tarkoitettua ohjausta ja neuvontaa, 14 §:ssä tarkoitettuja osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin sisältyviä asiantuntija-arviointeja, 25 §:ssä tarkoitettun monikielisen yhteiskuntaorientaation ja 27 §:ssä tarkoitettun kotoutumiskoulutuksen *ja lukutaitokoulutuksen* toteuttamista koskevia tehtäviä sekä 33 §:ssä tarkoitettuja perheryhmäkotitoiminnan tehtäviä hoitavaan muun kuin viranomaisen palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan edellä mainituissa lainkohdissa tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..

Kotoutuja-asiakkaan ennen tämän lain voimaantuloa alkaneisiin opintoihin sovelletaan lain 30 §:n 1 momentin 1 kohtaa sellaisena kuin se oli tämän lain voimaan tullessa.

2.

Laki

vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) 9 §:n 2 momentti ja 25 m §, sellaisena kuin ne ovat 9 §:n 2 momentti laeissa 684/2023 ja 1104/2024 sekä 25 m § laissa 1219/2020,

muutetaan lain 6 b §, 10 §:n 1 momentti ja 24 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat 6 b § laissa 479/2021, 10 §:n 1 momentti laeissa 579/2015 ja 684/2023 sekä 24 §:n 1 momentti laissa 1104/2024, sekä

lisätään 14 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 1765/2009 ja 1411/2014, uusi 2 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

6 b §

6 b §

Opetuksen ja koulutuksen valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettavan koulutuksen laajuus ja arviointi

Opetuksen ja koulutuksen valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettavan koulutuksen laajuus ja arviointi

Tallennettaessa vapaan sivistystyön muita kuin tämän lain 7 a luvussa taikka oppivelvollisuuslain (1214/2020) 5 §:n 2 momentissa tarkoitetun koulutuksen tietoja valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain (884/2017) 2 luvun mukaiseen tietovarantoon koulutuksen laajuus on määriteltävä opintopisteinä ja se on kuvattava ja arvioitava osaamisperusteisesti. Koulutuksen laajuus määritellään opintopisteinä siten, että opiskelijan keskimäärin 27 tunnin työpanos vastaa yhtä opintopistettä. Opiskelijan osaaminen arvioidaan soveltaen, mitä tämän lain 25 g §:n 4 momentissa ja 25 k §:ssä säädetään. Osaaminen arvioidaan arvosanalla hyväksytty tai hylätty taikka asteikkoarvioinnilla.

Tallennettaessa vapaan sivistystyön muita kuin tämän lain 7 a luvussa tarkoitetun koulutuksen tietoja valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain (884/2017) 2 luvun mukaiseen tietovarantoon koulutuksen laajuus on määriteltävä opintopisteinä ja se on kuvattava ja arvioitava osaamisperusteisesti. Koulutuksen laajuus määritellään opintopisteinä siten, että opiskelijan keskimäärin 27 tunnin työpanos vastaa yhtä opintopistettä. Opiskelijan osaaminen arvioidaan soveltaen, mitä tämän lain 25 g §:n 4 momentissa ja 25 k §:ssä säädetään. Osaaminen arvioidaan arvosanalla hyväksytty tai hylätty taikka asteikkoarvioinnilla.

9 §

9 §

Valtionosuuden määrä

Valtionosuuden määrä

Valtionosuutta myönnetään kuitenkin kansanopiston, opintokeskuksen, kansalaisopiston tai kesäyliopiston ylläpitäjälle sata prosenttia 8 §:n mukaan lasketusta euromäärästä opetus- ja kulttuuriministeriön 10 §:n nojalla vahvistamalle määrälle sellaista oppilaitoksen ylläpitäjän järjestämää koulutusta, jonka maahanmuuttaja suorittaa aikana, jona hänellä on kotoutumisen edistämisestä annetun lain (681/2023) 16 §:ssä tarkoitettu voimassa oleva kotoutumissuunnitelma taikka yhden vuoden aikana viimeisen kotoutumissuunnitelman voimassaolon päättymisen jälkeen. Lisäksi edellytetään, että koulutuksessa noudetaan kotoutumisen edistämisestä annetun

