

LUONNOS
2.5.2022

Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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

Kotoutumista edistäviä palveluita järjestettäisiin osana uutta kunnan kotoutumisohjelmaa sekä muina kotoutumista edistävinä yleisen palvelujärjestelmän mukaisina palveluina. Kunnan kotoutumisohjelma olisi maahanmuuttajien alkuvaiheen kotoutumispalveluiden kokonaisuus, jonka vähimmäissisällöstä säädettäisiin lailla. Kotoutumisohjelmaan sisältyisi vähintään osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi, kotoutumissuunnitelma, uusi monikielinen yhteiskuntaorientaatio, koulutusta, muita palvelutarpeeseen perustuvia kotoutumista ja työllistymistä edistäviä palveluita, ohjausta ja neuvontaa sekä jatko-ohjaus ohjelman päättyessä.

Kotoutumislakia koskevalla lakiehdotuksella pyritään nopeuttamaan ja tehostamaan maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä parantamalla ohjauksen ja neuvonnan saatavuutta, nopeuttamalla palveluihin pääsyä, tavoittamalla maahanmuuttajia palveluihin nykyistä kattavammin maahanmuuton alkuvaiheessa sekä kehittämällä kotoutumisen alkuvaiheen palveluita kokonaisuvaltaisesti. Lakiehdotuksella lyhennettäisiin kotoutumissuunnitelman voimassaolon enimmäisaikaa ja tehostettaisiin jatko-ohjausta työelämään tai yleisiin työllisyys- tai koulutuspalveluihin. Esityksellä lisättäisiin kotoutumissuunnitelmien tavoitteellisuutta ja vahvistettaisiin kotoutumisen edistämisen työelämälähtöisyyttä. Kotoutumisohjelmaan sisältyvään kielitai kotoutumiskoulutukseen lisättäisiin kielitaidon päättöttestaus ja omaehtoisten opintojen tukemisen edellytyksiä muutettaisiin siten, että maahanmuuttajan olisi mahdollista suorittaa loppuun kotoutumissuunnitelman voimassaoloaikana aloitettu, työttömyysetuudella tuettava omaehtoinen opintokokonaisuus. Maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolkuja tehostettaisiin vahvistamalla osaamisen tunnistamista ja kotoutumiskoulutuksen yhteensovittamista muiden työllisyys- ja koulutuspalveluiden kanssa. Kotoutumista edistettäisiin myös muilla kuin kotoutumisohjelman palveluilla, osana kunnallisia perus- tai työllisyyspalveluita, kansallista koulutusjärjestelmää, hyvinvointialueen sosiaali- ja terveyspalveluita taikka järjestöjen, yhdistysten tai yhteisöjen toimintaa.

Lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi viranomaisten tehtävistä ja yhteistyöstä kotoutumisen edistämässä sekä kotoutumisen edistämisen yhteensovittamisesta ja seurannasta hallinnon eri tasoilla. Kotoutumisen edistämisen valtavirtaistamista ja yhteensovittamista vahvistettaisiin sovitamalla kotoutumisen edistämisen suunnittelu ja kehittäminen yhteen muun valtakunnallisen, alueellisen ja paikallisen suunnittelun kanssa. Erityisesti yhteensovittamista tehtäisiin työllisyyden, osaamisen kehittämisen, hyvinvoinnin ja terveyden sekä osallisuuden edistämisen suunnittelun kanssa. Kotoutumisen edistämisen kehittämisen kannalta keskeiset ministeriöt määrittäisivät kukin omaa hallinnonalaansa varten kotoutumisen edistämisen kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet osana hallinnonalaansa toiminnan ja talouden suunnittelua.

Esityksellä selkeytettäisiin viranomaisten vastuita ja päivitetäisiin niitä vastaamaan rakenteellisia uudistuksia, mukaan lukien hyvinvointialueiden perustaminen sekä eduskunnalle tämän esityksen kanssa samanaikaisesti annettu hallituksen esitys liittyen työvoimapalvelu-uudistukseen. Kunnan vastuuta kotoutumisen edistämisestä lisättäisiin ja kunnalle säädettäisiin tehtäväksi laatia osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi sekä kotoutumissuunnitelmat sekä työttömiksi työnhakijoiksi ilmoittautuneille että työvoiman ulkopuolella oleville maahanmuuttajille. Kotoutumislakia koskevalla lakiehdotuksella lisättäisiin erityisesti työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien, kuten kotona lapsia hoitavien vanhempien, tavoittamista kotoutumista edistäviin palveluihin ja vahvistettaisiin kotoutumisen edistämisen monialaisuutta. Haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten kiintiöpakolaisten ja alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleiden, osalta yhteistyö kunnan ja hyvinvointialueen välillä olisi keskeistä ja heille laadittaisiin edellä mainittu arviointi ja kotoutumissuunnitelma monialaisesti.

Kotoutumislakia koskevalla lakiehdotuksella selkeytettäisiin kansainvälistä suojelua saavien kuntaan ohjaamista ja eri viranomaisten vastuita kiintiöpakolaisten vastaanoton alkuvaiheessa. Ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten ja nuorten asumisen ja tuen järjestämisestä tulisi osa hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevaa sosiaalihuoltoa. Esityksellä esitetään muutettava sosiaalihuoltolakia, vapaasta sivistystyöstä annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakia sekä muita kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen liittyviä lakeja.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen mukaan osa valtion kunnille korvaamista erityiskustannuksista säilytettäisiin nykyisellään ja osa korvattaisiin jatkossa hyvinvointialueille. Esityksen mukaan valtio maksaisi kunnille ja hyvinvointialueille laskennallista korvausta kansainvälistä suojelua saavien vastaanotosta ja kotoutumista edistävien palvelujen järjestämisestä. Korvausjärjestelmän yksinkertaistamiseksi osa nykyisin erikseen korvattavista kustannuksista, kuten tulkittamisesta aiheutuneet kustannukset, sisällytettäisiin osaksi laskennallista korvausta. Lisäksi osa kustannuksista, esimerkiksi uuden monikielisen yhteiskuntaorientaation sekä matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelujen järjestäminen, esitetään korvattavan kunnille osana peruspalvelujen valtionosuutta.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan x päivänä xxxkuuta 2024.

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
2.2 Kotoutumisen edistämistä koskeva lainsäädäntö ja toimintaympäristö	15
2.3 Kotoutumista edistävät palvelut	22
2.4 Maahanmuuttajalapsen, -nuoren ja -perheen	43
2.5 Kuntaan osoittaminen	51
2.6 Hyvien väestösuhteiden ja maahanmuuttajien osallisuuden edistäminen.....	54
2.7 Kotoutumisen edistämisen rahoitus	60
2.8 Tietojärjestelmät ja tiedonsaantioikeudet.....	65
3 Tavoitteet	67
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	68
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	68
4.1.1 Kotoutumisen edistämisen suunnittelu, kehittäminen, yhteensovittaminen ja seuranta	68
4.1.2 Kotoutumista edistävät palvelut ja niiden järjestäminen.....	69
4.1.3 Kuntaan ohjaaminen.....	71
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	72
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	72
4.2.1.1 Vaikutukset julkiseen talouteen	73
4.2.1.2 Muutokset rahoitusjärjestelmissä.....	83
4.2.1.3 Vaikutukset kuntatalouteen.....	92
4.2.1.4 Vaikutukset hyvinvointialueiden rahoitukseen	96
4.2.1.5 Vaikutukset yritysten talouteen.....	97
4.2.1.6 Vaikutukset kotitalouksien talouteen	99
4.2.2 Viranomaisvaikutukset.....	101
4.2.2.1 Vaikutukset valtakunnallisella tasolla.....	103
4.2.2.2 Vaikutukset aluehallintoon.....	107
4.2.2.3 Vaikutukset kuntiin	110
4.2.2.4 Vaikutukset hyvinvointialueisiin	114
4.2.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	117
4.2.3.1 Sosiaaliset ja terveysvaikutukset.....	119
4.2.3.2 Sukupuolivaikutukset	122
4.2.3.3 Lapsivaikutukset	127
4.2.3.4 Vaikutukset työllisyyteen ja työelämään.....	130
4.2.3.5 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen	133
4.2.3.6 Tietoyhteiskuntavaikutukset	137
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	140
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	140
5.1.1 Kotoutumislain kohderyhmä	140

5.1.2 Kotoutumissuunnitelman voimassaoloaika ja kotona lapsia hoitavat vanhemmat	141
5.1.3 Maahanmuuttajien osaamisen kehittäminen	142
5.1.4 Palveluiden monialaisuus	143
5.1.5 Palveluiden rahoitus	144
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	145
6 Lausuntopalaute	149
7 Säännöskohtaiset perustelut	149
7.1 Laki kotoutumisen edistämisestä	149
8 Lakia alemman asteinen sääntely	273
9 Voimaantulo	275
10 Toimeenpano ja seuranta	275
11 Suhde muihin esityksiin	278
12. Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	280
12.1 Yhdenvertaisuus	280
12.2 Liikkumisvapaus	283
12.3 Henkilötietojen suoja	283
12.4 Vaali- ja osallistumisoikeudet	296
12.5 Sivistykselliset oikeudet	296
12.6 Oikeus sosiaaliturvaan	297
12.7 Oikeusturva	298
12.8 Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto	301
12.9 Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle	303
LAKIEHDOTUKSET	311
1. Laki Laki kotoutumisen edistämisestä	311
2. Laki sosiaalihuoltolain muuttamisesta	346
3. Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain muuttamisesta	348
4. Laki vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta	353
5. Laki oppivelvollisuuslain 5 §:n muuttamisesta	355
6. Laki Digi- ja väestötietoviraston eräistä henkilörekistereistä annetun lain 8 §:n muuttamisesta	356
VALITSE KOHDE	357
RINNAKKAISTEKSTIT	357
sosiaalihuoltolain muuttamisesta	357
henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain muuttamisesta	359
vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta	367
oppivelvollisuuslain 5 §:n muuttamisesta	371
Digi- ja väestötietoviraston eräistä henkilörekistereistä annetun lain 8 §:n muuttamisesta	371

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Eduskunta on kirjelmässään kotouttamisen toimivuudesta¹ edellyttänyt tarkastusvaliokunnan mietinnön² mukaisesti useita toimenpiteitä kotoutumisen edistämisen kehittämiseksi. Eduskunta on edellyttänyt kotoutumisen nopeuttamista ja toimintojen tehostamista siitä lähtien, kun maahanmuuttaja saapuu Suomeen, sekä kotoutumisjakson lyhentämistä. Eduskunta on edellyttänyt kotoutumispalveluiden kokonaisvastuun siirtoa kunnille ja sitä, että kotoutumispalveluita on oltava riittävästi tarjolla muuallakin kuin kasvukeskuksissa. Lisäksi eduskunta on korostanut maahanmuuttajataustaisten naisten työllisyyden edistämistä, kieliopintojen laadun parantamista ja kielikoetta osaksi opintoja, yritysten tarpeiden parempaa huomiointia sekä kolmannen sektorin ja vapaan sivistystyön osuuden lisäämistä. Eduskunta edellyttää myös, että hallitus uudistaa kotoutumislain kokonaisuudessaan ja tarvittavan muun lainsäädännön selonteon eduskuntakäsittelyn pohjalta.

Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa³ strategisen kokonaisuuden *Luottamuksen ja tasa-arvoisten työmarkkinoiden Suomi* alla on tavoite *Sopimisella vakautta ja luottamusta työmarkkinoille*. Tämän tavoitteen alla on useita kirjauksia maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisestä. Hallitusohjelman mukaan tulee vahvistaa, tehostaa ja nopeuttaa maahanmuuttajien aktiivista kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan. Lisäksi hallitusohjelman mukaan tuli laatia kotouttamistoimien uudistamistarpeista kokonaisvaltaisen toimenpideohjelman eduskunnan hyväksymän tarkastusvaliokunnan mietinnön pohjalta.

Eduskunnan edellytysten ja hallitusohjelman kirjausten mukaisesti on valmisteltu valtioneuvoston selonteko eduskunnalle kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista⁴, joka on annettu eduskunnalle kesäkuussa 2021. Eduskunta on käsitellyt selontekoa syyskuusta 2021 alkaen ja antanut mietinnön (HaVM 10/2022 vp) huhtikuussa 2022. Hallintovaliokunnan mietinnön (HaVM 10/2022 vp) päätösehdotuksena oli selonteon hyväksyminen seuraavalla kannanottoehdotuksella: ”Eduskunta edellyttää, että hallitus tarkkaan seuraa kotoutumiskoulutuksen, erityisesti kielikoulutuksen, vaikuttavuutta ja kieliopintojen velvoittavuutta lisäävien toimenpiteiden vaikutuksia oppimistuloksiin sekä huolehtii kieliopintojen kehittämisestä siten, että maahanmuuttaneiden kielitaito vastaa nykyistä paremmin työelämän kielitaitovaatimuksia.” Valiokunnan mietintö sisälsi kaksi vastalauseita. Ensimmäisen vastalauseen mukaan selonteko on jo lähtökohdiltaan virheellinen ja ehdotus oli, että valtioneuvosto antaa asiasta uuden selonteon, jossa otetaan huomioon vastalauseen 1 perusteluissa esiin tuodut seikat. Vastalauseen 2 mukaan mietintöön tulisi lisätä kirjaus, että ”Valiokunta katsoo, että oikeutta pitkäaikaistulkkaukspalveluun tulee rajata sekä säätää kielitaitovaatimus pysyvän oleskeluluvan edellytykseksi.”

¹ Eduskunnan kirjelmä EK 35/2018 vp — O 10/2017 vp Kotouttamisen toimivuus.

² Valiokunnan mietintö TrVM 6/2018 vp - O 10/2017 vp. Tarkastusvaliokunta. Kotouttamisen toimivuus.

³ Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31.

⁴ Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:62.

Lakiehdotus kytkeytyy myös merkittäviin toimintaympäristön muutoksiin, joilla on vaikutusta myös kotoutumisen edistämisen viranomaisvastuiden määrittelyyn. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä sosiaali- ja terveyshuollon järjestämisvastuu siirtyy hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta. Kotoutumisen edistämisessä annetussa laissa onkin huomioitava hyvinvointialueiden rooli kotoutumisen edistämisessä sekä yhteistyö muiden viranomaisten, erityisesti kunnan, kanssa. Lisäksi lakiehdotus kytkeytyy työ- ja elinkeinoministeriössä valmisteltuun esitykseen työvoimapalveluiden järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE xx/2022 vp, jatkossa työvoimapalvelu-uudistus), jolla työllisyys- ja elinkeinopalveluiden tehtävien esitetään siirtyvän työllisyys- ja elinkeinotoimistoilta pääosin kunnille. Kotoutumisen edistämisessä annetussa laissa keskeinen ryhmä ovat työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuneet maahanmuuttajat, joten heidänkin työllisyys- ja kotoutumispalveluidensa osalta kokonaisvastuu siirtyisi kunnille.

Kotoutumislain kokonaisuudistus pohjautuu edellä kuvattuihin eduskunnan edellytyksiin, hallitusohjelmakirjauksiin, valtioneuvoston selonteon käsittelyyn eduskunnassa sekä toimintaympäristön muutosten huomioimiseen.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä. Samasta asiasta on annettu eduskunnalle aiemmin toinen hallituksen esitys, joka on rauennut. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä (HE 96/2018 vp) olisi toteuttanut maakuntaudistusta kotoutumisen edistämisessä. Esitys raukesi perustuslain 49 §:n 1 momentin nojalla.

Valtioneuvoston selonteon⁵ valmistelun aikana 2020-2021 tehtiin kattavasti sidosryhmäyhteistyötä eri tahojen kanssa. Valmistelua tehtiin erityisesti ministeriöiden välillä sekä kuntien ja muiden viranomaisten edustajien sekä maahanmuuttaja- ja muiden järjestöjen ja yhdistysten kanssa. Valtioneuvoston selonteon valmistelun pohjalta sidosryhmäyhteistyötä on jatkettu tämän hallituksen esityksen valmistelussa.

Työ- ja elinkeinoministeriö on järjestänyt tämän hallituksen esityksen valmistelun eri vaiheissa kuulemistilaisuuksia lakiuudistuksen tavoitteista ja esityksistä. Muiden ministeriöiden kanssa esitystä on käsitelty kotoutumislain 36 §:ssä tarkoitettua kotoutumisen yhteistyöelimessä 6.11.2021, 17.12.2021 ja 20.1.2022 sekä muissa ministeriöiden välisissä erillisissä kokouksissa.

Muun muassa muiden viranomaisten kanssa on keskusteltu seuraavasti: 26.11.2021 työ- ja elinkeinotoimistojen ja kuntakokeilujen verkostossa, 29.11.2021, 9.12.2021 ja 9.2.2022 työ- ja elinkeinoministeriön ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten välissä kokouksissa, 8.12. työ- ja elinkeinotoimistojen johdon kuukausikokouksessa, 8.12. ja 20.12. elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten elinkeino-vastuualueiden johdon kokouksessa, 8.12. työmarkkinaosapuolten kanssa Palvelut, etuudet ja osallisuus –alatyöryhmässä, 9.12.2021 Kotoutumisen osaamiskeskusten seurantaryhmässä, 16.12.2021 Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen järjestämässä tilaisuudessa sekä 26.1.2022 Ohjaus- ja neuvontahankkeiden ajankohtaistapaamisessa.

⁵ Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:62.

Eräiden kuntien edustajien kanssa on keskusteltu 10.12.2021, 20.1.2022 ja 25.1.2022 järjestetyissä tilaisuuksissa liittyen valmistelun erityiskysymyksiin. Kaikille kunnille ja hyvinvointialueille järjestettiin keskustelutilaisuus 26.1.2022. Keskustelua on käyty myös 30.11.2021 ja 1.2.2022 Kuntaliiton järjestämissä tilaisuuksissa.

Järjestöjä on kuultu seuraavissa tilaisuuksissa: 18.11.2021 kumppanuusohjelman kokouksessa, 9.12.2021 Etnisten suhteiden neuvottelukunnan (ETNO) Kotoutumisen lainsäädännön uudistamisen seurantatyöryhmän kokouksessa sekä 2.2.2022 kumppanuusohjelman ja ETNON järjestämässä webinaarissa.

Lisäksi lainvalmistelun tueksi on perustettu erillinen työryhmä oleskeluluvan saaneiden alakäisenä ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten ja nuorten palveluiden uudistamiseksi. Työryhmässä ovat edustettuna työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, sisäministeriö, Uudenmaan, Pirkanmaan ja Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, Espoon ja Tampereen kaupungit sekä Kuntaliitto. Työryhmä on kokoontunut 17.11.2021, 30.11.2021, 14.12.2021, 11.1.2022, 25.1.2022, 16.2.2022, 16.3.2022, 31.3.2022 sekä 7.4.2022.

Esitysluonnos lähetettiin lausuntokierrokselle ajalla 2.5.-10.6.2022.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Maahanmuutto ja maahanmuuttajat Suomessa

Maahanmuuton yleiskuva

Maahanmuutto Suomeen on ollut vähäisempää kuin useimpiin muihin EU-maihin. Muuttajien vuotuinen määrä on kuitenkin noussut merkittävästi 2000-luvulla ja sen odotetaan pysyvän aiempaa korkeammalla tasolla myös jatkossa. Suomeen muuttaa vuosittain suurempi määrä ihmisiä kuin maasta muuttaa pois. Edellisen kymmenen vuoden aikana nettomaahanmuutto on ollut vuosittain noin 15 000 henkilöä. Vuonna 2020 Suomeen muutti 23 260 ulkomaan kansalaista, mikä vastaa kokoluokaltaan aiemman viiden vuoden keskiarvoa.⁶

Vuoden 2020 lopussa Suomessa asui noin 280 000 ulkomaan kansalaista ja noin 445 000 ulkomaalaistaustaista henkilöä. Ulkomaalaistaustaisista 51,7 prosenttia oli miehiä ja 48,3 prosenttia naisia. Ulkomaalaistaustaisia alle 15-vuotiaita lapsia oli noin 87 000, mikä on noin 19,6 prosenttia kaikista ulkomaalaistaustaisista. Suomalaistaustaisista alle 15-vuotiaita oli 15,2 prosenttia.⁷

Suomeen muutetaan monesta syystä. Tärkeimmät syyt ovat viime vuosina olleet suuruusjärjestyksessä perhe, työ, opiskelu ja kansainvälinen suojelu. Erityisesti työperusteinen maahanmuutto Euroopan ulkopuolelta on ollut kasvussa. Vuonna 2020 ensimmäisiä oleskelulupia myönnettiin yhteensä 20 757, minkä lisäksi myönnettiin turvapaikkapäätöksiä tehtiin 2 066. EU-kansalaisten rekisteröintejä oli 7 629.⁸ Vuoden 2020 luvut olivat jonkin verran edellisvuotta pienemmät koronapandemian vaikutuksen vuoksi.