(kumotaan 2 momentti)

*lain 26 §:n 4 momentissa tarkoitettuja aikuis-
ten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen
opetussuunnitelman perusteita tai 26 §:n 5
momentin 1 kohdassa tarkoitettua Opetushal-
lituksen laatimaa vapaan sivistystyön luku-
tutokoulutuksen opetussuunnitelmasuosituksia.
Valtionosuutta myönnetään lisäksi sata pro-
senttia koulutuksesta, joka on oppivelvolli-
suuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua kou-
lutusta.*

10 §

*Valtionosuuden laskemisessa käytettävien
suoritteiden määrän vahvistaminen*

Opetus- ja kulttuuriministeriö vahvistaa vuosittain valtion talousarvion rajoissa valti-
onosuuden laskemisen perusteena käytettävän
opiskelijaviikkojen, opiskelijavuorokausien,
opiskelijapäivien sekä opetustuntien määrän.
Opetus- ja kulttuuriministeriö vahvistaa li-
säksi vuosittain valtion talousarvion rajoissa
niiden opiskelijaviikkojen määrän edellä mai-
nituista opiskelijaviikoista, joihin 9 §:n 6 mo-
mentin mukaisesti myönnetään sadan prosen-
tin valtionosuus. *Opetus- ja kulttuuriministe-
riö vahvistaa vuosittain valtion talousarvion
rajoissa niiden opiskelijaviikkojen ja opetus-
tuntien määrän, joihin 9 §:n 2 momentin mu-
kaisesti myönnetään sadan prosentin valtion-
osuus. Yhdistetyn oppilaitoksen osalta suorit-
teiden määrät vahvistetaan erikseen kullekin
oppilaitosmuodolle.*

14 §

Erityisavustukset ja ylimääräiset avustukset

(uusi 2 momentti)

10 §

*Valtionosuuden laskemisessa käytettävien
suoritteiden määrän vahvistaminen*

Opetus- ja kulttuuriministeriö vahvistaa vuosittain valtion talousarvion rajoissa valti-
onosuuden laskemisen perusteena käytettävän
opiskelijaviikkojen, opiskelijavuorokausien,
opiskelijapäivien sekä opetustuntien määrän.
Opetus- ja kulttuuriministeriö vahvistaa li-
säksi vuosittain valtion talousarvion rajoissa
niiden opiskelijaviikkojen määrän edellä mai-
nituista opiskelijaviikoista, joihin 9 §:n 6 mo-
mentin mukaisesti myönnetään sadan prosen-
tin valtionosuus. Yhdistetyn oppilaitoksen
osalta suoritteiden määrät vahvistetaan eri-
seen kullekin oppilaitosmuodolle.

14 §

Erityisavustukset ja ylimääräiset avustukset

*Oppilaitokselle, jonka ylläpitämisluvan mu-
kainen koulutustehtävä on viittomakielinen
kotoutumiskoulutus, voidaan myöntää yli-
määräistä avustusta valtion talousarviossa
osoitettujen määrärahojen rajoissa kuuroille
järjestettyyn kotoutumiskoulutukseen ja luku-
taitokoulutukseen.*

24 §

Opiskelijoilta perittävät maksut

Opiskelijoilta voidaan periä opetuksesta kohtuullisia maksuja. Maksua ei kuitenkaan peritä kansanopiston, opintokeskuksen, kansalaisopiston tai kesäyliopiston järjestämästä koulutuksesta, jonka maahanmuuttaja suorittaa aikana, jona hänellä on kotoutumisen edistämisestä annetun lain 16 §:ssä tarkoitettu voimassa oleva kotoutumissuunnitelma, tai yhden vuoden aikana viimeisen kotoutumissuunnitelman voimassaolon päättymisen jälkeen. Lisäksi edellytetään, että koulutuksessa noudatetaan mainitun lain 26 §:n 4 momentissa tarkoitettuja aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita tai 26 §:n 5 momentin 1 kohdassa tarkoitettua Opetushallituksen laatimaa vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmasuosituksia. Maksua ei myöskään peritä tämän lain 7 a luvussa tarkoitettussa koulutuksessa eikä oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettussa koulutuksessa.