⁶ Muuttoliike, Tilastokeskus.

⁷ Väestörakenne, Tilastokeskus.

⁸ Tilastot, Maahanmuuttovirasto.

Väestön ikääntymisen ja heikentyvän taloudellisen huoltosuhteen johdosta Suomi pyrkii lisäämään työ- ja opiskeluperusteista maahanmuuttoa. Konfliktien, ilmastonmuutoksen ja väestönkasvun seurauksena on kuitenkin mahdollista, että myös Suomesta turvapaikkaa hakevien määrä tulee kasvamaan. Kaikista edellä mainituista syistä tapahtuva muuttoliike tulee lisäämään myös perhesyistä muuttaneiden määrää. Maahanmuuttaneiden määrän kasvaessa kotoutumisen edistämisen merkitys kasvaa erityisesti työn, hyvinvoinnin ja hyvien väestösuhteiden näkökulmista. Palveluiden tarve ja niiden tarjonta eroavat suuresti suurten ja pienten kuntien välillä ja nyt ja jatkossa erojen voi olettaa vain kasvavan.

Maassa asuvista ulkomaan kansalaisista viisi suurinta kansalaisuutta vuonna 2020 olivat Viro, Venäjä, Irak, Kiina ja Ruotsi. Ulkomaalaistaustaisista kaksi selvästi suurinta ryhmää vuonna 2020 olivat Venäjä ja entinen Neuvostoliitto sekä Viro. Samana vuonna Suomeen muutti eniten ulkomaan kansalaisia Venäjältä (2 282), Virosta (1 666), Irakista (1 154) Turkista (1 050) ja Ukrainasta (884).⁹ Aiemmin Suomeen muutettiin pääosin Euroopan maista ja lähialueilta (erityisesti Virosta, Venäjältä ja entisestä Neuvostoliitosta), mutta maahanmuuton kasvun myötä myös sen rakenne on jossain määrin muuttunut. Erityisen nopeasti on kasvanut maahanmuutto Aasiasta (30 prosenttia kaikista ulkomaan kansalaisista vuonna 2020), mutta samalla Eurooppa (mukaan lukien EU:n ulkopuoliset maat) on säilynyt suurimpana lähtömaanosana (55 prosenttia kaikista saapuneista 2020).¹⁰

Maahanmuuttajat ja maahanmuuttajataustaiset ovat ikärakenteeltaan valtaväestöä nuorempia. Ulkomaalaistaustaisista yli 80 prosenttia on alle 50-vuotiaita, kun suomalaistaustaisista vastaavaan ikäryhmään kuuluu 56 prosenttia väestöstä.¹¹

Vieraskielisistä noin 73 prosenttia asuu Uudenmaan, Varsinais-Suomen ja Pirkanmaan maakunnissa. Kuten muuallakin Länsi-Euroopassa, myös Suomessa maahanmuuttaneet keskittyvät suurimpiin kaupunkikeskuksiin. Vuonna 2020 koko maan vieraskielisestä väestöstä yli 25 prosenttia asui Helsingissä ja noin puolet pääkaupunkiseudulla.¹²

Maahanmuuttajien työmarkkina-asema

Ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste on noin 10–15 prosenttiyksikköä matalampi ja työttömyysaste noin 5–10 prosenttiyksikköä korkeampi kuin suomalaistaustaisilla. Marraskuussa 2021 ulkomaalaisia työttömiä työnhakijoita (mukaan lukien lomautetut) oli työttömyystilaston mukaan 28 988 eli noin 11 prosenttia kaikista työttömistä työnhakijoista¹³. 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 maahanasettumisen alkuvaiheessa. Moni työvoimapalveluiden piirissä oleva on kotoutumiskoulutuksessa ja opiskelee suomen tai ruotsin kieltä.

⁹ Väestörakenne, Tilastokeskus.

¹⁰ Muuttoliike, Tilastokeskus.

¹¹ Väestörakenne, Tilastokeskus.

¹² Väestörakenne, Tilastokeskus.

¹³ Työttömyystilasto, Työ- ja elinkeinoministeriö.

Työllisyysasteen tarkkaa arviointia vaikeuttavat tilastojen erilaiset mittarit ja määritelmät.¹⁴ Suomen virallinen ja kansainvälisesti vertailukelpoinen työllisyysaste perustuu Tilastokeskuksen julkaisemaan työvoimatutkimukseen. Sen mukaan ulkomailla syntyneiden työllisyysaste vuonna 2020 oli 64,5 prosenttia ja ulkomaan kansalaisten työllisyysaste oli 61,2 prosenttia.¹⁵ Ulkomailla syntyneiden työllisyysaste oli siis 8,2 prosenttiyksikköä matalampi kuin Suomessa syntyneiden ja ulkomaan kansalaisten työllisyysaste 11,4 prosenttiyksikköä matalampi kuin Suomen kansalaisilla. Hallinnollisiin rekistereihin perustuvassa työssäkäyntitilastossa ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste on matalampi. Työssäkäyntitilaston mukaan ulkomailla syntyneiden ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste vuonna 2019 oli 57,1 prosenttia, mikä oli 16,5 prosenttiyksikköä pienempi kuin suomalaistaustaisilla.¹⁶

Ulkomaalaisten työllisyysasteissa on kuitenkin suuria eroja sukupuolen ja eri kansalaisuuksien välillä. Vuonna 2020 ulkomaalaisten miesten työllisyysaste (68,6 prosenttia) oli työvoimatutkimuksen mukaan vain viisi prosenttiyksikköä suomalaisten miesten työllisyysastetta (73,6 prosenttia) matalampi. Ulkomaalaisten naisten työllisyysaste (52,6 prosenttia) oli puolestaan lähes 20 prosenttiyksikköä suomalaisten naisten työllisyysastetta (71,5 prosenttia) matalampi. EU-kansalaisten (pl. Suomen kansalaiset) työllisyysaste oli hieman Suomen kansalaisia korkeampi sekä naisten että miesten joukossa. Ulkomaan kansalaisten työllisyysastetta laskee kuitenkin erityisesti kolmansien maiden kansalaisten naisten työllisyysaste (41,3 prosenttia), joka oli 30 prosenttiyksikköä Suomen kansalaisten työllisyysastetta matalampi.¹⁷

Ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste nousee merkittävästi maassaoloajan myötä. Tästä syystä myös ulkomailla *syntyneiden* työllisyysaste on selvästi korkeampi kuin ulkomaan *kansalaisten*. Ulkomaalaistaustaisten naisten työllisyysaste nousee maassaoloajan myötä miehiä nopeammin. Työssäkäyntitilaston mukaan ulkomailla syntyneiden ulkomaalaistaustaisten naisten työllisyysaste nousee yli kymmenen maassaolovuoden jälkeen yli 60 prosentin, mutta ei kuitenkaan aivan saavuta ulkomailla syntyneiden ulkomaalaistaustaisten miesten työllisyysastetta. Työllisyysaste nousee maassaoloajan myötä kaikissa taustamaaryhmissä, mutta erityisesti aasialais- ja afrikkalaistaustaisten joukossa, joilla lähtötaso on hyvin matala ja jääkin muita maahan muuttaneita alhaisemmaksi.¹⁸

Ulkomaan kansalaisten työllisyysaste on työvoimatutkimuksen mukaan Suomessa hieman EU-maiden keskiarvoa korkeampi. Muihin Pohjoismaihin verrattuna ulkomaan kansalaiset työllistyvät Suomessa paremmin kuin Ruotsissa, mutta huonommin kuin Tanskassa ja Norjassa. Absoluuttisia työllisyysasteita mielekkäämpää on kuitenkin tarkastella työllisyysasteiden eroja maiden kansalaisiin verrattuna, sillä samat työmarkkinoiden rakenteelliset tekijät vaikuttavat sekä maan kansalaisten että ulkomaan kansalaisten työllistymiseen. Suomessa ero ulkomaan kansalaisten ja maan kansalaisten työllisyysasteissa vuonna 2020 oli 11,5 prosenttiyksikköä,

¹⁴ 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 valikoitumisen takia yliarvioida ulkomaalaisten ja ulkomailla syntyneiden työllisyysasteita. Työssäkäyntitilasto puolestaan aliarvioi ulkomaalaistausten työllisyysasteita, sillä tilasto sisältää ”ylipeittoa” eli ei-työllisiksi määriteltyjä henkilöitä, jotka ovat todellisuudessa muuttaneet pois maasta tekemättä muuttoilmoitusta. Lisäksi tilastojen erot johtuvat työllisyyden eri määritelmistä ja mittausajankohdista.

¹⁵ Työvoimatutkimus, Tilastokeskus/Eurostat.

¹⁶ Työllisyys, Kotoutumisen indikaattorit -tietokanta.

¹⁷ Työvoimatutkimus, Tilastokeskus/Eurostat.

¹⁸ Työllisyys, Kotoutumisen indikaattorit -tietokanta.

mikä on enemmän kuin Tanskassa ja Norjassa, mutta selvästi vähemmän kuin Ruotsissa.¹⁹ Erot eivät kuitenkaan kerro välttämättä niinkään kotoutumisen onnistumisesta eri maissa vaan myös siitä, millaista maahanmuuttoa näihin on kohdistunut. Pakolaistaustaisten työllisyysaste on Suomessa selvästi alhaisempi kuin muissa Pohjoismaissa.²⁰

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.²¹

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.²²

Vaikka osaaminen ja muut työllistymistä edistävät tekijät olisivat kunnossa, ulkomaalaistaustaisten matka suomalaisille työmarkkinoille on selvästi suomalaistaustaisia vaikeampi johtuen syrjinnästä työmarkkinoilla ja yhteiskunnassa laajemmin. Tutkimuksen perusteella suomalaisilla työmarkkinoilla valitsee etninen hierarkia. Päästäkseen työhaastatteluun irakilaistaustaisen on lähetettävä kolme kertaa enemmän työhakemuksia ja somalialaistaustaisen neljä kertaa enemmän työhakemuksia kuin suomalaistaustaisen, vaikka kaikkien hakijoiden koulutus, työkokemus ja suomen kielen taito olisivat yhtäläiset.²³

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 vaikeuttavia tekijöitä ovat muun muassa syrjintä työmarkkinoilla, hoitamattomat sairaudet ja vammat, kielenoppimishaasteet ja huoli läheisten vaikeasta tilanteesta lähtömaassa²⁴. Toisaalta osa

¹⁹ Työvoimatutkimus, Tilastokeskus/Eurostat.

²⁰ Brell, C. & Dustmann, C. & Preston, I. 2020. The Labour Market Integration of Refugee Migrants in High-Income Countries. *Journal of Economic Perspectives*. Vol 34:1. S. 94-121. <https://pubs.aea-web.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.34.1.94>.

²¹ Työllisyys, Kotoutumisen indikaattorit –tietokanta.

²² 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>.

²³ Ahmad, A. 2019. Kokeellinen tutkimus etniseen alkuperään perustuvasta syrjinnästä suomalaisilla työmarkkinoilla. Teoksessa Kazi, V. & Alitolppa-Niitamo, A. & Kaihovaara, A. (toim.) *Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019: Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta*. TEM oppaat ja muut julkaisut. 2019:10. Työ- ja elinkeinoministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-487-7>.

²⁴ Asikainen, E. (toim.). 2020. Sivuaäniä: 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>.

pakolaistaustaisista on erittäin 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. Kyse-lyaineistoon perustuvan Ulkomaista syntyperää olevien työ- ja hyvinvointi -tutkimuksen (UTH-tutkimus) mukaan pakolaistaustaisten työllisyysaste on 5–10 maassaolovuoden jälkeen 30 prosenttia ja yli 10 maassaolovuoden jälkeen 52 prosenttia²⁵. Rekisteriaineiston perusteella tilanne on heikompi. Afganistanista, Irakista ja Somaliasta lähtöisin olevien henkilöiden työllisyysaste nousee ensimmäisen kymmenen vuoden aikana, mutta jää taustamaasta ja muuttovuodesta riippuen 20–40 prosentin tuntumaan. Myönteinen ilmiö on kuitenkin se, että 2000-luvulla saapuneiden pakolaistaustaisten työllisyysaste on noussut keskimäärin nopeammin kuin aiemmin Suomeen tulleiden.²⁶

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.²⁷

Matalaa työllisyyttä ei kuitenkaan selitä niinkään miehiä korkeampi työttömyys vaan työvoiman ulkopuolella olemisen. Työvoimatutkimuksen mukaan ulkomaalaisten miesten osallistumisaste (työvoimaan kuuluvien osuus työikäisistä) on lähes yhtä korkea kuin suomalaisten miesten osallistumisaste. Ulkomaalaisten naisten osallistumisaste jää kuitenkin noin 15 prosenttiyksikköä suomalaisia naisia alhaisemmaksi ja muiden kuin EU-maiden kansalaisten osallistumisaste peräti 25 prosenttiyksikköä suomalaisia naisia alhaisemmaksi.²⁸

Keskeinen maahan muuttaneiden naisten työvoiman ulkopuolella olemista selittävä tekijä on maahantulon syy. Naiset muuttavat Suomeen huomattavasti miehiä harvemmin työn perustella ja selvästi useammin perhesyistä. Työvoiman ulkopuolella olemista selittävät myös perheellistyminen ja hoivavastuun epätasainen jakautuminen perheen sisällä. Maahan muuttaneet naiset saavat lapsia keskimäärin Suomessa syntyneitä naisia enemmän ja nuorempina. UTH-tutkimuksen mukaan peräti 37 prosentilla 20–24-vuotiaista ulkomaalaistaustaisista naisista oli lapsia.²⁹ Toisaalta erot kokonaishedelmällisyysluvuissa suomalaistaustaisten ja ulkomaalaistaustaisten

²⁵ Nieminen, T. & Sutela, H. & Hannula, U. (toim.). 2015. Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014. Tilastokeskus. https://www.stat.fi/tup/julkaisut/tiedostot/julkaisuluetteloyyti_uso_201500_2015_16163_net.pdf.

²⁶ Sarvimäki, M. 2017. Labour market integration of refugees in Finland. VATT Research Reports 185. <https://vatt.fi/documents/2956369/4207575/t185.pdf>.

²⁷ 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. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-034-1>.

²⁸ Työvoimatutkimus, Tilastokeskus/Eurostat.

²⁹ Sutela, H. 2016. Lähi-idästä ja Afrikasta kotoisin olevien naisten kotoutumiseen kiinnitettävä huomiota. Tieto & trendit 2016:2. <https://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2016/lahi-idasta-ja-afrikasta-kotoisin-olevien-naisten-kotoutumiseen-kiinnitettava-huomiota/>.

välillä eivät ole erityisen suuria. Vuonna 2020 ulkomaalaisten kokonaishedelmällisyysluku³⁰ oli 1,8 ja koko väestöllä 1,4.

Lasten ikä ja lukumäärä vaikuttavat työllisyyteen hyvin eri tavalla ulkomaalais- ja suomalaistaustaisilla äideillä. Siinä missä suomalaistaustaisten äitien työllisyysaste on korkeampi kuin lapsettomien naisten, ulkomaalaistaustaisten äitien työllisyysaste jää kauas lapsettomien naisten työllisyysasteesta. Alle kolmevuotiaiden lasten ulkomaalaistaustaisista äideistä alle kolmannes on töissä, kun suomalaistaustaisista jo puolet. Nuorimman lapsen ollessa 3–7-vuotias, suomalaistaustaisista äideistä töissä ovat lähes kaikki (86 prosenttia) mutta ulkomaalaistaustaisista edelleen vain puolet ja kouluikäisten äideistäkin vain 64 prosenttia. Suomalaistaustaisilla äideillä lasten lukumäärä vaikuttaa työllisyysasteeseen lähinnä nostavasti, mutta ulkomaalaistaustaisilla yksikin lapsi heikentää työllisyyttä kymmenellä prosenttiyksiköllä ja kolme tai useampi lapsi 30 prosenttiyksiköllä.³¹

Koska ulkomaalaistaustaiset naiset saavat suomalaistaustaisia enemmän lapsia ja koska heidän kiinnittymisensä työmarkkinoille on suomalaistaustaisia heikompi, kotihoidontuen kielteiset kannustinvaikutukset vaikeuttavat todennäköisesti vahvemmin juuri ulkomaalaistaustaisten naisten siirtymiä työvoiman ulkopuolelta työvoimaan.³² Ulkomaalaistaustaiset naiset käyttivät kotihoidontukea suomalaistaustaisia enemmän ja pidempään 2000-luvun loppupuolella¹ mutta erot ovat sitemmin kaventuneet.³³ Vuoden 2019 Kansaneläkelaitoksen tilastojen mukaan kotihoidon tuen saajista 16 prosenttia oli vieraskielisiä. Viime vuosina syntyneistä lapsista 13-15 prosenttia on syntynyt vieraskieliselle äidille, joten kotihoidon tukea saavien vieraskielisten naisten osuus on jonkin verran korkeampi kuin lapsia saaneiden osuus. Kansaneläkelaitoksen tilastojen mukaan vuonna 2019 kotihoidon tukea sai 9 564 ulkomaan kansalaista, joista 9 prosenttia oli miehiä ja 91 prosenttia naisia. Heikossa työmarkkina-asemassa olevat äidit ketjuttavat vanhempainvapaita ja kotihoidon tukea muita useammin.³⁴

Ulkomaalaistaustaisten naisten kotiin jäämisen todennäköisyyttä voi osaltaan lisätä se, ettei naisia tavoiteta ja heidän kotoutumisen palvelutarpeitaan kartoiteta systemaattisesti. Myös elämäntilanteeseen soveltuvien joustavien kotoutumispalveluiden tarjonnassa on katveita. Tähän liittyen hallitusohjelmassa on erikseen asetettu tavoitteeksi maahanmuuttajanaisten kotoutumis- ja kielikoulutukseen osallistumisen varmistaminen. Aiheeseen on kiinnittänyt huomiota myös OECD, jonka raportin mukaan Suomen tulisi kehittää maahanmuuttajanaisten tavoittamista kotoutumispalveluihin sekä kotoutumisen työelämälähtöisyyttä.³⁵

Maahanmuuttaneiden työllisyysasteen merkittävä nosto on haastavaa ainoastaan kotoutumista edistävien palveluiden ja kotoutumislainsäädännön kautta, sillä työllistymiseen vaikuttavat mo-

³⁰ Kokonaishedelmällisyysluku kertoo, kuinka monta lasta nainen synnyttäisi laskennallisesti elämänsä aikana, jos ikäryhmittäiset hedelmällisyysluvut pysyisivät samoina kuin laskennan perusteena olevana vuonna.

³¹ Sutela, H. 2016.

³² Larja, L. 2019. Kurronen, S. 2021. Maahanmuuttajanaisten loukku. EVA Arvio 2021:30. <https://www.eva.fi/wp-content/uploads/2021/02/eva-arvio-030.pdf>.

³³ Tervola, J. 2015. Maahanmuuttajien kotihoidontuen käyttö 2000-luvulla. Yhteiskuntapolitiikka. 80(2015):2. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201504162727>.

³⁴ Räsänen, T., Miettinen, A. & Saarikallio-Torp, M. 2020: Äidin työmarkkina-asema ja lasten kotihoidon pituus. T&Y 1/2020. <https://labore.fi/t&y/aidin-tyomarkkina-asema-ja-lasten-kotihoidon-pituus/>

³⁵ OECD. 2018. Working Together: Skills and Labour Market Integration of Immigrants and Their Children in Finland, OECD Publishing.

net työmarkkinoiden rakenteita koskevat tekijät kuten erilaiset työn vastaanottamisen kannustimet, työntekijän palkkaamista ja irtisanomista koskeva lainsäädäntö, verotus ja erilaisten taitojen ja osaamisen kysyntä. Toisaalta työllistymiseen vaikuttaa myös syrjintä niin työmarkkinoilla kuin muuallakin yhteiskunnassa. Syrjintään voidaan jossain määrin vaikuttaa lainsäädännöllä, mutta yhteiskunnan vastaanottavuuden edistäminen on hidasta ja lainsäädäntöä huomattavasti laaja-alaisempaa.

Aktiivisen työvoimapolitiikan osalta tutkimusta on paljon, mutta tulokset ovat jossain määrin epävarmoja ja kontekstisidonnaisia. Näin ollen uskottavan vaikuttavuustutkimuksen perusteella ei ole selvää, mihin resursseja tulisi ensisijaisesti suunnata. Työllisyysvaikutusten osalta eniten näyttöä on työnteon subventoinnista eli käytännössä (yksityisen sektorin) palkkatuen myönteisestä vaikutuksesta³⁶. Aktiivisen työvoimapolitiikan myönteiset vaikutukset voivat kuitenkin olla keskivertoa suuremmat ryhmillä, joiden palvelutarve on suurin (esimerkiksi pitkäaikais-työttömät, maahanmuuttaneet). Suomalaisella rekisteriaineistolla onkin osoitettu, että kotoutumissuunnitelmat palveluineen lisäävät osallistujien pitkän aikavälin tulotasoa merkittävästi.³⁷

Muita Pohjoismaita koskevat vaikuttavuustutkimukset eivät myöskään tarjoa selviä vastauksia siihen, miten maahanmuuttaneiden työllisyyttä edistetään tehokkaasti. Tanskassa palkkatuen ja työharjoittelun laajempi tarjoaminen osana kotoutumisohjelmaa nosti ohjelmaan osallistuneiden miesten työllisyysastetta merkittävästi lyhyellä aikavälillä, mutta naisten kohdalla vaikutus oli hyvin pieni.³⁸ Ruotsissa kotoutumisohjelmien uudistus nosti osallistuneiden tulotasoa merkittävästi, mutta tarkempi vaikutuskanava (rahoituksen lisääminen, koordinaatiovastuu kunnilta keskushallinnolle, palveluiden työelämälähtöisyyden lisääminen, ohjelmien keston lyhentäminen, taloudellisten kannustimien parantaminen) jäi epäselväksi.³⁹ Pakolaistaustaisten työllisyysaste on Pohjoismaiden korkein Norjassa⁴⁰, mutta jälleen kerran syy-seuraus-suhteiden havaitseminen on vaikeaa. Mahdollisia työllistymistä tukevia tekijöitä saattavat olla koulutusresurssien vahva suuntaaminen niille, joiden koulutustaso on matalin maahan saapuessa tai se, että kotoutumislainsäädännössä on määritelty selkeästi erilaiset palvelupolut eri tilanteissa oleville maahanmuuttaneille.

Maahanmuutto ja alueiden elinvoima

Muuttoliikkeellä ja väestönkehityksellä on vaikutuksia kuntien ja alueiden elinvoimaisuuteen. Muuttoliike on lisääntynyt koko 2000-luvun ja se muodostuu maahanmuuton lisäksi alueiden

³⁶ Butschek, S. & Walter, T. 2014. What active labour market programmes work for immigrants in Europe? A meta-analysis of the evaluation literature. *IZA Journal of Migration*. 3:48 (2014). <https://doi.org/10.1186/s40176-014-0023-6>.

³⁷ 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>.

³⁸ Arendt, N. J. 2020. Labor market effects of a work-first policy for refugees. *Journal of Population Economics*. 35. S. 169–196. <https://doi.org/10.1007/s00148-020-00808-z>.

³⁹ Qi, H. & Irastorza, N. & Emilsson, H. & Bevelander, P. 2021. Integration policy and refugees' economic performance: Evidence from Sweden's 2010 reform of the introduction programme. *International Migration*. 59:4. S. 42-58. <https://doi.org/10.1111/imig.12813>.

⁴⁰ Hernes, V. & Arendt, N. J. & Joonas, P. A. & Tronstadt, K. R. 2019. Nordic integration and settlement policies for refugees: A comparative analysis of labour market integration outcomes. *Nordic Council of Ministers*. 2019:529. 10.6027/TN2019-529.

välisestä muuttoliikkeestä ja kaupunkiseutujen sisällä tapahtuvasta muutosta. Muuttovoittoalueiden määrä on entistä alhaisempi ja maahanmuutto on usealla alueella ainoa väestön määrää nostava tekijä. Sekä suomalaistaustaisten että ulkomaalaistaustaisten muuttoliike suuntautuu kasvukeskuksiin.

Maahanmuutolla, monimuotoisuudella ja kansainvälisellä osaamisella on kasvava merkitys alueiden ja kuntien elinvoiman kehittämisessä, ja kansainvälisten osaajien kytkemisellä osaksi elinkeinoelämän kasvun ja kansainvälistymisen palveluita voidaan merkittävästi edistää alueiden ja kuntien kilpailukykyä ja houkuttelevuutta erilaiselle yritys- ja innovaatiotoiminnalle. Kuntien keskeinen tehtävä on luoda kasvulle, työlle ja elinkeinoelämälle suotuisaa toimintaympäristöä. Kuntien rooliin kuuluu muun muassa paikallinen elinkeinopolitiikka ja työllisyyden yleinen edistäminen sekä innovaatioille suotuisan ympäristön luominen.

Väestön ikääntymisen myötä Suomen työmarkkinat tulevat tarvitsemaan olemassa olevien työvoimareservien lisäksi aktiivista, suunnitelmallista ja kohdennettua työperusteista maahanmuuttoa tukemaan työmarkkinoiden toimivuutta ja talouden kasvua. Samaan aikaan on kuitenkin tarpeen panostaa Suomessa asuvien maahanmuuttajien, kuten tutkinto-opiskelijoiden ja muista syistä muuttaneiden osaamisen nykyistä parempaan hyödyntämiseen työmarkkinoilla, yritysten kasvussa, kansainvälistymisessä ja innovaatiotoiminnassa. Maahanmuuttajaväestön ikärakenne on valtaväestöä nuorempi ja maahanmuuton merkitys työvoiman tarjontaan ja tätä kautta tulevien vuosikymmenien huoltosuhteeseen on merkittävä edellyttäen, että tulijat pääsevät työmarkkinoille.

Myös ulkomaalaisten osaajien siirtyminen Suomeen yritysten ja innovaatiotoiminnan kasvuksi ja kansainvälistymiseksi sekä investointien houkuttelemiseksi on tärkeää. Osaava, monipuolinen työvoima edistää työmarkkinoiden ja yritysten monimuotoisuutta ja innovatiivisuutta sekä Suomen houkuttelevuutta osaavan työvoiman kohdemaana. Monikulttuuriset kaupungit luovat usein kasvualustaa innovatiivisen ja luovan taloudellisen ja muun toiminnan kehittymiselle. Lisäksi maahanmuuttajat tuovat mukanaan uusia toimintatapoja sekä kansainvälisiä osaamisverkostoja ja pääomaa sekä monipuolistavat suomalaista kielivarantoa ja yritystoiminnan kohdemaita. Tällä hetkellä yritykset hyödyntävät melko rajallisesti kansainvälistymisessään ja viedin edistämisessään Suomessa asuvien maahanmuuttajien lähtömaatuntemusta ja verkostoja.

Pääministeri Marinin hallitus hyväksyi 16.6.2020 poikkihallinnollisen erityisasiantuntijoiden, työntekijöiden, opiskelijoiden ja tutkijoiden maahanmuuton Talent Boost -ohjelman, jonka päämääränä on lisätä osaajien maahanmuuttoa vahvistamaan Suomen työllisyysastetta, korkeakoulujen laatua, monimuotoisuutta ja kansainvälisyyttä sekä yritysten ja tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan kasvua, kansainvälistymistä ja uudistumista sekä investointien saamista Suomeen.

Ohjelma edistää myös toimenpiteitä, joiden kautta maahanmuuttajat pääsevät aiempaa paremmin osaksi elinkeinoelämän ekosysteemejä ja innovaatiotoimintaa. Samalla ohjelma tukee Suomessa tutkintonsa suorittavien kansainvälisten opiskelijoiden kiinnittymistä tiiviimmin suomalaisen elinkeinoelämään ja työmarkkinoille. Alueellisella tasolla toimenpideohjelmaa toteutetaan etenkin niin sanotussa Talent Hub -palvelumallilla, joka tuo yhteen kansainvälisiin osaajiin ja rekrytointiin liittyvät toimijat alueella luoden sujuvia organisaatorajat ylittäviä palvelupolkuja niin osaajille kuin heitä tarvitseville yrityksille ja muille organisaatioille. Myös Suomesta pois muuttaneiden kansainvälisten osaajien suhteita Suomen ja kotimaan välillä erityisten yritysten kansainvälisen liiketoiminnan tukemiseksi vahvistetaan.

2.2 Kotoutumisen edistämistä koskeva lainsäädäntö ja toimintaympäristö

Kotoutumisen edistämistä koskeva lainsäädäntö

Laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010, kotoutumislaki) tuli voimaan 1.9.2011. Kotoutumista säätelevän lainsäädännön kokonaisuudistus heijasti Suomen muuttamista 2000-luvulla selkeästi maahanmuuttomaaksi. Kotoutumislain tarkoituksena on tukea ja edistää kotoutumista ja eri perusteilla Suomeen muuttavien maahanmuuttajien mahdollisuutta osallistua aktiivisesti suomalaisen yhteiskunnan toimintaan. Maahanmuuttajalle tulee tarjota kotoutumista edistäviä ja tukevia toimenpiteitä ja palveluita, kuten suomen tai ruotsin kielen opetusta sekä tietoa yhteiskunnasta, kulttuurista sekä työllistymis- ja koulutusmahdollisuuksista erityisesti maassaolon alkuvaiheessa. Tavoitteena on, että laissa säädetyillä toimenpiteillä ja palveluilla edistetään maahanmuuttajien mahdollisuutta saavuttaa muun väestön kanssa yhdenvertainen asema yhteiskunnassa sekä oikeuksien että velvollisuuksien osalta. Niin ikään tavoitteena on edistää maahanmuuttajan mahdollisuutta saada tietoa ja tukea yksilölliseen ja perheensä kotoutumiseen heti maahantulonsa jälkeen, jolloin tiedon ja tuen tarve on suurimmillaan.

Kotoutumislain keskeisenä tavoitteena on tehostaa ohjautumista sekä peruspalveluihin että kotoutumista edistäviin erityispalveluihin säätämällä kaikille maahanmuuttajille avoimista alkuvaiheen ohjaus- ja neuvontapalveluista. Neuvonnan ensi vaihe on kaikille maahanmuuttajille tarjottava kirjallinen tai sähköinen, monelle kielelle käännetty perustieto suomalaisesta yhteiskunnasta ja mahdollisuuksista saada tukea kotoutumiseen. Lisäksi viranomaisten tulee antaa neuvontaa oman vastualueensa palveluista ja ohjata tarvittaessa muiden viranomaisten palveluihin sekä yksilölliseen alkukartoitukseen. Niin ikään oleellista on ohjaus järjestöjen ja muun vapaa-ajan toiminnan pariin. Alkuvaiheen palveluiden ja pitkäjänteisen ohjauksen avulla voidaan tukea siirtymiä yksilöllisen kotoutumissuunnitelman laatimiseen, kotoutumiskoulutukseen, erilaisiin työllistymistä edistäviin palveluihin ja työelämään.

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 palveluina annetaan myös yleisen palvelujärjestelmän mukaisina palveluina, joista säädetään erikseen niitä koskevissa lainsäädännöissä, esimerkiksi opetustoimen, sosiaali- ja terveyshuollon sekä työllistymistä edistävissä säädöksissä. Viranomaisten tehtävistä säädetään muun muassa kuntalaissa (410/2015), elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetussa laissa (897/2009), julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012), työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetussa laissa (1369/2014), hyvinvointialueesta annetussa laissa (611/2021) sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa (612/2021). Järjestämismääräykset sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävissä siirtyvät hyvinvointialueille 1.1.2023 lukien sosiaali- ja terveydenhuolto- ja pelastustoimen tehtävien uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulosta annetun lain mukaan (616/2021).

Kotoutumisen edistämisessä keskeistä sääntelyä ovat myös perus- ja ihmisoikeudet, perustuslaki (731/1999), yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) sekä hallinnon yleislait kuten hallintolaki (434/2003) ja laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999).

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1999) 18 §:n mukaan maakunnan lainsäädäntövallassa ovat muun muassa terveyden- ja sairaanhoito (tietyin poikkeuksin), sosiaalihuolto, opetus, kulttuuri, urheilu, nuorisotyö, työllisyyden edistäminen sekä muut itsehallintolain perusteiden mu-

kaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviksi katsottavat asiat. 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 (301/2004) 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.

Eduskunta on edellyttänyt kotoutumislain uudistusta sekä kotoutumisen edistämisen palveluiden kokonaisvastuun siirtoa kunnille.⁴¹ Tästä johtuen kotoutumisen edistämisestä annettu laki on uudistetaan. Valmistelussa on huomioitava samaan aikaan käynnissä oleva muu valmistelu, erityisesti työllisyyspalveluiden siirto paikallistasolle sekä työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun lainsäädännön uudistus, sekä tulevien hyvinvointien rooli kotoutumisen edistämässä. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtyminen kunnilta hyvinvointialueille sekä valmisteilla olevat rakenteelliset uudistukset aiheuttavat tarpeen selkeyttää erityisesti viranomaisvastuita kotoutumislaisissa. Valtioneuvoston selonteossa kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista on esitetty ratkaisuehdotuksia ja selvitettäviä kysymyksiä kotoutumislain kokonaisuudistuksen toteuttamiseen. Kotoutumislain uudistusta on syytä toteuttaa selonteon eduskuntakäsittelyn pohjalta. Kotoutumislain uudistuksen yhteydessä olisi tarpeen muuttaa myös useita eri liitelakeja liittyen erityisesti alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten ja nuorten tuen ja asumisen järjestämisestä säätämiseen sosiaalihuollon lainsäädännössä.

Kotoutumisen kohderyhmät

Kotoutumislakia sovelletaan henkilöön, jolla on ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitettu voimassa oleva oleskelulupa Suomessa tai jonka oleskeluoikeus on rekisteröity tai jolle on myönnetty oleskelukortti ulkomaalaislain mukaisesti.

Osa kotoutumislain palveluista on kohdennettu erityisesti työttömille työnhakijoille sekä muuten kuin tilapäisesti toimeentulotukea saaville maahanmuuttajille maahanmuuton jälkeisinä ensimmäisinä vuosina. Kotoutumislain 10 §:n mukaan näille henkilöille järjestetään alkukartoitus työ- ja elinkeinotoimiston toimesta työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuneelle ja kunta toimeentuloa saavalle. Lisäksi työ- ja elinkeinotoimisto tai kunta voi käynnistää alkukartoituksen myös sitä pyytäneelle muulle maahanmuuttajalle, jos tämän arvioidaan sitä tarvitsevan. Alkukartoituksen perusteella työ- ja elinkeinotoimisto tai kunta arvioi, tarvitseeko maahanmuuttaja 11 §:ssä tarkoitetun kotoutumissuunnitelman. Maahanmuuttajalla on oikeus kotoutumissuunnitelmaan, jos hän on työtön työnhakija tai jos hän saa muuten kuin tilapäisesti toimeentulotuesta annetun lain mukaista toimeentulotukea. Kotoutumissuunnitelma voidaan laatia myös muulle maahanmuuttajalle, jos hänen arvioidaan alkukartoituksen perusteella tarvitsevan suunnitelmaa kotoutumisen edistämiseksi. Kotoutumissuunnitelmalla voidaan sopia esimerkiksi kotoutumiskoulutuksesta tai omaehtoisten opintojen tukemisesta.

Työ- ja elinkeinotoimisto on saanut tiedon työttömistä työnhakijoista heidän ilmoittautuessaan työnhakijaksi työ- ja elinkeinopalveluihin. Työvoiman ulkopuolella olevien tavoittaminen kotoutumista edistäviin palveluihin on sen sijaan hajanaista: kotoutumispalveluita tarjoavilla kunnilla ei ole käytössään kattavaa rekisteritietoa eri syistä Suomeen ja ko. kuntaan muuttavista, kohderyhmään kuuluvista henkilöistä. Kotoutumislain 87 a §:n mukaan kunta saa Kansanelä-

⁴¹ Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö hallituksen vuosikertomuksesta 2020, TrVM 8/2021 vp.

kelaitokselta tiedon toimeentulotukea muuten kuin tilapäisesti saavista maahanmuuttajista voidakseen käynnistää alkukartoituksen.⁴² Kotoutumislain 87 a §:n nojalla Kansaneläkelaitokselta on tehty kuntiin noin 700-800 ilmoitusta vuodessa. Ilmoituksen lähettäminen on automatisoitu. Työvoiman ulkopuolella olevien tavoittamisen valossa saatujen ilmoitusten lukumäärä on yllättävän pieni. Kyseinen määrä ei kata kaikkia työvoiman ulkopuolella olevia maahanmuuttajia eikä esimerkiksi perhe-etuuksia saavia henkilöitä. Muista työvoiman ulkopuolella olevista maahanmuuttajista kunnat eivät tällä hetkellä saa tietoa kootusti.

Kotoutumislain 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettuihin henkilöihin sovelletaan 5 luvun säännöksiä kuntaan osoittamisesta sekä 6 luvun 45–49 §:n säännöksiä kustannusten korvaamisesta kunnalle. Tästä johtuen kunta sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus sopivat kuntapainoista ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kuntaan osoittamisesta. Kiintiöpakolaiset, kansainvälistä suojelua saavat ja muut kotoutumislain 2 §:n 2 ja 3 momentissa määritellyt henkilöt ovat usein ainoa kohderyhmä, joista kunnalla on tieto ja jolle kunta on yleisimmin kohdantanut maahanmuutto- ja kotoutumispalveluita. Kansainvälistä suojelua saavista kiintiöpakolaiset tavoitetaan kunnissa systemaattisimmin maahantulon yhteydessä, mutta itsenäisesti vastaanottokeskuksesta kuntiin muuttavien ja perheenyhdistämisen perusteella saapuvien sekä muiden maahanmuuttajien osalta tavoittamisessa on katveita. Myöskin kunnasta toiseen muuttamisen johdosta kunnilla ei ole kattavaa tietoa kunnassa asuvista 2 §:n 2 ja 3 momentin mukaisista henkilöistä. Näiden esimerkiksi kansainvälisen suojelun vuoksi haavoittuvassa asemassa olevien tavoittamista kotoutumispalveluiden piiriin tulisi kuitenkin vahvistaa nykytilasta.

Olisi syytä tarkastella myös muiden eri syistä työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien ryhmää tarkemmin, jotta heidät saataisiin tavoitettua kotoutumista edistäviin palveluihin maahanmuuton alkuvaiheessa ja jotta työllisyyspotentiaalia saataisiin tarkemmin arvioitua tämän ryhmän osalta. Vuonna 2018 ulkomaalaistaustaisia oli Suomessa yli 400 000 ja näistä työvoiman ulkopuolella noin puolet. Prosentuaalisesti ulkomaalaistaustaisia oli työvoiman ulkopuolella 50 prosenttia ja suomalaistaustaisia 53 prosenttia. Suurin osa työvoiman ulkopuolisista ei kuitenkaan ole potentiaalista työvoimaa, sillä kategoriaan kuuluvat esimerkiksi 0-14-vuotiaat, eläkeläiset ja koululaiset. Työvoimapotentiaalia on kuitenkin opiskelijoiden lisäksi erityisesti ”kaatoluokassa” *muut työvoiman ulkopuolella olevat*. Tähän kategoriaan kuului 2 prosenttia suomalaistaustaisista, mutta peräti 14 prosenttia ulkomaalaistaustaisista. Muita työvoiman ulkopuolella olevia ulkomaalaistaustaisia oli noin 55 000 ja näistä noin 45 000 kuului asuntoväestöön.⁴³

Asuntoväestöön kuuluvista ulkomaalaistaustaisista kategoriassa *muut työvoiman ulkopuolella olevat* noin 19 000 oli miehiä ja 26 000 naisia. Lähes kaksi kolmasosaa henkilöistä oli 18-39-vuotiaita. Hieman alle puolet henkilöistä oli asunut maassa alle neljä vuotta. Miehistä lapsia oli noin yhdellä kolmasosalla ja naisista noin kahdella kolmasosalla. Henkilöitä, joiden nuorin lapsi oli 0-2-vuotias, oli noin 10 000 ja henkilöitä, joiden nuorin lapsi oli 3-5-vuotias, oli noin 3 000. Työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien työllisyyspotentiaalin hyödyntäminen edellyttää kuitenkin, että heidät pystytään tavoittamaan entistä paremmin ja ohjaamaan potentiaaliset henkilöt kotoutumista ja työllistymistä edistävien palvelujen piiriin. Kohderyhmän kattavan tavoittamisen on arvioitu edellyttävän rekisteripohjaista ratkaisua.