25 m §

Säännösten soveltaminen oppivelvollisille järjestettävässä muussa koulutuksessa

Oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettussa maahanmuuttajille järjestettävässä koulutuksessa sovelletaan tämän lain 25 d §:ää, 25 e §:n 1 ja 2 momenttia, 25 f §:ää, 25 g §:n 1 ja 3–5 momenttia, 25 h §:ää, 25 i §:n 2–4 momenttia sekä 25 j–25 l §:ää.

24 §

Opiskelijoilta perittävät maksut

Opiskelijoilta voidaan periä opetuksesta kohtuullisia maksuja. Maksua ei peritä tämän lain 7 a luvussa tarkoitettussa koulutuksessa.

(kumotaan 25 m §)

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..

Laki

työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023) 48 §:n 1 momentin 4 kohta ja 74 §:n 1 momentin 1, 3 ja 4 kohta, sellaisena kuin niistä on 48 §:n 1 momentin 4 kohta laissa 1412/2025 sekä

lisätään 61 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on osaksi laissa (691/2023), uusi 4 kohta, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

48 §

48 §

Työnhakuvelvollisuuden asettamatta jättäminen

Työnhakuvelvollisuuden asettamatta jättäminen

Työnhakuvelvollisuutta ei aseteta, jos:

Työnhakuvelvollisuutta ei aseteta, jos:

4) työnhakija opiskelee 9 luvussa *tai kotoutumisen edistämisestä annetun lain 28–32 §:ssä* tarkoitetulla tavalla omaehtoisia luku- ja kirjoitustaidon opintoja työttömyysetuudella tuettuna ja opinnot ovat työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla päätoimisia;

4) työnhakija opiskelee 9 luvussa *tai kotoutumisen edistämisestä annetun lain 28–32 §:ssä* tarkoitetulla tavalla omaehtoisia perusopetuslain (628/1998) 46 §:ssä tarkoitettuja aikuisten perusopintojen lukutaitovaiheen opintoja työttömyysetuudella tuettuna ja opinnot ovat työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla päätoimisia;

61 §

61 §

Työvoimakoulutuksen järjestäminen

Työvoimakoulutuksen järjestäminen

Työvoimaviranomainen järjestää työvoimakoulutuksena:

Työvoimaviranomainen järjestää työvoimakoulutuksena:

1) ammatillista osaamista ja valmiuksia lisäävää koulutusta;
2) yrittäjävalmiuksia lisäävää koulutusta;
3) kotoutumisen edistämisestä annetun lain 26 §:ssä tarkoitettua kotoutumiskoulutusta, lukuun ottamatta luku- ja kirjoitustaidon opetusta.

1) ammatillista osaamista ja valmiuksia lisäävää koulutusta;
2) yrittäjävalmiuksia lisäävää koulutusta;
3) kotoutumisen edistämisestä annetun lain 26 §:ssä tarkoitettua kotoutumiskoulutusta;

(uusi 4 kohta)

4) kotoutumisen edistämisestä annetun lain 26 a §:ssä tarkoitettua lukutaitokoulutusta.

74 §

74 §

Opintoja koskevat edellytykset

Mitä tässä luvussa säädetään, sovelletaan opintoihin, joita pidetään työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:n 2 momentin mukaan päätoimisine ja:

1) joista säädetään ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa, ammattikorkeakouulaissa tai yliopistolaissa ja jotka johtavat ammatilliseen perustutkintoon, ammattitutkintoon tai erikoisammattitutkintoon tai yliopistossa tai ammattikorkeakoulussa suoritettavaan alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon taikka joiden tavoitteena on mainittujen tutkintojen osien suorittaminen, mainittujen lakien mukainen lisä- ja täydennyskoulutus tai osallistuminen avoimeen yliopisto- ja ammattikorkeakouluopetukseen;

3) joista säädetään perusopetuslaissa (628/1998) tai lukiolaissa (714/2018), jos koulutuksen puuttuminen on ammatillisen kehittymisen esteenä; tai

4) joista säädetään vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998), jos koulutus on ammatillista osaamista ja pätevyyttä lisäävää tai luku- ja kirjoitustaidon koulutusta ja opinnoista esitetään koulutus- tai opintosuunnitelma.

Opintoja koskevat edellytykset

Mitä tässä luvussa säädetään, sovelletaan opintoihin, joita pidetään työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:n 2 momentin mukaan päätoimisine ja:

1) joista säädetään ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa, ammattikorkeakouulaissa tai yliopistolaissa ja jotka johtavat ammatilliseen perustutkintoon, ammattitutkintoon tai erikoisammattitutkintoon, yliopistossa suoritettavaan alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon tai ammattikorkeakoulussa suoritettavaan ammattikorkeakoulututkintoon tai ylempään ammattikorkeakoulututkintoon taikka joiden tavoitteena on mainittujen tutkintojen osien suorittaminen, mainittujen lakien mukainen lisä- ja täydennyskoulutus tai osallistuminen avoimeen yliopisto- ja ammattikorkeakouluopetukseen;

3) joista säädetään perusopetuslaissa tai lukiolaissa (714/2018), jos koulutuksen puuttuminen on ammatillisen kehittymisen esteenä; tai

4) joista säädetään vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998), jos koulutus on ammatillista osaamista ja pätevyyttä lisäävää tai josta säädetään mainitun lain 14 §:n 2 momentissa ja opinnoista esitetään koulutus- tai opintosuunnitelma.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..

työttömyysturvalain 10 luvun 4 §:n ja 11 luvun 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyysturvalain (1290/2002) 10 luvun 4 §:n 2 momentti ja 11 luvun 2 §:n 4 momentin 18 kohta, sellaisina kuin ne ovat, 10 luvun 4 §:n 2 momentti laissa 685/2023 ja 11 luvun 2 §:n 4 momentin 18 kohta laissa 1374/2014, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

10 luku

Työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettavaa etuutta koskevat säännökset

4 §

Tämän lain poikkeava soveltaminen työllistymistä edistävien palvelujen ajalta

Työvoimakoulutuksen ja työttömyysetuudella tuetun työnhakijan omaehtoisen opiskelun sekä 2 luvun 10 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla päätoimisena pidettävän kotoutumisen edistämisestä annetun lain 28–31 §:ssä tarkoitetun omaehtoisen luku- ja kirjotustaidon opiskelun aikana ei sovelleta 2 lukua, 2 a luvun 1 §:ää ja 4 §:ssä työnantajan yksilöidysti tarjoamasta työstä säädettyä, 3 luvun 1 §:n 3 momenttia, 6 luvun 8 §:ää eikä 7 luvun 2 §:ää.

11 luku

Toimeenpanoa koskevat säännökset

2 §

Velvollisuus tietojen antamiseen

Edellä 3 momentissa tarkoitettuja olosuhteiden muutoksia, joita koskevat tiedot työttömyysetuuden saajan on välittömästi ilmoitettava etuuden maksajalle, ovat:

18) päivät, joina työttömyysetuuden saaja on osallistunut muuhun työllistymistä

10 luku

Työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettavaa etuutta koskevat säännökset

4 §

Tämän lain poikkeava soveltaminen työllistymistä edistävien palvelujen ajalta

Työvoimakoulutuksen, työttömyysetuudella tuetun työnhakijan omaehtoisen opiskelun sekä 2 luvun 10 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla päätoimisena pidettävien perusopetuslain 46 §:ssä tarkoitettujen aikuisten perusopetuksen lukutaitovaiheen opintojen, joiden opiskelemista tuetaan työttömyysetuudella kotoutumisen edistämisestä annetun lain 28–31 §:ssä tarkoitetulla tavalla, aikana ei sovelleta 2 lukua, 2 a luvun 1 §:ää ja 4 §:ssä työnantajan yksilöidysti tarjoamasta työstä säädettyä, 3 luvun 1 §:n 3 momenttia, 6 luvun 8 §:ää eikä 7 luvun 2 §:ää.