⁴² Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta, HE 217/2016 vp.

⁴³ Työssäkäynti, Kototietokanta. Osa rekisteritiedoissa työvoiman ulkopuolella olevina näkyvistä on voinut todellisuudessa muuttua pois maasta.

Erityisesti kotona lapsia hoitavien vanhempien tavoittamista ja osallistumista palveluihin olisi välttämätöntä lisätä, jotta maahanmuuttajanaisten osallisuutta ja työllisyyttä sekä koko perheen kotoutumista voidaan tukea nykyistä paremmin. Maahanmuuttajanaisten kotoutumisen ja työllistymisen tehostamisella on sekä lyhyen että pitkän aikavälin vaikutuksia myös muun muassa maahanmuuttajien lasten ja nuorten kotoutumiseen. Tutkimustulosten pohjalta on arvioitu, että ulkomaalaistaustaisten lasten kotoutumisen edellytyksiä voitaisiin parantaa lisäämällä heidän vanhempiansa työllisyyttä ja kehittämällä kielitaitoa. Myös eduskunta edellyttää valiokunnan mietintöön (TrVM 6/2018 vp) perustuvassa kannanotossaan, että hallitus ryhtyy viivytyksettä toimiin maahanmuuttajataustaisten naisten työllistymisen edistämiseksi. Maahanmuuttajanaiset tulee eduskunnan mukaan asettaa kotoutumista edistävien palveluiden erityiseksi kohderyhmäksi. Työvoiman ulkopuolella olevien tavoittamisen parantamisella saataisiin parannettua myös maahanmuuttajanaisten asemaa ja kannustettua esimerkiksi lapsia kotona hoitavia äitejä kotoutumisessaan tarjoamalla heille sopivia palveluita.

Perhevelvoitteiden aiheuttama rajoite kotoutumistoimiin osallistumiselle on huomioitu lainsäädännöllisesti siten, että kotoutumissuunnitelman kestoa voidaan pidentää äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaan kestoa vastaavasti. Tämä pidennysmahdollisuus ei koske hoitovapaata.

Maahanmuuttajalla on mahdollisuus alkukartoitukseen ja kotoutumissuunnitelman tekemiseen kolmen vuoden ajan maahanmuutosta. Tämä aikaikkuna ei jousta, vaikka maahanmuuttaja olisi perhevapaalla. Maahanmuuttajanaisten kanssa työskentelevät ovat raportoineet, että osalla naisista kolmen vuoden aikaikkuna ehtii umpeutua ilman että he ovat ymmärtäneet näin jäävänsä paitsi mahdollisuudesta saada kotoutumissuunnitelmaa ja päästä etenemään sen mukaisesti kotoutumispalveluihin. Niille jo kotoutumissuunnitelman saaneille, jotka ovat äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaan vuoksi estyneitä osallistumasta kotoutumistoimenpiteisiin, pidennetään kotoutumisaikaa keskeytymistä vastaavasti. Tämä pidentäminen ei kuitenkaan koske hoitovapaata.

Kotoutumislakiin sisältyvä mahdollisuus pidentää kotoutumisaikaa enintään viiteen vuoteen on tuonut tilanteeseen joustavuutta. On esitetty, että jonkin verran monilapsisia naisia jäisi kotoutumislakiin sisältyvien aikarajoitusten vuoksi ulos mahdollisuudesta osallistua kotoutumiskoulutukseen. Etenkin monilapsisten maahanmuuttajanaisten kielitaidon kehittymiseen ja kotoutumisen edistämiseen tarvitaan joustavia ratkaisuja ja palveluita jo ennen kotoutumiskoulutuksen alkamista. Näin ehkäistään lainsäädännön kielteisiä sukupuolivaikutuksia.

Lisäksi kotoutumislaisissa säädetään erityisenä kohderyhmänä 27-28 §:ssä ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten ja nuorten tuesta ja asumisesta sekä 7 luvussa ilman huoltajaa maassa olevan lapsen edustamisesta.

Kotoutumisen edistämisen suunnittelu, toteuttaminen ja seuranta

Työ- ja elinkeinoministeriöllä on yleisvastuu kotoutumisen edistämisestä. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa kotoutumista edistävän politiikan yleisestä kehittämisestä, suunnittelusta ja ohjauksesta, kotouttamispolitiikan ja hyvien etnisten suhteiden edistämisen yhteensovittamisesta sekä kotouttamispolitiikan ja hyvien etnisten suhteiden edistämisen valtakunnallisesta arvioinnista ja seurannasta.

Työ- ja elinkeinoministeriön ohella opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ja ympäristöministeriö ovat keskeisiä tahoja kotoutumisen edistämisen kehittämisessä, ohjauksessa ja toimeenpanossa. Ministeriöiden välinen kotoutumisen edistämisen lakisääteinen yhteistyöelin kokoontuu säännöllisesti ja ohjaa ja seuraa valtion kotouttamisohjelman toimeenpanoa

ja kotoutumisen muuta kehittämistä. Valtion kotouttamisohjelma ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöelin ovat luoneet toimivat puitteet ministeriöiden säännölliselle yhteistyölle kotoutumisen kysymyksissä. Tämä on vahvistanut kotoutumisen edistämisen kokonaisvaltaisuutta.

Valtion kotouttamisohjelma sisältää valtakunnalliset kotouttamispolitiikan tavoitteet ja toimenpiteet niiden saavuttamiseksi. Pääministeri Marinin hallituskaudella valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista⁴⁴ on korvannut poikkeuksellisesti valtion kotouttamisohjelman. Selonteossa vastataan eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnön (TrVM 6/2018 vp) kannanotto-ehdotuksiin ja pääministeri Marinin hallituksen ohjelman kotoutumista koskevien linjausten toimeenpanoon.

Työ- ja elinkeinoministeriössä toimiva kotoutumisen osaamiskeskus tuottaa tietoperustaa kotouttamispolitiikalle ja ylläpitää valtakunnallista kotoutumisen seurantajärjestelmää. Seurantajärjestelmä tuottaa indikaattoreina mitattavaa tietoa ulkomaalaistaustaisen väestön kotoutumisesta työllisyyteen, koulutukseen, hyvinvointiin ja osallistumiseen sekä yhteiskunnan vastaanottavuuteen liittyen.

Hallituskausittain seurantajärjestelmän tietojen perusteella julkaistaan kokonaiskatsaus kotoutumisen tilasta Suomessa. Lisäksi kotoutumisen osaamiskeskus tuottaa vuosittain useita erilliselvityksiä kotoutumisen eri osa-alueisiin liittyen. Kotoutumisen osaamiskeskus ylläpitää osana seurantajärjestelmää myös säännöllisesti päivitettävää ulkomaalaistaustaisen väestön työllisyyttä ja elinoloja kuvaavaa tilastotietokantaa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset vastaavat kotoutumisen edistämisen alueellisesta kehittämisestä, yhteistyöstä, yhteensovittamisesta ja seurannasta. Niiden vastuulla on myös kuntien ja työ- ja elinkeinotoimistojen tukeminen ja neuvonta, työ- ja elinkeinotoimistojen ohjaus kotoutumisen ja työllistymisen edistämässä sekä kotoutumiskoulutuksen suunnittelu, hankinta ja valvonta. Lisäksi keskukset vastaavat pakolaisten kuntaan osoittamisen alueellisen strategian laatimisesta ja toimeenpanosta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus sopii ilman huoltajaa maassa asuville alaikäisille tarkoitettujen perheryhmäkotien ja muiden asuinyksiköiden perustamisesta ja vastaa toiminnan valvontaan liittyvistä tehtävistä. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävänä on edistää hyviä etnisiä suhteita sekä kulttuurien välistä vuoropuhelua. Lain mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi asettaa alueellisen maahanmuuttoasiain toimikunnan, jonka tehtävänä on maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisen kehittäminen ja suunnittelu sekä yhdenvertaisuuden edistäminen.

Maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisen alueelliseen yhteensovittamiseen, suunnitteluun, ohjaukseen ja seurantaan liittyvät tehtävät on keskitetty seitsemään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen, jotka Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta lukuun ottamatta hoitavat näitä tehtäviä laajennetulla toimialueella. Muita kotoutumisen edistämiseen liittyviä tehtäviä hoidetaan kaikissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa. Keskittämisen tavoitteena oli tehostaa olemassa olevien voimavarojen käyttöä sekä vahvistaa kotoutumiseen ja hyviin etnisiin suhteisiin liittyvien tavoitteiden kytkemistä laajemmin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintaan ja strategioihin. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toiminnallinen ohjaus kotoutumisen edistämiseen ja hyviin etnisiin suhteisiin liittyvissä tehtävissä

⁴⁴ Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista, Valtioneuvoston julkaisuja 2021:62.

on lisännyt toiminnan suunnitelmallisuutta ja yhteistyötä eri elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten välillä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten rooliin vaikuttaa mahdollisesti valmisteilla oleva elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia koskevan lainsäädännön uudistus

Aluehallintovirasto osallistuu toimialaansa kuuluvissa asioissa maahanmuuttajien kotoutumista edistävien toimenpiteiden ja palvelujen suunnitteluun, ohjaukseen ja valvontaa sekä huolehtii, että maahanmuuttajien tarpeet otetaan huomioon muita aluehallintoviraston toimialaan kuuluvia palveluja ja toimenpiteitä järjestettäessä. Aluehallintovirastoissa käsitellään lähinnä maahanmuuttajien sosiaali- ja terveydenhuollon, koulutuksen ja muun sivistystoimen palveluita sekä arvioidaan niiden saatavuutta ja laatua. Aluehallintovirastojen rooli maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseen liittyvissä tehtävissä näyttää jääneen vähäiseksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten pääosin vastatessa maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisestä alue-
tasolla.

Paikallistasolla vastuu kotoutumisen edistämisestä on kunnalla. Kunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisen kehittämisestä, suunnittelusta ja seurannasta. Työ- ja elinkeinotoimistoilla on päävastuu työnhakijoiksi ilmoittautuneiden maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisestä, kun taas kunta vastaa muuten kuin tilapäisesti toimeentulotukea saavista tai työvoiman ulkopuolella olevista maahanmuuttajista. Osana kotoutumisen seuranta- ja kehittämistä toteutettiin vuonna 2020 selvitykset työ- ja elinkeinotoimistoille⁴⁵ sekä kunnille⁴⁶. Selvityksissä kartoitettiin viranomaisten näkemyksiä kunnan ja työ- ja elinkeinopalveluiden maahanmuuttajille tarjoamien kotoutumis- ja peruspalveluiden kattavuudesta sekä toiminnan haasteista. Selvityksissä havaittiin tarve kehittää työelämään johtavia palveluita ja palvelupolkuja työ- ja elinkeinopalveluiden ja kuntien yhteistyössä ja toistensa palvelut huomioon ottaen. Kunnan tulee huolehtia siitä, että kotoutumissuunnitelmaan oikeutetun, työvoiman ulkopuolella olevan maahanmuuttajan kotoutumista edistetään kotoutumislaisilla mainituilla toimenpiteillä ja palveluilla. Eduskunta on myös edellyttänyt mietinnössään (TrVM 8/2021 vp), että kotoutumisen edistämisen palveluita on riittävästi tarjolla muuallakin kuin kasvu-keskuksissa.

Kotoutumislain mukaan kuntien ja muiden paikallisten viranomaisten on tuettava paikallisesti tai seudullisesti kansainvälisyyttä, tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta sekä edistettävä myönteistä vuorovaikutusta eri väestöryhmien välillä. Lain tavoitetta voidaan edistää muun muassa kehittämällä monimuotoista kaupunki- ja palvelurakennetta, tarjoamalla sopivia toimitiloja ja ehkäisemällä maahanmuuttajien eriytymistä omille asuinalueilleen. Lisäksi maahanmuuttajaväestön tarpeet ja kotoutumisen edistäminen on otettava huomioon kunnan ja muiden paikallisten viranomaisten yleisessä suunnittelussa, toiminnassa ja seurannassa. Kunta tai kunnat yhdessä voivat kotoutumislain mukaan perustaa paikallisten työmarkkina-, yrittäjä- ja kansalaisjärjestöjen kanssa paikallistason neuvottelukunnan. Neuvottelukunta suunnittelee ja kehittää kotoutumisen edistämistä ja parantaa etnisiä suhteita. Kunta ja työ- ja elinkeinotoimisto voivat lisäksi laatia paikallisia tai seudullisia yhteistyösopimuksia toimenpiteiden ja palvelujen järjestämisestä alueellaan.

⁴⁵ Karinen, R. & Kortelainen, J. & Luukkonen, T. & Jauhola, L. (2020a). Kotoutuja-asiakkaiden ohjaus ja palvelut TE-toimistoissa. TEM julkaisuja 2020:31, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162302/TEM_2020_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

⁴⁶ Owl Group 2020: Työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttaja-asiakkaiden ohjaus ja palvelut kunnissa. TEM julkaisuja 2020:31. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162306/TEM_2020_32.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Kotoutumislakiin on kirjattu velvoite osallistua monialaiseen yhteistyöhön. Yhteistyöhön osallistuvat kunta, työ- ja elinkeinotoimisto, poliisi, järjestöt, yhdistykset ja yhteisöt. Myös muut viranomaiset voivat osallistua kotoutumisen edistämiseen. Kunnille vuonna 2016 suunnatussa palvelukyselyssä⁴⁷ selvitettiin tyytyväisyyttä yhteistyöhön valtionhallinnon, kolmannen sektorin ja yksityisen puolen toimijoiden kanssa. Tyytyväisimpiä kunnissa oltiin yhteistyöhön tulkkipalveluiden, poliisin, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen sekä kansalaisjärjestöjen kanssa. Vähiten tyytyväisiä kunnissa oltiin yhteistyöhön lähikuntien, työ- ja elinkeinotoimiston, seudullisten yrityspalveluiden ja sisäministeriön kanssa. Sama palvelukysely tehtiin myös työ- ja elinkeinotoimistoille.⁴⁸ Työ- ja elinkeinotoimistot ovat tyytyväisimpiä yhteistyöhön omaehtoisen koulutuksen ja työvoimakoulutusten tarjoajien, poliisin ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa. Eniten yhteistyöhön tyytymättömiä vastaajia löytyi kuntien terveydenhuollon, seudullisten yrityspalveluiden sekä kuntien työllistämistoimen kohdalla. Kunnilta kättävattiin aktiivisuutta esimerkiksi vaikeammin työllistyvien asiakkaiden tukemisessa, vaikka samalla tiedostettiin kuntien vähäiset resurssit.

Suurimmissa kaupungeissa on perustettu monilaisesti ja moniammatillisesti toimivia osaamiskeskustoimia maahanmuuttajien työllistymisen edistämiseksi ja nopeuttamiseksi. Helsinki käynnisti Stadin osaamiskeskustoiminnan vuonna 2016 omalla rahoituksellaan, mutta muissa kaupungeissa toiminta on käynnistynyt vasta erillishoiduksella. Ensimmäiset valtionavustukset kuntien osaamiskeskustoimintaan myönnettiin vuoden 2018 lopussa. Lisäksi osaamiskeskustoiminnan kehittämiseen ja vakinaistamiseen on kohdennettu valtion talousarviossa rahoitusta vuosille 2020-2022.

Yhteistyötä kuntatasolla tulee edelleen vahvistaa siten, että kotoutumisen edistämisen kehittämiseen osallistuvat läpileikkaavasti keskeisimmät toimialat, kuten opetus-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimi sekä asumisesta ja kaavoituksesta vastaavat viranomaiset. Lisäksi työvoimaviranomaiset, poliisi ja muut toimijat kuten järjestöt tulee aktiivisesti kytkeä mukaan yhteistyöhön. Toimiva yhteistyö kunnan ja paikallisten järjestöjen kanssa luo puitteet sille, että eri viranomaisten palveluista voidaan rakentaa maahanmuuttajien yksilöllisiä tarpeita vastaavia palvelukokonaisuuksia ja hyviä väestösuhteita edistää.

Kotoutumislaisissa säädetään kunnan kotouttamisohjelmasta, jossa asetetaan kotoutumisen edistämisen paikalliset tavoitteet neljäksi vuodeksi. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, työ- ja elinkeinotoimiston, Kansaneläkelaitoksen ja muiden kunnan alueella toimivien viranomaisten on kunnan aloitteesta osallistuttava oman toimialansa osalta ohjelman laadintaan, toteutukseen ja toimeenpanon seurantaan. Paikalliset maahanmuuttaja-, kansalais-, työntekijä- ja työnantajajärjestöt sekä uskonnolliset yhteisöt voivat tarvittavassa laajuudessa osallistua kotouttamisohjelman laadintaan, toteutukseen ja sen toimeenpanon seurantaan.

Kunnissa, jotka ovat vastaanottaneet kansainvälisen suojelun perustella oleskeluluvan saaneita, ja useimmissa muissakin kunnissa on laadittu kunnan kotouttamisohjelma. Kotouttamisohjelmien laatimisen kautta kotoutumisen edistämiseen liittyvät kysymykset ovat kotoutumislain tavoitteen mukaisesti tulleet useissa kunnissa osaksi kunnan strategista suunnittelua. Kotoutumisen edistämisen liittämällä osaksi kunnan yleistä suunnittelua on edistetty kunnan keskeisten

47 Työ- ja elinkeinoministeriö 2016. Kunnille suunnattu palvelukysely. Raportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 23/2016, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/74934/TEMrap_23_2016.pdf?sequence=1.

48 Työ- ja elinkeinoministeriö 2016. TE-toimistoille suunnattu palvelukysely. Raportti. Työ- ja elinkeinoministeriön raportteja 24/2016. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/74935/TEMrap_24_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

toimialojen osallistumista kotoutumisen edistämisen suunnitteluun. Kotouttamisohjelma on edellytys myös tietyille korvauksille, joita valtio maksaa kunnalle kotoutumislain 6 luvun mukaisesti.

Työ- ja elinkeinoministeriön tilaaman selvityksen⁴⁹ perusteella voitaneen arvioida kunnan kotouttamisohjelman olevan jossain määrin hyödyllinen väline kunnan kotoutumisen edistämisen suunnittelussa. Kotouttamisohjelmat ovat olleet eri kokoisissa ja eri määriä maahanmuuttajia vastaanottaneissa kunnissa varsin erilaisia. Kyseessä on erillinen asiakirja, jossa vastuutahot on merkitty selkeästi ja jonka valmisteluun osallistuu monialaisesti muita viranomaisia ja muita tahoja. On tärkeää, että kotoutumisen edistämisen suunnittelu, ohjaus ja seuranta tulisi nykyistä useammin osaksi kunnan muuta suunnittelua. Kotouttamisohjelmaa koskevaa sääntelyä on syytä arvioida ja tarkoituksenmukaistaa.

Maaliskuussa 2021 käynnistyneellä työllisyyden edistämisen kuntakokeilulla on keskeinen merkitys työttömien maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllisyyden edistämisen osalta. Kuntakokeilujen tavoitteena on nykyistä tehokkaammin edistää työttömien työnhakijoiden työllistymistä ja koulutukseen ohjautumista ja tuoda uusia ratkaisuja osaavan työvoiman saatavuuteen. Kokeiluihin ohjataan kokeilualueilla kaikki maahanmuuttajat, jotka ovat joko työttömänä tai työvoimapaalveluissa kokeilualueiden työ- ja elinkeinotoimistoissa. Hallitus jatkaa valmistelua työ- ja elinkeinopalveluiden siirtämiseksi kunnille siten, että tehtävät siirtyvät vuoden 2024 aikana.