11 luku

Toimeenpanoa koskevat säännökset

2 §

Velvollisuus tietojen antamiseen

Edellä 3 momentissa tarkoitettuja olosuhteiden muutoksia, joita koskevat tiedot työttömyysetuuden saajan on välittömästi ilmoitettava etuuden maksajalle, ovat:

18) päivät, joina työttömyysetuuden saaja on osallistunut muuhun työllistymistä

Voimassa oleva laki

edistävään palveluun kuin työvoimakoulutukseen, työttömyysetuudella tuettuun työnhakijan omaehtoiseen opiskeluun tai kotoutumisen edistämisestä annetun lain 22–24 §:ssä tarkoitettuun omaehtoiseen opiskeluun;

Ehdotus

edistävään palveluun kuin työvoimakoulutukseen, työttömyysetuudella tuettuun työnhakijan omaehtoiseen opiskeluun tai kotoutumisen edistämisestä annetun lain 28–31 §:ssä tarkoitettuun omaehtoiseen opiskeluun;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

*.
Työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta kotoutumisen edistämisestä annetun lain 28–31 §:ssä tarkoitetun työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen luku- ja kirjoitustaidon opiskelun ajalta sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, jos opinnot ovat alkaneet ennen tämän lain voimaantuloa.*

5.

Laki

valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 9 a ja 9 d §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain (884/2017) 9 a §:n 1 momentin johdantokappale sekä 9 d §:n 1 momentin johdantokappale, sellaisena kuin ne ovat 9 a §:n 1 momentin johdantokappale laissa 944/2022 sekä 9 d §:n 1 momentin johdantokappale laeissa 478/2021 ja 1213/2023, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

9 a §

Vapaassa sivistystyössä järjestettyä oppivelvollisille ja jatkuvaan oppimiseen suunnattua koulutusta koskevat tiedot

Vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa tarkoitetun oppilaitoksen ylläpitäjän on tallennettava tietovarantoon seuraavat tiedot mainitun lain 7 a luvussa sekä oppivelvollisuuslain

Ehdotus

9 a §

Vapaassa sivistystyössä järjestettyä oppivelvollisille ja jatkuvaan oppimiseen suunnattua koulutusta koskevat tiedot

Vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa tarkoitetun oppilaitoksen ylläpitäjän on tallennettava tietovarantoon seuraavat tiedot mainitun lain 7 a luvussa tarkoitetussa

Voimassa oleva laki

Ehdotus

5 §:n 2 momentissa tarkoitettussa koulutuksessa sekä Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta annetun lain 8 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettussa koulutuksessa olevista opiskelijoistaan:

koulutuksessa sekä Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta annetun lain 8 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettussa koulutuksessa olevista opiskelijoistaan:

9 d §

9 d §

*Vapaan sivistystyön koulutusta ja osaamis-
merkkejä koskevat tiedot*

*Vapaan sivistystyön koulutusta ja osaamis-
merkkejä koskevat tiedot*

Vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa tarkoitettun oppilaitoksen ylläpitäjän on tallennettava tietovarantoon seuraavat tiedot mainitun lain 6 b §:ssä säädetty edellytykset täyttävässä, muussa kuin mainitun lain 7 a luvussa taikka oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettussa koulutuksessa olevista opiskelijoistaan, jos oppilaitoksen ylläpitäjä on päättänyt tarjota tietovarantoon tallentamista koulutukseen osallistuville opiskelijoille ja opiskelija suostuu tietojen tallentamiseen:

Vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa tarkoitettun oppilaitoksen ylläpitäjän on tallennettava tietovarantoon seuraavat tiedot mainitun lain 6 b §:ssä säädetty edellytykset täyttävässä, muussa kuin mainitun lain 7 a luvussa tarkoitettussa koulutuksessa olevista opiskelijoistaan, jos oppilaitoksen ylläpitäjä on päättänyt tarjota tietovarantoon tallentamista koulutukseen osallistuville opiskelijoille ja opiskelija suostuu tietojen tallentamiseen:

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20
..