Työllisyyspalveluiden kuntakokeilun, hyvinvointialueiden luomisen ja esitetyn työllisyyspalveluiden kunnille siirron heijastusvaikutukset kotoutumisen edistämisen hallinnollisiin ja käytännöllisiin rakenteisiin ovat merkittäviä. Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten, työ- ja elinkeinotoimistojen ja kuntien vähenevät henkilöresurssit asettavat haasteita kotoutumisen edistämiseksi myös suunnittelun, ohjauksen ja seurannan osalta. Kotoutumisen edistämistä koskeva politiikka on sisällöltään vahvasti monialaista ja edellyttää tiivistä yhteistyötä eri hallinnonalojen välillä niin valtakunnallisella kuin alue- ja paikallistasolla. Nykyinen malli, jossa kotoutumisen edistämistä suunnitellaan, ohjataan ja seurataan sekä valtakunnallisella, alueellisella että paikallisella tasolla, on toimiva.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtymiseen liittyvissä kuntien ja hyvinvointialueiden henkilöstöjärjestelyissä on huomioitava se, että henkilöstö siirtyy tehtäviensä mukana kunnasta hyvinvointialueelle. Kunnalla on oltava myös jatkossa henkilöstöä sen kotoutumislain mukaisesti kotoutumisen edistämisen tehtäviin, kuten alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman laatimiseen. Nykyisin osassa kunnista kotoutumisen edistämistä ja sosiaalihuollon tehtäviä on saatettu toteuttaa saman yksikön toimesta.

2.3 Kotoutumista edistävät palvelut

Kotoutumislain mukaiset alkuvaiheen palvelut

Kotoutumislaisissa säädetään kotoutumisen alkuvaiheen toimenpiteistä ja palveluista. Suomalaista yhteiskuntaa koskevan perustiedon tarjoaminen, ohjaus ja neuvonta, alkukartoitus, kotoutumissuunnitelma ja kotoutumiskoulutus muodostavat perustan maahanmuuttajien palvelutarpeiden ja osaamisen tunnistamiselle sekä yksilölliselle kotoutumisprosessille. Maahanmuuttajien palvelutarpeiden tunnistaminen, oikea-aikainen ja tarvittaessa pitkäjänteinen ohjaus ovat avainasemassa kotoutumisprosessin sujuvassa etenemisessä. Maahanmuuton kasvu edellyttää

49 Tähän viite selvitykseen sitten kun se ilmestyy.

erityisten kotoutumispalveluiden riittävää saatavuutta ja vaikuttavuutta, mutta myös peruspalveluiden soveltumista maahanmuuttajille.

Voimassa olevan kotoutuslain mukaan kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluita järjestetään työ- ja elinkeinopalveluina, kunnan peruspalveluina ja muina kotoutumista edistävinä toimenpiteinä. Kotoutuslain lähtökohtana on, että kaikille maahanmuuttajille tulisi tarjota ainakin perustietoa suomalaisesta yhteiskunnasta sekä neuvontaa ja ohjausta. Lain mukaan asettautumista ja kotoutumista koskevan neuvonnan ensivaihe on kaikille maahanmuuttajille tarjottava perustietoaineisto. Tällä hetkellä perustietoaineistona tarjotaan kirjallinen tai sähköinen, kahdelletoista kielelle käännetty Tervetuloa Suomeen -opas, joka jaetaan Suomeen muuttaville oleskeluluvan myöntämisen tai oleskeluoikeuden rekisteröimisen yhteydessä. Lisäksi kunnan, työ- ja elinkeinotoimiston ja muiden viranomaisten on huolehdittava asianmukaisen ohjauksen ja neuvonnan antamisesta maahanmuuttajille. Ohjausta ja neuvontaa on tarjolla henkilökohtaisen palvelun lisäksi esimerkiksi verkkopalveluina sekä erillisissä ohjaus- ja neuvontapisteissä.

Matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluita kehitetään parhaillaan eri puolilla Suomea työ- ja elinkeinoministeriön myöntämällä valtionavustuksilla. Kehittämistyöhön on kohdennettu valtion talousarviossa rahoitusta vuosille 2020-2022. Kehittämistyön tavoitteena on parantaa ohjauksen ja neuvonnan saatavuutta valtakunnallisesti, etenkin maahanmuuton kannalta keskeisillä paikkakunnilla ja kehittää ratkaisuja ulottaa neuvontaa myös pienemmille paikkakunnille esimerkiksi alueellisen kuntayhteistyön ja monikanavaisen palvelun kautta. Avustettavalle toiminnalle on asetettu yhtenäisiä tavoitteita ja toimintaperiaatteita, joiden pohjalta palveluita on mahdollista suunnata sisällöllisesti ja esimerkiksi kielivalikoimaltaan paikallisen ja alueellisen tarpeen mukaisesti. Matalan kynnyksen ohjauksen ja neuvonnan kehittäminen on pitkään ollut sirpaleista ja usein hankepohjaista, mikä on vaikuttanut toiminnan pitkäjänteisyyteen. Myös palveluiden saatavuudessa eri kohderyhmille on ollut vaihtelua riippuen esimerkiksi siitä, millä rahoituksella ja minkä tahon koordinoimana palveluita on järjestetty. Parhaiten ohjaus ja neuvonta on tavoittanut pakolaistaustaiset henkilöt, mutta todennäköisesti monet ohjauksesta hyötyvät maahanmuuttajat ovat jääneet vaille palvelua.

Toiminnassa olevissa neuvontapisteissä neuvontaa ja ohjausta tarjotaan hyvin moninaiisiin asioiden tarpeisiin. Ohjausta ja neuvontaa järjestetään ja kehitetään esimerkiksi osana kunnan yleistä neuvontapalvelua, useamman kunnan yhteistyönä tai yhteistyössä järjestöjen kanssa hyödyntäen neuvontatyössä monia eri kanavia. Neuvonnan kielivalikoima vaihtelee riippuen palvelun alueella asuvien maahanmuuttajien tarpeista ja käytettävissä olevasta monikielisestä osaamisesta. Ohjauksen ja neuvonnan saatavuudessa on edelleen katveita esimerkiksi alueilla, joilla maahanmuuttajien määrä on vähäinen.

Työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2020 julkaisema selvitys⁵⁰ tuo esiin tarpeen kehittää ohjaus- ja neuvontapalveluiden laatua, vaikuttavuutta ja yhdenmukaisuutta luomalla matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontatoiminnalle yhteiset valtakunnalliset tunnuspiirteet. Myös palveluiden kytkeytymistä osaksi kuntien ja muiden viranomaisten tarjoamia tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluita tulee edelleen vahvistaa. Ohjauksen ja neuvonnan saatavuuden vakiinnuttaminen edellyttää myös pysyvän rahoituksen kohdentamista kunnille.

⁵⁰ Karinen, R. & Luukkonen, T. & Oosi, O. 2020. Maahanmuuttajien matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelut. Selvityksen loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:27. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162218/TEM_2020_27.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Edellisen, vuonna 2011 tehdyn kokonaisuudistuksen yhteydessä lakiin sisällytettiin maahanmuuttajan alkukartoitus kotoutumista edistävän prosessin käynnistäväksi toimenpiteeksi. Maahanmuuttajan alkukartoituksen tarkoituksena on ollut edistää kotoutumisprosessin tarvelähtöisyyttä ja vaikuttavuutta sekä tehostaa ohjautumista tunnistettua palvelutarvetta vastaaville koulutus- ja työllistymispoluille. Työ- ja elinkeinotoimistot ja kevästä 2021 alkaen työllisyyden kuntakokeiluun osallistuvat kunnat ovat vastanneet alkukartoituksen laatimisesta maahanmuuttajalle, joka on työtön ja rekisteröitynyt työnhakijaksi työ- ja elinkeinopalveluihin. Kunta on vastannut alkukartoituksen käynnistämisestä maahanmuuttajalle, joka saa muuten kuin tilapäisesti toimeentulotukea. Alkukartoitus on ollut mahdollista laatia myös sitä erikseen pyytävillä muille maahanmuuttajille.

Alkukartoituksessa selvitetään maahanmuuttajan aikaisempi koulutus, työhistoria, kielitaito sekä muut työllistymiseen ja kotoutumiseen vaikuttavat asiat. Monella alueella maahanmuuttajalle tehdään osana työllisyyspalveluiden järjestämää alkukartoitusta ulkopuolisen asiantuntijatason toteuttama kielitaidon lähtötason arviointi, jonka tulosten pohjalta maahanmuuttaja on voitu ohjata tarvettaan ja alustavasti arvioituja oppimisvalmiuksiaan vastaavaan kotoutumiskoulutukseen. Osa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten alueista on myös hankkinut alkukartoitusta täydentäviä laajempia ammatillisia osaamiskartoituksia, joista saatujen tietojen avulla maahanmuuttajan aiempi ammatillinen osaaminen on voitu ottaa huomioon koulutus- ja työllistymispolkujen suunnittelussa.

Työ- ja elinkeinoministeriö julkaisi vuonna 2020 selvityksen⁵¹ työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttaja-asiakkaiden ohjauksesta ja palveluista kunnissa. Selvityksen kyselyyn vastanneista 153 kunnasta noin kolmasosassa vastuu kotoutumisen edistämisestä ja sen koordinoinnista oli sosiaalitoimella. Sosiaali- ja terveystoimen tai kuntayhtymän rooli kotoutumisen edistämisessä korostui erityisesti pienissä ja keskisuurissa kunnissa, kun taas suuremmissa kunnissa vastuu on useammin erillisellä maahanmuuttoyksiköllä. Kunnissa vastuu alkukartoitusten toteuttamisesta on pääosin taholla, joka vastaa kotoutumisen edistämisestä ja sen koordinoinnista eli sosiaalitoimella tai erillisellä maahanmuuttoyksiköllä. Alkukartoitusten toteuttamisessa työvoiman ulkopuolella oleville maahanmuuttajille on vaihtelua kuntien välillä: osa kunnista toteuttaa alkukartoituksen lähes kaikille, osa ei tee kartoituksia juuri kenellekään. Todennäköisimmin alkukartoituksia laaditaan pakolaisen perheen yhdistämisen kautta tulleille perheenjäsenille ja ilman huoltajaa tulleille alaikäisille. Vähiten alkukartoituksia tehdään muille alaikäisille, työssä oleville, opiskelijoille ja työperusteisten maahanmuuttajien perheille. Kuntien tehtävän toteuttamisen haasteeksi on nähty hajanainen tietopohja kunnassa asuvista, kotoutumislain soveltamisalaan kuuluvista henkilöistä. Kuntien laatimien alkukartoitusten määrää on voitu arvioida kuntien hakemien alkukartoituskorvausten perusteella. Siltä osin kotoutumislain vuonna 2011 toteutetun soveltamisalan laajennuksen vaikutukset näyttäivät jääneen vähäisiksi niiden maahanmuuttajien osalta, jotka eivät ole välittömästi hakeutumassa työmarkkinoille.

Edellä mainitun selvityksen kyselyyn vastanneiden kuntien mukaan yleisimmin syyksi laadittujen alkukartoitusten vähäiseen määrään nähtiin se, etteivät asiakkaat tarvitse kartoituksia. Tätä selittää se, että kuntien vastauksissa alkukartoituksen koettiin olevan enemmän työllisyyspalveluiden toimenpide. Alkukartoituksen tarkoituksena on ollut palvelutarpeen selvittämisen lisäksi luoda kontakti maahanmuuttajaan ja antaa hänelle tietoa ja neuvontaa saatavilla olevista

⁵¹ Karinen, R. & Kortelainen, J. & Luukkonen, T. & Jauhola, L. 2020. Työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttaja-asiakkaiden ohjaus ja palvelut kunnissa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:32.
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162306/TEM_2020_32.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

palveluista. Tästä näkökulmasta kohderyhmään kuuluvien tavoittamisen ja palvelutarpeen arvioinnin kattavuuden lisääminen on tärkeä osa kotoutumislain toimeenpanoa ja palvelutarpeen arvioinnin saatavuutta työvoiman ulkopuolella oleville maahanmuuttajille on tarpeen edelleen kehittää.

Kotoutumislain toimenpiteet on kohdennettu erityisesti maahanmuuton alkuvaiheen tarpeisiin vastaamiseksi. Maahanmuuttajalle voidaan laatia alkukartoituksen tietoihin ja maahanmuuttajan tarpeisiin ja toiveisiin perustuva yksilöllinen kotoutumissuunnitelma. Ensimmäinen kotoutumissuunnitelma on laadittava viimeistään kolmen vuoden kuluttua ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä taikka oleskeluoikeuden rekisteröimisestä. Työttömällä tai muuten kuin tilapäisesti toimeentulotukea saavalla maahanmuuttajalla on lain mukaan oikeus kotoutumissuunnitelmaan. Kotoutumissuunnitelma voidaan tehdä myös muulle maahanmuuttajalle, kuten opiskelijalle, työssä olevalle tai kotona lapsiaan hoitavalle henkilölle, jonka on alkukartoituksen perusteella arvioitu tarvitsevan suunnitelmaa kotoutumisen edistämiseksi.

Kotoutumissuunnitelman kesto on ollut yksilöllinen, mutta sen enimmäisaika on kuitenkin nykyisin mukaan ollut pääsääntöisesti enintään kolme vuotta. Suunnitelmaa on voitu tietyn perusteiden mukaan jatkaa enintään kahdella vuodella. Kun kotoutumissuunnitelman voimassaolo päättyy, maahanmuuttajan tarpeisiin vastataan pääosin yleisen palvelujärjestelmän palveluilla. Mikäli henkilö ei esimerkiksi ole työllistynyt kotoutumissuunnitelman voimassaolon päättyessä, sovi- taan työttömänä työnhakijana olevan maahanmuuttajan työllistymistä edistävästä jatkotoimista työllistymissuunnitelmassa.

Kotoutumissuunnitelman tarkoituksena on maahanmuuttajan tukeminen ja ohjautuminen tar- koituksenmukaisiin kotoutumista ja työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin etenkin maahan- muuton alkuvaiheessa. Kotoutumissuunnitelma voidaan laatia myös perheelle, jos perheen ko- konaistilanteen on arvioitu sitä edellyttävän. Perheen kotoutumissuunnitelman tarvetta arvioi- taessa kiinnitetään erityistä huomiota lapsen tai nuoren kehitystä tukevan ja ohjaavan vanhem- muuden edellytyksiin ja vanhempien tuen ja koulutuksen tarpeisiin.

Kotoutumissuunnitelmaan kootaan maahanmuuttajan yksilöllisen tarpeen mukaan kotoutumista tukevia toimenpiteitä ja palveluita, joiden tarkoituksena on edistää maahanmuuttajan mahdolli- suuksia hankkia yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja sekä hänen mahdol- lisuuksiaan osallistua yhdenvertaisena jäsenenä yhteiskunnan toimintaan ja työelämään. Työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2020 julkaiseman selvityksen⁵² mukaan työ- ja elinkeinotoimis- toissa laadittujen ensimmäisiin kotoutumissuunnitelmiin kirjataan yleisimmin kielitaidon kehit- tämiseen, kouluttautumiseen sekä työelämään liittyvät tavoitteet ja toiveet. Muita ensimmäi- sessä kotoutumissuunnitelmassa huomioitavia asioita ovat esimerkiksi terveys- ja perhetilanne, työ- ja koulutushistoria sekä muiden viranomaisten palvelut. Kuntien ja kuntayhtymien laati- mien suunnitelmien sisällöt vastaavat pääsääntöisesti työ- ja elinkeinotoimistoissa laadittavien kotoutumissuunnitelmien sisältöjä. Perheen kokonaistilanne sen sijaan jää työ- ja elinkeinotoi- miston suunnitelmissa vähäisemmälle huomiolle.

Voimassa olevan kotoutumislain lähtökohtana on ollut kotoutumisen edistämisen monialaisuus. Lain tavoitteena on ollut, että työ- ja elinkeinotoimisto ja kunta laativat kotoutumissuunnitelman yhdessä maahanmuuttajan kanssa. Perustellusta syystä suunnitelman laatimisesta monialaisessa

⁵² Karinen, R. & Kortelainen, J. & Luukkonen, T. & Jauhola, L. 2020. Kotoutuja-asiakkaiden ohjaus ja palvelut TE-toimistoissa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:31. https://julkaisut.valtioneu- vosto.fi/bitstream/handle/10024/162302/TEM_2020_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y

yhteistyössä on voitu poiketa. Yhteistyötä kotoutumissuunnitelmien laatimisessa tehdään erityisesti pakolaistaustaisten, ihmiskaupan uhrien ja yksin maahan tulleiden alaikäisten osalta. Suunnitelman laatineella taholla on velvollisuus seurata kotoutumissuunnitelman toteutumista ja tarvittaessa päivittää suunnitelmaa yhdessä maahanmuuttajan kanssa. Edellä mainitun selvityksen mukaan työ- ja elinkeinotoimistojen asiantuntijat kokevat suunnitelmien jäävän sisällöltään suppeiksi ja päivittämättä riittämättömien ohjausresurssien vuoksi. Sisältöjen osalta suunnitelmia on todettu olevan tarve kehittää laaja-alaisemmiksi huomioimaan työllistymisen ja koulutuksen lisäksi muut elämän osa-alueet ja niihin liittyvät tavoitteet.

Työ- ja elinkeinotoimistoissa on laadittu ensimmäisiä kotoutumissuunnitelmia viime vuosina hieman alle 8 000 vuodessa.⁵³ Tästä poikkeuksena ovat vuodet 2016–2017, jolloin ensimmäisiä kotoutumissuunnitelmia laadittiin vuoden 2015 lisääntyneen turvapaikanhaun seurauksena noin 10 000 suunnitelmaa vuodessa. Sen sijaan kunnan asiakkaana oleville maahanmuuttajille, jotka eivät välittömästi ole pyrkimässä työmarkkinoille, alkukartoituksia ja kotoutumissuunnitelmia ei ole laadittu systemaattisesti. Haasteena kotoutumissuunnitelman laatimiselle työvoiman ulkopuolella oleville nähdään se, ettei henkilöitä välttämättä tavoiteta kunnissa, eikä kunnalla ole keinoja velvoittaa henkilöitä osallistumaan suunnitelman laatimiseen sekä palveluvalikoiman riittämättömyys. Kotoutumissuunnitelmaa vastaavista palveluista on voitu sopia myös osana muuta asiakkaalle laadittavaa suunnitelmaa. Kuntien tekemien kotoutumissuunnitelmien määristä ei ole kattavaa tietoa, mutta alkukartoitusten määrien perusteella on arvioitavissa, ettei myöskään suunnitelmia ole laadittu siinä määrin kuin kotoutumislakia valmisteltaessa oli tavoitteena.

Kotoutumislain mukaan maahanmuuttajalla on velvollisuus noudattaa kotoutumissuunnitelmaansa, hakeutua ja osallistua suunnitelmassa sovittuihin toimenpiteisiin ja palveluihin. Jos maahanmuuttaja kieltäytyy ilman pätevää syytä kotoutumissuunnitelman laatimisesta, sen tarkistamisesta tai osallistumasta kotoutumissuunnitelmassa sovittuun toimenpiteeseen, hänen oikeuttaan työttömyysetuuteen voidaan rajoittaa siten kuin työttömyysturvalaissa säädetään tai toimeentulotukea alentaa siten kuin toimeentulotuesta annetussa laissa säädetään. Maahanmuuttajalle maksetaan kotoutumissuunnitelman ajalta työttömyysetuutta tai toimeentulotukea. Oikeus työttömyysetuuteen määräytyy työttömyysturvalain mukaisesti ja oikeus toimeentulotukeen toimeentulotuesta annetun lain mukaisesti.

Eduskunta on tarkastusvaliokunnan mietinnössä (TrVM 6/2018 vp) edellyttänyt, että kotoutumista tehostetaan ja nopeutetaan maahantulosta lähtien kaikissa vaiheissa. Kohderyhmän tavoittamista palveluihin on tarpeen tehostaa sekä kehittää kotoutumisen alkuvaiheeseen tarkoitettujen toimenpiteitä ja palveluita siten, että maahanmuuttajan palvelutarpeen ja olemassa olevan osaamisen tunnistamista parannetaan ja hyödynnetään aiempaa vahvemmin yksilöllisen ja tavoitteellisen kotoutumis- ja työllistymispolun suunnittelussa. Kotoutumisen edistämiseksi asetettujen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää myös palvelujärjestelmän ja asiakasprosessien kehittämistä tukemaan systemaattisesti maahanmuuttajien etenemistä koulutukseen ja kohti työelämää, mutta myös ohjaustyössä toimivien asiantuntijoiden osaamisen ja riittävien resurssien varmistamista.

Kesäkuussa 2021 annetussa selonteossa kotoutumisen edistämisen uudistustarpeista yhtenä toimenpiteenä on vahvistaa kotoutumisen edistämisen valtavirtaistamista osana keskeisten poli-

⁵³ Työnvälitystilasto, Työ- ja elinkeinoministeriö.

tiikka-alojen suunnittelua, toimeenpanoa ja kehittämistä, etenkin työllisyys-, koulutus- ja sosiaali- ja terveystalouden sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ja asumispolitiikan ja nuorisopolitiikan, kulttuuri-, kirjasto- ja liikuntapolitiikkojen kanssa.

Kotoutumisen edistämisen uudistamisen kanssa rinnakkain on valmisteilla työvoimapalveluiden uudistus, jonka tavoitteena on edistää nopeaa työllistymistä ja lisätä työ- ja elinkeinopalvelujen tuottavuutta, saatavuutta, vaikuttavuutta ja monipuolisuutta. Työvoimapalveluita uudistetaan jo keväällä 2022 käyttöön otettavalla pohjoismaisella työvoimapalvelumallilla⁵⁴, jolla tuetaan nopeaa työhön pääsyä ja uudelleen työllistymistä. Mallin toimeenpano koskee myös työ- ja elinkeinopalveluiden asiakkaana olevia maahanmuuttajia. Pohjoismaisessa työvoimapalvelumallissa työnhakija hakee tiettyä määrää työmahdollisuuksia omatoimisesti säilyttääkseen oikeutensa työttömyysturvaan, mutta työnhakuun on tarjolla yksilöllistä tukea aikaisemmassa vaiheessa ja tiiviimmin. Mallissa jokaisen työnhakijan palvelutarve ja mahdollisuudet hakea työtä arvioidaan yksilöllisesti. Maahanmuuttajien voidaan arvioida hyötyvän erityisesti lisääntyvästä henkilökohtaisesta ohjauksesta ja mallin lisäävän myös kotoutumisvaiheessa olevien maahanmuuttajien aktiivista työnhakua.

Kotoutumiskoulutus ja omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella

Kotoutumissuunnitelmassa sovitaan usein osallistumisesta kotoutumiskoulutukseen. Kotoutumiskoulutuksen tarkoituksena on parantaa ja vahvistaa kotoutumisen edellytyksiä: suomen tai ruotsin kielen taitoa sekä mahdollisuuksia osallistua työelämään, jatkokoulutukseen ja yhteiskunnan toimintaan. Kotoutumiskoulutusta on toteutettu pääosin työvoimakoulutuksena, jonka hankinnasta vastaavat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset. Kotoutumiskoulutuksen toteuttaminen pääsääntöisesti työvoimakoulutuksena tukee suuntautumista työmarkkinoille.

Kotoutumiskoulutuksen resursseja on viime vuosina lisätty ja hankinnoissa on pystytty viime vuosina vastaamaan hyvin muutoksiin maahanmuuttajien volyyymeissa ja taustoissa, ja täten nopeuttamaan kotoutumiskoulutukseen pääsyä. Työvoimakoulutuksena järjestettävässä, noin vuoden mittaisessa kotoutumiskoulutuksessa aloitti vuonna 2020 noin 13 500 opiskelijaa. Naisten osuus kotoutumiskoulutukseen osallistujista on tyypillisesti ollut noin 60 prosenttia. Kotoutumiskoulutusta annetaan enintään 60 opintoviikkoa.

Kotoutumiskoulutuksessa noudatetaan Opetushallituksen antamia Aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita, jotka on uudistettu x.x.2022 lähtien. Koulutuksen lähtötason ja maahanmuuttajan omiin tavoitteisiin nojaavaa asiakassegmentointia sekä työelämälähtöisyyttä on viime vuosina lisätty. Erityisesti pääkaupunkiseudulla on hankittu erilaisiin koulutus- ja työllistymispolkuihin perustuvia kotoutumiskoulutuksia, esimerkiksi toiminnallista tukea tarvitseville, ammatilliseen koulutukseen suuntaaville, korkeakoulutetuille ja nopeasti töihin suuntaaville maahanmuuttajille. Muilla alueilla erilaisten kohderyhmien huomioimista koulutuksessa on lisätty, mutta yksityiskohtainen koulutusryhmien segmentointi on haastavaa maahanmuuttajien vähäisen määrän ja vaihtelevien tarpeiden vuoksi. Kotoutumiskoulutuksen saavutettavuuden parantamiseksi on lisätty läsnäolotarkoituksella toteutetun koulutuksen rinnalla valtakunnallisten verkkokoulutusten hyödyntämistä, esimerkiksi eri alueilla asuville korkeakoulutetuille maahanmuuttajille. Viime vuosina ruotsinkielistä kotoutumiskoulutusta on järjestetty Uudellamaalla ja Pohjanmaalla.

⁵⁴ Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi. Eduskunnan vastaus EV 212/2021 vp — HE 167/2021 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/EduskunnanVastaus/Sivut/EV_212+2021.aspx.

Kotoutumiskoulutuksessa saavutettua kielitaitoa arvioidaan tällä hetkellä koulutuksenjärjestäjän toimesta. Jos maahanmuuttajan kielitaitotaso arvioidaan riittävän korkeaksi, on maahanmuuttajan mahdollista osallistua kotoutumiskoulutuksen jälkeen yleisen kielitutkinnon niin sanottuun YKI-testiin. Systemaattista ja yhdenmukaista valtakunnallista kielitaitotasojen testausta alempien kielitaitotasojen osalta ei kotoutumiskoulutuksessa toteuteta.

Työvoimakoulutuksena toteutetusta kotoutumiskoulutuksesta kerätyn opiskelijapalautteen mukaan koulutukset ovat onnistuneet hyvin: vuonna 2021 kotoutumiskoulutuksen opiskelijoista 81,5 prosenttia katsoi koulutuksen onnistuneen erinomaisesti tai hyvin ja 71 prosenttia arvioi koulutuksen helpottaneen kotoutumista erinomaisesti tai hyvin.

Kotoutumiskoulutus on usein ensimmäinen askel kohti suomalaisia työmarkkinoita. Koulutuksen avulla tuetaan kielitaidon kehittymistä ja työllistymistä sekä annetaan perustietoja suomalaisesta yhteiskunnasta. Vuonna 2021 6,2 prosenttia kotoutumiskoulutuksen suorittaneista oli siirtynyt työmarkkinoille kolme kuukautta kotoutumiskoulutuksen päättymisen jälkeen. 27,3 prosenttia osallistujista oli työttöminä työnhakijoina ja 57,9 prosenttia oli ohjattu muuhun palveluun. Useimmin kotoutumiskoulutuksen päätyttyä maahanmuuttajat on ohjattu työvoimakoulutukseen ja ammatillisiin opintoihin valmentavaan koulutukseen (tarkistetaan).

Maahan muuttaneiden koulutus- ja työllistymispolut-selvityksen⁵⁵ 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, yhteistyöraakenteiden 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.

Eduskunta on tarkastusvaliokunnan mietintöön (TrVM 8/2021 vp) perustuvassa kannanotosaan edellyttänyt kotoutumiskoulutuksen kieliopinnojen uudelleen järjestämistä opetuksen laadun turvaamiseksi ja oppimistulosten parantamiseksi kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän kielikoulutuksen velvoittavuutta lisäämistä siten, että kielikoulutukseen sisältyy kielitaitoa mittaava koe. Kotoutumiskoulutuksen hankintaprosessissa laadunvarmistusta onkin vahvistettu; laadunvarmistusta tehdään monissa kohdin muun muassa määriteltäessä hankintojen sisältö-, soveltuvuus- ja vähimmäiskriteereitä, vertailtaessa tarjouksia ja seurattaessa hankintojen laatua. Hallituksen eduskunnalle työvoimapalveluiden järjestämisestä antaman esityksen (x/2022 vp) mukaisesti työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen järjestämisvastuu siirtyisi kunnille vuodesta 2024 lähtien. Esityksellä kumottaisiin nykyinen julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki (916/2012).

Kotoutumista edistävää koulutusta voidaan järjestää myös omaehtoisena opiskeluna, mikä tarjoaa vaihtoehtoisia väyliä opiskelulle ja vastaa maahanmuuttajien koulutustarpeisiin erilaisissa elämäntilanteissa. Omaehtoinen opiskelu on koulutusta, johon maahanmuuttaja hakeutuu itse tai johon kunta, työ- ja elinkeinotoimisto tai kuntakokeilu hänet ohjaa. Se voi olla esimerkiksi

⁵⁵ Shemeikka, R. & Schmidt-Thome, K. & Harkko, J. & Paavola, M. & Raunio, M. & Alanko, L. & Björk, A. & Kettunen, P. & Kouvonon, A. & Pitkänen, S. & Ramadan, F. & Varjonen, S. & Vuorento, M.: Maahan muuttaneiden koulutus- ja työllisyyspolut. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:29.

vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämää koulutusta, aikuisten perusopetusta, ammatillista koulutusta tai lukiossa tapahtuvaa opiskelua, mutta myös kolmannen sektorin toimesta järjestettävää koulutusta.

Omaehtoista opiskelua voidaan tukea työttömyysetuudella kotoutumislaissa säädettyjen edellytysten täytyessä, mikäli työ- ja elinkeinotoimisto 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 kotoutuslain perusteella ei edellytä 25 vuoden ikää tai opintojen päätoimisuutta toisin kuin opintojen tukeminen työttömyysetuudella julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 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 työkokeilua tai vapaaehtoistoimintaa esimerkiksi kansalaisjärjestössä.

Lain kotoutumisen edistämisestä ja lain julkisista työvoima- ja yrityspalveluista väliin muodostuu väliinpuotoajia tilanteissa, joissa kotoutumissuunnitelman voimassaoloaika päättyy kesken työttömyysetuudella tuettavan omaehtoisen opintokokonaisuuden. Jos päätoimisia opintoja on tuettu työttömyysetuudella kotoutumislaissa tarkoitetulla tavalla ja kotoutumissuunnitelman voimassaoloaika päättyy opintojen ollessa vielä kesken, työnhakija menettää oikeutensa työttömyysetuuteen kokonaan. Tämä voi vaarantaa jo aloitettujen opintojen loppuun saattamisen. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaan työnhakijan aiemmin harjoittamia opintoja voidaan pääsääntöisesti tukea vain, jos opintojen todisteellisesta keskeytymisestä on vähintään yksi vuosi.

Kotoutuja-asiakkaiden osallistuminen työttömyysetuudella tuettuun omaehtoiseen koulutukseen on kasvanut viime vuosina. Kaikkein työttömyysetuudella tuettuun omaehtoiseen koulutukseen osallistui vuonna 2020 noin 13 745 ulkomaan kansalaista. Määrän lisääntymiseen on vaikuttaneet muun muassa vuoden 2015 lisääntynyt turvapaikanhaku ja koulutuksen rakenteelliset uudistukset, erityisesti vuonna 2018 toteutettu, aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen siirto työvoimakoulutuksesta osaksi vapaan sivistystyön koulutusta ja aikuisten perusopetusta. Usein samat henkilöt osallistuvat sekä työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen että omaehtoiseen koulutukseen.

Vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) 9 §:ssä säädetään valtionosuuden määrästä vapaan sivistystyön koulutuksen rahoituksessa. Valtionosuus on lähtökohtaisesti 57 tai 65 prosenttia oppilaitosmuodosta riippuen. 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, joka on hyväksytty kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) 11 §:ssä tarkoitettuun opiskelijan kotoutumissuunnitelmaan. Kotoutumissuunnitelmaan hyväksytty koulutus on maksuton opiskelijalle. Vapaan sivistystyön lain 24 §:n mukaan opiskelijalta ei peritä maksua kansanopiston, opintokeskuksen, kansalaisopiston tai kesäyliopiston järjestämästä opetuksesta siltä osin, kuin se on hyväksytty kotoutumisen edistämisestä annetun lain 11 §:ssä tarkoitettuun opiskelijan kotoutumissuunnitelmaan.

Vapaan sivistystyön kotoutumissuunnitelmaan hyväksytyyn koulutukseen kuuluu luku- ja kirjoitustaidon koulutus ja muu kotouttava suomen tai ruotsin kielen koulutus. Koulutuksen kohderyhmänä ovat erityisesti ne henkilöt, jotka tarvitsevat joustavia tai osa-aikaisia mahdollisuuksia luku- ja kirjoitustaidon ja suomen kielen taidon vahvistamiseen, kuten kotivanhemmat ja henkilöt, joiden arvioidaan tarvitsevan erityisesti toiminnallista opiskelua, mutta myös muut henkilöt, joiden tarpeita muu koulutustarjonta ei tällä hetkellä vastaa. Monella opiskelijalla on vähäinen koulutustausta kotimaastaan, joten liikkeelle lähdetään usein luku- ja kirjoitustaidoista ja muista perustaidoista kuten esimerkiksi opiskelunvalmiuksien vahvistamisesta.

Vuoden 2018 uudistuksen jälkeen koulutuksen valtionosuus on ollut 100 prosenttia, mikäli se on hyväksytty osaksi opiskelijan kotoutumissuunnitelmaan, eikä siitä peritä maksua. Vapaan sivistystyön kotoutumissuunnitelmaan sisältyvään koulutukseen varatuilla määrärahoilla ei ole uudistuksen alkuvuosina voitu järjestää lukutaitokoulutusta kohderyhmän tarpeisiin nähden riittävästi. Heikommassa asemassa olevien maahanmuuttajien riittävän koulutustarjonnan varmistamiseksi hallitus päätti kehyspääöksessään 29.4.2021 lisätä 5 miljoonaa euroa valtionosuu-
della rahoitettuun maahanmuuttajien kotoutumissuunnitelmaan hyväksytyyn koulutukseen.

Nykytilanteessa ei ole nähty olevan riittäviä keinoja tukea kaikkien maahanmuuttajien suomen tai ruotsin kielen opiskelua. Osa maahanmuuttajista ei osallistu kotoutumiskoulutukseen maassa asumisen alkuvuosina tai tarvitsee kotoutumista edistävää koulutusta muusta syystä myös kotoutumissuunnitelman voimassaoloajan päätyttyä, minkä vuoksi kotoutumiskoulutuksen saata-
vuutta on tarpeen lisätä myös tämän kohderyhmän tarpeisiin vastaamiseksi. Pidempään maassa asuneiden maahanmuuttajien on mahdollista osallistua työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen, mutta käytännössä opiskelijavalinnoissa on priorisoitu maahanmuuttajat, joilla on voimassa oleva kotoutumissuunnitelma, jotta koulutus päästäisiin aloittamaan mahdollisimman nopeasti Suomeen muuton jälkeen. Pidempään Suomessa asuneita otetaan kotoutumiskoulutuksen opiskelijoiksi, mikäli kotoutumiskoulutukseen jää vapaita opiskelijapaikkoja. Myös kuntoutuksellista tukea tarvitsevien maahanmuuttajien koulutusta on nähty tarpeen kehittää, ja tarpeeseen vastaamiseksi on käynnistetty kotoutumiskoulutusta ja kuntoutuksellista tukea yhdistävän mallin valmistelu.

Työmarkkinoiden ulkopuolella ja työssä olevat maahanmuuttajat tai kansainväliset tutkinto-opiskelijat eivät ole työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen ensisijaista kohderyhmää. Kotoutumislain mukaan kunta voi sekä järjestää kotoutumiskoulutusta näille henkilöille, että ohjata heidät muun toimijan järjestämään omaehtoiseen opiskeluun. Vuoden 2018 alusta käynnistynyt vapaan sivistystyön maahanmuuttajakoulutus mahdollistaa esimerkiksi kotona lapsia hoitavien vanhempien ja ikääntyneiden maahanmuuttajien koulutuksen järjestämisen.

Kotivanhemmuus on elämäntilanne, ja pitkällä tähtäimellä kotivanhempien kotoutumista tuemalla voidaan edistää myös heidän siirtymistään työmarkkinoille. Tämän vuoksi joustavat koulutuksen muodot, joiden yhteyteen kunnan on mahdollista järjestää varhaiskasvatuspalveluja, ovat tärkeitä, sillä kotona lapsia hoitavat naiset saattavat lastenhoitoavun puutteessa jäädä kieli- ja yhteiskuntakoulutuksen ulkopuolelle, jolloin kielitaidon tai lukutaidon puute vaikeuttaa yhteiskuntaan kotoutumista ja työpaikan saamista. Koulutuksen arviointikeskuksen selvityksen mukaan koulutuksen kohderyhmien tavoittamisessa on kuitenkin esiintynyt haasteita, jotka liit-

tyvät muun muassa kotivanhempien tavoittamiseen ja kriteerit täyttävän opiskelijaryhmän kokoon saamiseen⁵⁶. Saatavilla ei ole tilastotietoa, missä määrin uudistus on tavoittanut työvoiman ulkopuolella olevia maahanmuuttajia.

Korkeakoulujen suomen ja ruotsin kielen opiskelumahdollisuuksia ei myöskään ole pidetty riittävinä Suomeen opiskelemaan muuttavien kielenopiskelun tukemiseksi kehitetään korkeakoulujen kotimaisten kielten koulutustarjontaa ja vieraskielisiä koulutusohjelmia niin, että opintoja ennen ja opintojen aikana hankittu suomen tai ruotsin kielen taito tukee työelämään siirtymistä ja yhteiskuntaan integroitumista. Lisäksi osana kielenopiskelun tukemista kehitetään eri kohde-ryhmiä palvelevaa digitaalista suomen ja ruotsin kielen opetussisältöä ja oppimisympäristöä sekä lisätään kotimaisten kielten opiskelumahdollisuuksia. Kehittämistyötä on tehty osana korkeakoulujen ja opetus- ja kulttuuriministeriön välisiä sopimuksia ja niihin sisältyvää kansainvälisyysohjelmaa. Sopimuskaudella 2021- 2024 opetus- ja kulttuuriministeriö rahoittaa korkeakoulujen suomi tai ruotsi toisena kielenä opintojen kehittämistä ja tarjonnan laajentamista vuosittain 3,8 miljoonalla eurolla. Osa kehittämistyöstä on jo käynnissä, osaa käynnistetään ja jatketaan seuraavalla hallituskaudella.

Työhön muuttaneiden kielenopiskelun tukemiseksi on tällä hetkellä työ- ja elinkeinopalveluvälissä työnantajien kanssa yhteishankintoina järjestettävät Työpaikkasuomi- ja Työpaikka-ruotsi-koulutukset, joita hyödynnetään kuitenkin suhteellisen vähäisesti. Työpaikkasuomi- ja Työpaikka-ruotsi-koulutuksissa konkreettiset kielen oppimisen tavoitteet asetetaan ala- ja ammattikohtaisiin työympäristön ja työtehtävien vaatimiin kielen hallinnan tarpeisiin.

Maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolut

Kotoutumiskoulutus on monelle maahanmuuttajalle ensimmäinen askel kohti jatkokoulutusta ja työmarkkinoita. Kotoutumiskoulutuksen jälkeen työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaana olevat maahanmuuttajat ohjataan pääsääntöisesti muihin osaamisen kehittymistä ja työllistymistä tukeviin työ- ja elinkeinopalveluihin tai kansallisen koulutusjärjestelmän opintoihin, 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.

Maahanmuuttajien joukossa on paljon sekä korkeasti että matalasti koulutettuja. Ulkomaalais- taustaisten terveys ja hyvinvointi Suomessa -tutkimuksen mukaan lähes puolella ulkomaalais- taustaisista on Suomessa tai ulkomailla suoritettu korkeakoulututkinto. Toisaalta saman tutki- muksen mukaan ainoastaan 16,3 prosentilla on korkeintaan peruskoulututkinto.⁵⁷ Maahanmuut- tajien palvelupolkujen suunnittelussa tulee huomioda maahanmuuttajien aiempi osaaminen, jota tarvittaessa joustavasti täydennetään ja kehitetään vastaamaan suomalaisten työmarkkinoi- den vaatimuksia ja tarpeita.

Kotoutumisen ja työllistymisen kannalta on keskeistä, että maahanmuuttaja saa palvelut joh- donmukaisena kokonaisuutena ja että eri palveluita yhdistetään tarkoituksenmukaisella tavalla.

⁵⁶ Hievanen, R. & Frisk, T. & Väättäin, H. & Mustonen, K. & Kaivola, J. & Koli, A. & Liski, S. & Muotka, V. & Wikman-Immonen, A. 2020. Maahanmuuttajien koulutuspolut – arviointi vapaan siviis- tystyön lukutaitokoulutuksesta, aikuisten perusopetuksesta ja ammatillisen koulutuksen kielitaitovaati- musten joustavoittamisesta. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 11:2020.

⁵⁷ Nieminen, T. & Sutela, H. & Hannula, U. (toim.) 2015. Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvin- vointi Suomessa. Tilastokeskus.

Työ- ja elinkeinohallinnon ja oppilaitosten yhteistyöllä on merkittävä rooli oikealle koulutus- ja työllistymispolulle ohjaamisessa. Pitkäjänteinen ohjaus edellyttää viranomaisten, koulutuksen järjestäjien ja yksityisten palveluntuottajien tiivistä yhteistyötä ohjausprosessin eri vaiheissa ja ohjausprosessia on edelleen tarpeen vahvistaa siten, että maahanmuuttaja ohjautuu hänelle tarkoituksenmukaisimmalle koulutus- ja työllistymispolulle. Työ- ja elinkeinoministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö yhteistyössä nopeuttavat siirtymiä kotoutumiskoulutuksesta ammatilliseen koulutukseen ja muuhun koulutukseen sekä pätevyitysmiskoulutukseen samalla kun suomen ja ruotsin kielen opiskelumahdollisuuksia eri koulutusmuotojen sisällä lisätään.

Osaamisen kehittämisen suuntaaminen etenkin heikommin koulutetulle väestölle on keskeinen työllistymisen edistämisen keino. Vuoden 2018 alusta uudistettiin aikuisten perusopetus, mikä on osaltaan parantanut heikommin koulutetun maahanmuuttajaväestön koulutusmahdollisuuksia. Aikuisten perusopetuksen kohderyhmään kuuluvat erityisesti perusopetuksen loppuvaiheessa Suomeen tulleet nuoret, jotka eivät ole ehtineet saada perusopetuksen päättötodistusta valmiiksi oppivelvollisuusikäisinä tai joiden valmiudet ovat jääneet heikoiksi perusopetuksen aikana, ja 17–25-vuotiaat maahanmuuttajataustaiset, jotka tarvitsevat perusopetuksen päättötodistusta ja opiskelunvalmiuksia jatkaakseen opintoja toisella asteella. Perusopetus sisältää alkuvaiheen osana järjestettävän erityisen lukutaitovaiheen, perusopetuksen alkuvaiheen opetuksen ja perusopetuksen päättövaiheen opetuksen.

Korkeatasoinen ammatillinen koulutus tuottaa vahvan pohjan sekä yhteiskunnassa että työelämässä toimimiseen. Vieraskielisten oppilaiden osuus ammatillisessa koulutuksessa on kasvanut viime vuosina huomattavasti. Opetushallituksen mukaan vieraskieliset ammatillisen peruskoulutuksen tutkinnon vuonna 2014 suorittaneet työllistyivät ja jatkoivat päätoimista opiskelua lähes yhtä usein kuin kaikki tutkinnon suorittaneet⁵⁸.

Ammatillisessa koulutuksessa maahanmuuttajien koulutustarpeita tukevat yksilölliset opintopolut, joissa yksilöllisiin osaamistarpeisiin voidaan vastata tutkintojen ja niiden osien, valmentavien koulutusten ja niiden osien sekä ammatillista osaamista syventävän ja täydentävän koulutuksen avulla. Ennen ammatillista koulutusta maahanmuuttajat ovat voineet hakeutua ammatilliseen peruskoulutukseen valmentavaan koulutukseen (VALMA), jonka tavoitteena on ollut kehittää muun muassa ammatillisessa koulutuksessa tarvittavia kielellisiä valmiuksia. Syksystä 2022 alkaen nykyiset nivelvaiheen koulutukset (perusopetuksen lisäopetus niin sanottu kymppi-luokka, lukiokoulutukseen valmistava koulutus LUVVA ja ammatilliseen koulutukseen valmentava koulutus VALMA) yhdistetään uudeksi yhtenäiseksi koulutuskokonaisuudeksi, tutkintokoulutukseen valmentavaksi koulutukseksi (TUVVA).

Valtioneuvoston selonteossa julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017-2020 tavoitteeksi asetettiin, että ainakin osa maahanmuuttajista voisi siirtyä kotoutumiskoulutuksesta ammatilliseen koulutukseen jo kuuden kuukauden kotoutumiskoulutuksen jälkeen. Osana ammatillisen koulutuksen uudistusta vuonna 2018 muutettiin ammatillisen koulutuksen valintaperusteita niin, että yhtenäisistä kielitaitovaatimuksista luovuttiin. Näin haluttiin nopeuttaa koulutuspolkuja ja varmistaa, että kielitaitovaatimus ei muodostu esteeksi koulutukseen pääsyyllä. Tavoitteena oli siirtää kielitaidon arviointi siihen vaiheeseen, kun tutkinto suoritetaan, ja tukea kielitaidon kehittämistä koulutuksen aikana.

⁵⁸ Portin, M. (toim.) 2017. Vieraskieliset perusopetuksessa ja toisen asteen koulutuksessa 2010 –luvulla. Opetushallitus, raportit ja selvitykset 2017:10.

Ammatillisen koulutuksen järjestäjät voivat osana tutkintoon johtavaa koulutusta järjestää opiskelijoille opiskelunvalmiuksia tukevia opintoja, joiden kautta opiskelija voi hankkia sellaista yksilöllisiin tarpeisiinsa perustuvaa osaamista, joka antaa hänelle edellytykset osallistua tutkintokoulutukseen, esimerkiksi kielellistä tukea opintojen rinnalla. Opiskelunvalmiuksia tukevia opintoja painotetaan ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmässä painokertoimella 1,41. Suoriteperusteisessa osuudessa rahoitusjärjestelmä ei huomioi vieraskielisten opiskelijoiden määrää koulutuksessa erillisellä korotuskertoimella.

Uudistusten toimivuutta selvittäessä yli puolet opettajista koki, että maahanmuuttajataustaisten opiskelijoiden kielitaito ei ollut opintojen alussa opinnoissa selviytymisen kannalta riittävällä tasolla ja lähes puolet, että heidän opiskelijansa eivät saavuta opintojen aikana riittävää suomen tai ruotsin kielen osaamista selvittääkseen työpaikalla ja arjessa. Lisäksi sekä koulutuksen järjestäjien että erityisesti opettajien mukaan opetus- ja ohjaushenkilöstön määrä ei ammatillisissa oppilaitoksissa useinkaan ole riittävä suhteessa maahanmuuttajataustaisten opiskelijoiden määrään ja tarpeisiin. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen selvityksessä käy ilmi, että yhteisten tutkinnon osien opiskelu on maahanmuuttajataustaisille opiskelijoille ammatillisten tutkinnon osien opiskelua vaikeampaa.⁵⁹

Koulutettujen maahanmuuttajien pääsyä työmarkkinoille on hidastanut olemassa olevan osaamisen tunnistamisen ja aiemmin hankitun osaamisen hyväksi lukemisen toimimattomuus, prosessin hitaus ja tietämättömyys tutkinnon tunnustamisen käytännöistä ja täydennyskoulutusmahdollisuuksista. Opetus- ja kulttuuriministeriön rahoituksella vuonna 2016 käynnistyneen vastuukorkeakoulutoiminnan (SIMHE- supporting immigrants in to higher education in Finland) tavoitteena on varmistaa, että Suomeen saapuvien maahanmuuttajien aiemmat opinnot, osaaminen ja tutkinnot tunnustettaisiin ja tunnustettaisiin kansallisten käytäntöjen mukaisesti mahdollisimman nopeasti, jotta henkilöt voidaan ohjata oikeille koulutus- ja urapoluille. Opetus- ja kulttuuriministeriö tukee SIMHE-toimintaa osana korkeakoulujen kansainvälisyysohjelmaa (sopimuskausi 2021-2024) 1,6 miljoonalla eurolla vuosittain. Vuoden 2021 alusta lähtien SIMHE-korkeakouluja on kahdeksan kappaletta.

Maahanmuuttajat osallistuvat myös työ- ja elinkeinohallinnon valmennuksiin (työnhaku-, työhön- ja uravalmennukset) sekä työ- ja koulutuskokeiluihin ja ovat asiakkaina työ- ja elinkeinohallinnon yrityspalveluissa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten hankkimaan ammatillisesti suuntautuneeseen työvoimakoulutukseen on voitu tarvittaessa yhdistää kielellistä tukea. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset voivat myös järjestää yksinomaan maahanmuuttajille räätälöityjä ammatillisesti suuntautuneita koulutuksia. Koulutusta on järjestetty esimerkiksi sosiaali- ja terveysalalla, palvelu- ja puhdistuspalvelu- sekä kuljetusalalla.

Tampereen yliopiston työelämän tutkimuskeskuksen keväällä 2017 julkistetun tutkimuksen mukaan maahanmuuttajia ohjataan vähäisesti työ- ja elinkeinotoimiston muihin palveluihin kuin kotoutumiskoulutukseen, vaikka niiden vaikuttavuus maahanmuuttajien kohdalla on lähes sama kuin valtaväestöllä. Etenkin ammatillisesti suuntautunut työvoimakoulutus, työharjoittelu ja palkkatuki ovat selvästi edistäneet maahanmuuttajien työllistymistä, ja niitä tulisi kohdistaa useammalle maahanmuuttajalle nykyistä aikaisemmin. Myös varhaiset kontaktit työelämään parantavat maahanmuuttajien työllistymistä. Maahanmuuttajien työvoimapoliittisten toimenpiteiden vaikutusta kartoittavan selvityksen mukaan mitä enemmän maahanmuuttajalle kertyy

⁵⁹ Hievanen, R. & Frisk, T. & Väätäinen, H. & Mustonen, K. & Kaivola, J. & Koli, A. & Liski, S. & Muotka, V. & Wikman-Immonen, A. 2020. Maahanmuuttajien koulutuspolut – arviointi vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksesta, aikuisten perusopetuksesta ja ammatillisen koulutuksen kielitaitovaatimusten joustavoittamisesta. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 11:2020.

työkokemusta jo kotoutumisjaksolla, sitä todennäköisempää hänen myöhempi työllistymisensä on.⁶⁰ Työ- ja elinkeinotoimistoille suunnatun kyselyn mukaan maahanmuuttajia ei huomioida erityisenä ryhmänä työnantajayhteistyössä tai tehtävissä yrityskontaktoinneissa. Monet kyselyyn vastanneista näkivät, että jos maahanmuuttajat asetetaan samalle viivalle kaikkien muiden kanssa, maahanmuuttajat jäävät tosiasiallisesti muita huonompaan asemaan ja että maahanmuuttajat tulisi huomioida erityisenä kohderyhmänä.⁶¹

Palkkatuen hyödyntämistä maahanmuuttajien työllisyyden edistämiseksi on vaikeuttanut tukitason määräytyminen työttömyyden keston mukaan. Palkkatukea on tarkoitettu uudistaa asettamalla tukitaso työttömyyden pituudesta riippumatta 50 prosenttiin. Uudistus parantaa mahdollisuuksia hyödyntää palkkatukea maahanmuuttajien työllisyyden tukemisessa esimerkiksi kotoutuskoulutuksen aikana tai jälkeen. Työvoimapalveluiden laajemmaksi hyödyntämiseksi maahanmuuttajien työllistymisen tukena ja työssä oppimisen lisäksi työ- ja elinkeinoministeriössä valmistellaan malleja suomen ja ruotsin kielen opiskelun ja työ- ja elinkeinopalveluiden (esimerkiksi palkkatuettu työ ja työkokeilut) yhdistämiseksi.

Maahanmuuttajien työllistymisen nopeuttamiseksi työ- ja elinkeinoministeriö toteutti vuosina 2016–2019 maahanmuuttajien nopean työllistymisen kokeilu vaikuttavuusinvestointimallilla (SIB, Social Impact Bond). Hankkeen tavoitteena oli kokeilla uusia työllistämisen- ja koulutusmalleja, joilla nopeutetaan maahanmuuttajien työllistymistä sekä mahdollistetaan koulutuksen ja työnteon yhdistäminen joustavalla tavalla. Tavoitteena oli 2 500 maahanmuuttajan työllistyminen 3-6 kuukauden kieli- ja yhteiskuntatiedon opintojen jälkeen, jonka jälkeen koulutus jatkuu työpaikalla. SIB-mallilla maahanmuuttajien työpanosta voidaan ohjata myös työvoimakauppekoaloille. Kokeilu rahoitettiin yksityisten sijoittajien rahoituksella. Valtion säästö muodostuu kertyneistä verotuloista ja säästyneestä työmarkkinatuesta SIB-malliin osallistuneiden ja verokirjeryhmän välillä. Kokeilun vaikuttavuustiedot ovat käytettävissä vuonna 2023, kun ulkoinen arviointi kokeilusta valmistuu.

Osalla maahanmuuttajista voi olla rajoitteita työkyvyssä tai fyysisen tai psyykkisen terveyden haasteita, hankala elämäntilanne tai traumataustaa, jolloin he saattavat päätyä kertaamaan samoja koulutuksia ilman merkittävää etenemistä opinnoissa. Tälle ryhmälle on tarpeen kehittää nykyistä joustavampia tapoja opiskella sekä yhdistää niihin tarvittaessa sosiaali- ja terveystalveluita. Vapaan sivistystyön luku- ja kirjoitustaidon ja muun kotoutumista edistävän suomen tai ruotsin kielen koulutusta voidaan toteuttaa myös osa-aikaisena mikä mahdollistaa koulutukseen osallistumisen myös, vaikka henkilö ei kykene kokopäiväiseen opiskeluun. Lisäksi valmistellaan ammatillista kuntoutusta ja kieliopintoja yhdistäviä malleja osana kotoutuskoulutuksen kehittämistä.

Hallitus on käynnistänyt jatkuvan oppimisen parlamentaarisen uudistuksen, jonka tavoitteena on kehittää tulevaisuuden tarpeisiin vastaava jatkuvan oppimisen järjestelmä. Maahanmuuttajat huomioidaan osana kehitettäviä ratkaisuja. Osana jatkuvan oppimisen uudistusta perustettu Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus aloitti toimintansa syksyllä 2021.

⁶⁰ Aho, S. & Mäkiäho, A. 2017. Maahanmuuttajat ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuus. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työelämä, 26/2017.

⁶¹ Karinen, R. & Kortelainen, J. & Luukkonen, T. & Jauhola, L. 2020. Työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttaja-asiakkaiden ohjaus ja palvelut kunnissa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:32.

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162306/TEM_2020_32.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Vuonna 2020 käynnistetyn työelämän monimuotoisuusohjelman avulla lisätään työnantajien rekrytointi- ja monimuotoisuusosaamista siten, että yritykset ja organisaatiot hyötyvät monimuotoisuudesta ja maahanmuuttajien pääsy osaamistaan vastaaviin tehtäviin ja uralla eteneminen helpottuvat. Ohjelma sisältää toimenpiteitä, joiden avulla työmarkkinoiden rakenteellista syrjintää ja rasismia pyritään vähentämään lisäämällä tietoisuutta monimuotoisuuden hyödyistä sekä lisäämällä monimuotoisuutta ja inklusiivisuutta koskevaa osaamista työelämässä. Ohjelman avulla myös lisätään monimuotoisuusosaamista yritys-, työnantaja- ja työnhakijapalveluissa, joissa kehitetään kansainväliseen rekrytointiin ja monimuotoisuuteen keskittyvää palvelua, jonka avulla työnantajat voivat kehittää toimintaansa esimerkiksi liittyen rekrytointiin, perehdyttämiseen, työkulttuuriin, johtamiseen, kielitietoiseen työskentelyyn ja viestintään. Rekrytointisyrjinnän vastaisia ja anonyymiä rekrytointia edistäviä toimenpiteitä sisällytetään läpileikkaavasti ohjelman eri toimenpiteisiin.

Suomessa asuvat kansainväliset osaajat ovat vielä pitkälti hyödyntämätön resurssi innovaatioiden ja kasvun vauhdittamisessa. Osaajien maahanmuuton pitkän aikavälin strateginen tahtotila on kirjattu Koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton tiekartta 2035:een, jonka toimeenpanon osana tavoitteena on rakentaa asiakaslähtöinen, skaalautuva ja digitaalinen osaajien maahanmuuton palvelujärjestelmä, joka mahdollistaa nykyistä suurimmille asiakasmäärille nykyistä sujuvammat palvelupolut. Palvelupolut luovat Suomessa oleville ja houkuteluille kansainvälisille osaajille sujuvat väylät työllistymiseen ja kotoutumiseen. Tavoitteena on vahvistaa osaajien yritys- ja työelämäyhteyksiä, parantaa osaamisen tunnistamista sekä tukea myös osaajien perheenjäsenten ja puolisoitten asettautumista ja kotoutumista. Niin ikään maahanmuuttajien yrittäjyyttä on tarpeen vahvistaa. Jo nyt moni maahanmuuttaja ryhtyy yrittäjäksi, ja yrittäjyyttä edistämällä voidaan tukea maahanmuuttajien pääsyä työmarkkinoille ja hyödyntää heidän osaamistaan uusien työpaikkojen luomisessa.

Kotoutumisen edistäminen sosiaali- ja terveystalvueluissa

Sosiaali- ja terveystalvuelut edistävät osaltaan maahanmuuttajien kotoutumista. Sosiaali- ja terveystalvueluiden järjestämisestä säädetään niitä koskevassa yleis- ja erityislainsäädännössä. Nykyisin järjestämisvastuu sosiaali- ja terveydenhuollosta on kunnilla. Tämä kuitenkin muuttuu vuoden 2023 alusta. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettua lakia (järjestämislaki) sovelletaan hyvinvointialueesta annetussa laissa tarkoitetun hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen, kehittämiseen, ohjaukseen ja valvontaan, jollei muussa laissa toisin säädetä. Järjestämislaki tulee voimaan 1.1.2023. Tämä tarkoittaa sitä, että vuoden 2023 alusta alkaen järjestämisvastuu sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista siirtyy kunnilta hyvinvointialueille. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien siirtyessä kunnilta hyvinvointialueille, siirtyy myös henkilöstö tehtäviensä mukana hyvinvointialueille. On syytä huomioida kuitenkin, ettei hyvinvointialueita ole Ahvenanmaalla eikä Helsingissä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoitteena on edistää ja ylläpitää väestön hyvinvointia ja terveyttä varmistamalla, että asiakkaalla on oikeus hyvään sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Palveluihin pääsy edellyttää usein, että asiakas on itse aktiivinen ja osaa hakeutua niihin. Alkuvaiheen ohjaus ja neuvonta ovatkin erityisen tärkeitä, jotta maahanmuuttaja-asiakkaat pääsevät tarvetaan vastaaviin sosiaali- ja terveystalvueluihin yhdenvertaisesti valtaväestön kanssa. Sosiaali- ja terveystalvueluilla on ohjaus- ja neuvontavelvoite, jossa erityistä huomiota on kiinnitettävä lasten, nuorten ja erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden neuvontaan ja ohjaukseen.

Osassa kunnissa kotoutumislain mukaisten palveluiden toimeenpanoa toteutetaan sosiaalihuollossa erityisesti työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien ja kansainvälistä suojelua

saavien osalta. Osassa kunnista puolestaan kotoutumispalvelut järjestetty kunnan muun palvelujärjestelmän kautta. Järjestämislain myötä hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyessä niille siirtyvät vain niille lainsäädännössä säädetty tehtävät. Hyvinvointialueen sekä sosiaali- ja terveystalouden rooli kotoutumislain mukaisten palveluiden ja maahanmuuttajien tarvitseman tuen kokonaisuudessa on jatkossakin keskeinen. Samalla on huomioitava, että vastuuta maahanmuuttajan palveluprosessista esitetään kunnalle, jolloin niissä kunnissa, joissa kotoutumista edistävä toiminta on nykyisin organisoitu sosiaalitoimeen, tulee tämä huomioida hallinnollisesti, organisatorisesti ja henkilöstöressurssien osalta.

Maahanmuuttajien sosiaali- ja terveydenhuollon tarpeeseen vastataan pääosin peruspalveluilla, mutta tarpeen mukaan myös erityispalveluilla, kuten lastensuojelun ja vammaisten erityispalveluilla. Sosiaalihuollossa tavoitteena on luoda, palauttaa ja ylläpitää ihmisten omaehtoisen selviytymisen, hyvän elämänlaadun ja elämänhallinnan edellytyksiä. Sosiaalihuollolla voidaan varmistaa se, että myös kaikkein vaikeimmassa asemassa olevat ihmiset, jotka eivät välttämättä osaa itse apua pyytää, saavat tarvitsemansa avun ja tuen. Pakolaisuuteen johtaneet tapahtumat usein aiheuttavat traumatisoitumista ja toimintakyvyn heikentymistä, mikä yhdistettynä elinympäristön muutokseen voi vaatia erityisosaamista sosiaali- ja terveystalouksissa.

Monelle maahanmuuttajalle etenkin maahantulon alkuvaiheessa suurimpia haasteita sosiaali- ja terveystalouksissa asioimiselle aiheuttaa puutteellinen kielitaito ja se, ettei palvelujärjestelmää ja suomalaisen yhteiskunnan toimintaa vielä tunneta. Myös tulkkauksen saatavuudessa ja järjestämisperiaatteissa on suuria alueellisia eroja. Palveluiden tarpeen tunnistamista, saatavuutta ja toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuutta parantaa osaamisen keskittäminen, kohderyhmän palveluiden parantamiseen tähtäävä kehittämistoiminta ja moniammatillinen verkostoyhteistyö. Palveluiden turvaamisessa tulee huomioida monikielisuuden ja monikanavaisuuteen panostaminen sekä kulttuuriosaamisen turvaaminen sosiaali- ja terveydenhuollon osaamisessa. Tietä osin hyötyä voidaan saada myös monikielisen henkilökunnan rekrytoinnilla. Laadukkaan asiakastyön lähtökohtana on se, että ammattilaiset noudattavat työssään avoimuutta ja yhdenvertaisuuden periaatteita. Ammattilaisten kulttuurisen osaamisen vahvistamisella voidaan vastata paremmin maahanmuuttajaväestön tarpeisiin myös muun muassa perheenjäsenten yhtäläisten kotoutumismahdollisuuksien, perhetyön, väkivaltatyön ja sukupuolieritysten ilmiöiden osalta (muun muassa tyttöjen ja naisten sukupuolielinten silpominen).

Erityisesti kiintiöpakolaisten ja kansainvälistä suojelua saavien tai perheen yhdistämisen kautta Suomeen saapuneiden osalta sosiaalihuollon käytännön ulottuvuuksia ovat tiedon jakaminen ja ohjaus, psykososiaalinen tuki, sosiaalisten oikeuksien välittäminen, taloussosiaalityö, kielellinen tuki, asiointiapu, asumisen tuki sekä tuki jokapäiväisestä elämästä selviytymiseen uudessa elinympäristössä.

Suomalaisten väestötutkimusten mukaan monilla konfliktialueilta tulevilla maahanmuuttajaryhmillä on valtaväestöä selvästi enemmän psyykkistä oireilua ja mielenterveyttä kuormittavia riskitekijöitä, kuten traumaattisia kokemuksia, syrjintää ja sosiaalisten verkostojen puutteita. Maahanmuuttajataustainen väestö ei kuitenkaan käytä mielenterveyspalveluja koko väestöä enempää, mikä voi kertoa myös vaikeuksista hakeutua palveluihin tai ongelmista maahanmuuttajaväestön palveluntarpeiden tunnistamisessa. Pakolaisten mielenterveystoimien valtakunnallisessa kehittämissuunnitelmassa⁶² tunnistettiin moniammatillisessa asiantuntijajoukossa useita Suomessa yleisiä pakolaisten mielenterveyden edistämiseen liittyviä ongelmakohtia, kuten se, että mielenterveysongelmiin ja palveluihin voi liittyä voimakasta stigmaa, joka pahimmillaan

⁶² Pakolaisten mielenterveystoimien valtakunnallinen kehittämissuunnitelma (PALOMA, 2016–2018). Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

estää aiheen puheeksiottoa ja tarvittaviin palveluihin hakeutumista. Lisäksi haasteina tunnistettiin puutteet tiedoissa mielenterveydestä ja siihen vaikuttavista tekijöistä.

Maahanmuuttajat Suomessa ovat hyvin heterogeeninen ryhmä ja erot maahanmuuttajaväestön sisällä eri ryhmien välillä ovat suuria myös sairastavuuden ja terveysriskien suhteen. Useiden terveysongelmien ja koetun terveyden osalta myös miesten ja naisten väliset erot ulkomaalais-taustaisessa väestössä olivat suuria ja erisuuntaisia eri taustamaaryhmissä. Maahanmuuttajaväestön terveydessä, hyvinvoinnissa ja osallisuudessa on monia myönteisiä tekijöitä. FinMonik-kyselytutkimuksen⁶³ mukaan useimmilla on ystävää, he pitävät yhteyttä läheisiinsä ja useimmat arvioivat olevansa täysin työkykyisiä. Alkoholin käyttö on harvinaisempaa kuin koko väestöllä. Myönteisistä tekijöistä huolimatta sekä ulkomaalaistaustaiset miehet että naiset kokivat

FinMonik –tutkimuksessa harvemmin terveytensä hyväksi tai melko hyväksi koko väestöön verrattuna. Haasteita terveydelle ja hyvinvoinnille aiheuttavat kokemukset syrjityksi tulemisesta: miehistä 40 prosenttia ja naisista 37 prosenttia oli kokenut syrjintää viimeisen vuoden aikana ja joka kymmenes nainen koki turvattomuutta kotinsa lähikaduilla. Pahoinvointi ja terveyden riskitekijöiden yleisyys korostuvat erityisesti niissä maaryhmissä, joista tulevilla kansainvälinen suojelu on yleinen maahantulon peruste. Sosiaali- ja terveyspalvelut eivät ole kyenneet tehokkaasti kaventamaan hyvinvoinnin eriarvoisuutta etenkin kansainvälisen suojelun tarpeen vuoksi maahan muuttaneiden osalta.

Vuonna 2014 Kuntoutussäätiön työ- ja elinkeinoministeriölle tekemässä tutkimuksessa⁶⁴ ja Valtiontalouden tarkastusviraston vuonna 2014 laatimassa raportissa kotouttamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa⁶⁵ todettiin, että kuntien peruspalvelut eivät riittävästi vastaa maahanmuuttajien mielenterveysongelmien hoitamisen tarpeeseen. Palveluissa on harvoin käytettävissä kansainvälistä suojelua saavien mielenterveyden hoitoon tarvittavaa psykiatrista osaamista eikä mielenterveys-, trauma- ja terapiapalveluja pystytä järjestämään riittävässä määrin. Muilta osin Valtiontalouden tarkastusviraston raportissa todettiin, että sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisessä maahanmuuttajien erityistarpeet huomioidaan kiitettävästi kotoutumisen ja sosiaali- ja terveyspalvelujen ohjelmissa ja strategioissa. Sen sijaan toimeenpanossa kunnissa ja eri sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköissä maahanmuuttajien erityistarpeet huomioidaan kuitenkin vaihtelevasti. Niin ikään henkilöstön osaamisessa on vielä kehittämistä, erityisesti niillä alueilla, joilla maahanmuuttajia on vähän. Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten osaamista kulttuurisensitiivisyydestä on tarpeen kasvattaa, samoin maahanmuuttajien kanssa työskentelevien osaamista mielenterveyden tukemisesta.

Valtiontalouden tarkastusviraston edellä mainitun raportin mukaan sosiaali- ja terveyspalveluihin kohdistuvaa ohjausta tulee vahvistaa ja selkiyttää. Sosiaali- ja terveysministeriö on vuosina 2016–2017 antanut useita maahanmuuttajia ja turvapaikanhakijoita koskevia tiedotteita (niin sanottuja kuntainfoja) sekä ohjeita. Tekemässään jälkiseurannassa⁶⁶ Valtiontalouden tarkastus-

⁶³ Kuusio H. & Seppänen, A. & Jokela S & Somersalo L & Lilja E. 2020. Ulkomaalaistaustaisten terveys ja hyvinvointi Suomessa. FinMonik-tutkimus. Raportti 1. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

⁶⁴ Yhdessä tekeminen tuottaa tuloksia. Nuorisotakuun tutkimuksellisen tuen loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, työ ja yrittäjyys, 15/2014.

⁶⁵ Kotouttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 3/2014.

⁶⁶ Valtiontalouden tarkastusviraston jälkiseurantaraportti 23.1.2018. Tarkastuskertomus 3/2014 Kotouttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Dnro 139/54/2012.

virasto toteaa, että sosiaali- ja terveysministeriön ohjaus on ollut entistä laajempaa ja systemaattisempaa, ja tältä osin Valtiontalouden tarkastusviraston suositukset ovat toteutuneet. Maahanmuuttajille tarjottavien sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämisessä tulee jatkossa vahvistaa omakielistä ohjausta ja neuvontaa sekä hyödyntää positiivista erityiskohtelua, esimerkiksi tarvittaessa pidempiä vastaanottoaikoja, riittävää tulkkausta tai muita tukitoimenpiteitä. Lainsäädäntöä on viime aikoina vahvistettu siten, että asiakaslähtöisyyttä sekä asiakkaan ja potilaan oikeutta yksilölliseen palvelutarpeen arviointiin on vahvistettu. Myös maahanmuuttajien omien järjestöjen roolia tulee tukea terveyteen ja hyvinvointiin liittyvän tiedon ja palveluiden välittämisessä. Jatkossa maahanmuuttajien terveyttä ja hyvinvointia on tarkoitus seurata osana alueellista terveys- ja hyvinvointitutkimusta.

Toimivien aikuisväestön palveluiden lisäksi lapsiperheille suunnatuilla sosiaalipalveluilla edistetään ja turvataan lasten ja nuorten kasvua, kehitystä ja hyvinvointia sekä tuetaan vanhemmuutta. Kaikissa sosiaalihuoltoon liittyvissä ratkaisuissa ja toimissa on sosiaalihuoltolain 4 ja 5 § mukaisesti huomioitava asiakkaan ja lapsen etu. Tähän arviointiin liittyy muun muassa kielellisen, kulttuurisen sekä uskonnollisen taustan huomioiminen sekä mahdollisuus osallistumiseen ja vaikuttamiseen omissa asioissaan. Myös neuvolatoiminnalla on hyvät mahdollisuudet saavuttaa maahanmuuttajataustaisia perheitä ja tukea hyvinvointia, terveitä elämäntapoja ja kotoutumista. Terveystarkastuksiin sisältyy aina yksilöllisen tarpeiden mukaista tukea, ohjausta ja neuvontaa. Myös peruskoulun oppilaille terveystarkastus järjestetään jokaisella vuosiluokalla. Osa terveystarkastuksista on laajoja, joissa terveydenhoitaja ja lääkäri kohtaavat koko perheen ja selvittävät vanhempien ja muun perheen hyvinvointia.

Vammaiset maahanmuuttajat muodostavat erityisen haavoittuvan ryhmän. Vammaisten maahanmuuttajien tilannetta vaikeuttavat vamman lisäksi kielivaikkeudet ja tiedon saavutettavuus. Viranomaispalveluissa tulee kiinnittää erityistä huomiota vammaisten maahanmuuttajien palvelutarpeisiin ja palveluihin pääsyyn. Viime vuosina vammaisten maahanmuuttajien ohjausta ja neuvontaa on kehitetty muun muassa perustamalla vammaisten maahanmuuttajien tukikeskus Hilma Vammaisfoorumi ry:n alaisuuteen. Toimintaa rahoittaa Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA). Tulevaisuudessa ikääntyneitä maahanmuuttajia on myös yhä enemmän ikääntyneiden palveluiden ja palveluasumisen sekä muun erityisryhmien asumisen ja palveluiden piirissä. Siksi on tärkeää kehittää henkilökunnan osaamista kotoutumisessa niin, että heillä on mahdollisuus tunnistaa myös erityisryhmiin kuuluvien maahanmuuttajien yksilöllisiä tarpeita.

Maahanmuuttajilla voi olla myös kuntoutuksen tai kuntouttavan työtoiminnan kaltaisten palveluiden tarpeita. Kuitenkaan lakia kuntouttavasta työtoiminnasta ei sovelleta henkilöön, jolla on kotoutumislain mukaisesti oikeus kotoutumissuunnitelmaan, vaan kuntouttava työtoiminta on sosiaalipalvelu, joka on tarkoitettu pitkään työttömänä olleille henkilöille työllistymismahdollisuuksien ja elämänhallinnan parantamiseksi. Olisi kuitenkin hyvä arvioida työ- ja toimintakykyä tukevien elementtien tuomista kotoutumislakiin esimerkiksi osaksi kotoutumiskoulutusta. Lisäksi on syytä selvittää ammatillisen kuntoutuksen ja kotoutumista edistävien palvelujen yhdistämistä.

Maahanmuuttajat kulttuuri-, kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimessa

Kotoutumislain mukaan kotoutumisen edistämisen kehittämiseen kunnassa osallistuvat kunnan eri toimialat, joihin kuuluvat myös kulttuuri-, kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimi. Kunnat vastaavat alueensa kulttuurin peruspalveluista. Kuntien kulttuuritoiminnasta säädetään lailla

(166/2019). Kulttuuritoimintaa järjestäessään kunnan on muun muassa edistettävä ja otettava huomioon paikalliset olosuhteet ja eri väestöryhmien tarpeet. Kulttuurista moninaisuutta, osallisuutta ja yhdenvertaisia mahdollisuuksia sivistykseen sekä palvelujen saatavuuteen ja saavutettavuuteen edistetään myös muussa kulttuurialan lainsäädännössä, kuten museolaissa (314/2019), laissa esittävän taiteen edistämisestä (132/2020) ja laissa valtion rahoituksesta elokuvakulttuurin edistämiseen (1174/2018).

Kulttuuripolitiikka, maahanmuuttajat ja kulttuurisen moninaisuuden -työryhmä luovutti loppuraporttinsa⁶⁷ opetus- ja kulttuuriministeriölle tammikuussa 2021. Työryhmän esitykset teema-kohtaisiksi linjauksiksi ja toimenpiteiksi koskivat myös mm. maahanmuuttajien työllistymistä ja ammatillista kehittymistä ja kulttuurien välistä vuoropuhelua. Ministeriö on käynnistänyt kulttuurista moninaisuutta edistävän toimintaohjelman valmistelun yhteistyössä hallinnonalan toimijoiden kanssa.

Myös uskonto on keskeinen osa kulttuuria. Perustuslain 11 §:n mukaan jokaisella on uskonnon ja omantunnon vapaus. Uskonnon ja omantunnon vapauteen sisältyy oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Uskonnonvapauden käyttämistä turvataan muun muassa uskonnonvapauslain (453/2003) sääntelyllä. Uskonnon yhteisön toimintaan osallistuminen voi tukea maahanmuuttajan kotoutumista, oman etnisyyden, kielen ja kulttuurin säilyttämistä, luoda yhteyksiä ja verkostoja ja toimia henkisenä voimavarana.

Liikuntalain (390/2015) 5 §:n mukaan kunnan tehtävänä on luoda edellytyksiä kunnan asukkaiden liikunnalle järjestämällä liikuntapalveluja sekä terveyttä ja hyvinvointia edistävää liikuntaa eri kohderyhmät huomioon ottaen, tukemalla kansalaistoimintaa sekä rakentamalla ja ylläpitämällä liikuntapaikkoja. Kunnan tehtävänä on turvata liikuntapalveluiden mahdollisimman tasa-arvoinen saatavuus kaikille kuntalaisille.

Maahanmuuttajien osalta liikuntapolitiikan tavoitteena on yhdenvertainen osallistuminen liikuntatoimintaan muun väestön kanssa inklusioperiaatteen mukaisesti. Monipuoliset, esteettömät ja saavutettavat liikuntapalvelut sekä mahdollisuus omatoimiseen liikunnan harrastamiseen tukevat osallisuutta ja yhteisöllisyyttä. Vähemmistöt huomioiva liikuntatoiminta tukee kaikkien liikkujien osallistumista. Valtioneuvoston selonteko liikuntapolitiikasta⁶⁸ vuodelta 2018 painottaa tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden huomioimista läpileikkaavasti liikuntapoliittisissa toimissa ja avustamisessa sekä toimintamallien kehittämistä kaikkien harrastusmahdollisuuksien turvaamiseksi toimintakyvystä, sosiaalisesta taustasta tai varallisuudesta riippumatta.

Selonteon toimeenpano on yksi pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman tavoitteista. Hallitusohjelman mukainen eri hallinnonalojen yhteinen liikuntapoliittinen koordinaatioelin (LIPOKO) on laatinut toimintasuunnitelman vuosille 2021-2023. Sen yhtenä tavoitteena on, että toimenpiteet liikunnallisen elämäntavan tukemiseksi lisääntyvät ja eriarvoisuus hyvinvoinnissa, terveydessä ja liikkumisessa vähenevät. Näitä toimenpiteitä ovat muun muassa edellä

⁶⁷ Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2021. Taide, kulttuuri ja moninainen Suomi Kulttuuripolitiikka, maahanmuuttajat ja kulttuurisen moninaisuuden edistäminen -työryhmän loppuraportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:2. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162663>.

⁶⁸ Valtioneuvoston selonteko liikuntapolitiikasta. 2018. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/VNS_6+2018.pdf.

mainittu kotoutumisen edistämisen valtavirtaistaminen, edullisten, esteettömien ja hyvin saavutettavien matalan kynnyksen liikuntamahdollisuuksien lisääminen sekä tavoitetta tukeva avustustoiminta.

Nuorisotyö on kaikille nuorille avointa toimintaa, johon nuori voi osallistua oman halunsa mukaisesti ja omista lähtökohdistaan. Maahanmuuttajanuoret ovat nuorisotyön aktiivinen ja edelleen kasvava käyttäjäryhmä. Nuorisotyö ja -politiikka kuuluvat kunnan tehtäviin. Kunnan tulee nuorisolain tavoitteita toteuttaessaan luoda edellytyksiä nuorisotyölle ja -toiminnalle järjestämällä nuorille suunnattuja palveluja ja tiloja sekä tukemalla nuorten kansalaistoimintaa paikalliset olosuhteet huomioiden. Kunta toteuttaa tehtävänsä monialaisessa yhteistyössä muiden nuorten palveluja tuottavien tahojen kanssa. Nuorisotyön toteuttamisesta vastaavat kuntien lisäksi muun muassa nuorisolan järjestöt, seurakunnat ja muut nuorisotyötä tekevät järjestöt.

Valtakunnallisessa poikkihallinnollisessa nuorisotyön ja -politiikan ohjelmassa (VANUPO)⁶⁹ vuosille 2020–2023 pääteemoiksi on asetettu nuorten syrjäytymisen ehkäisy ja osallisuuden vahvistaminen. Näitä päämääriä tavoitellaan ohjelmassa kolmen tavoitekokonaisuuden kautta: 1) Nuorella on edellytykset sujuvaan arkeen – syrjäytyminen vähenee; 2) Nuorella on keinot ja taidot osallistumiseen ja vaikuttamiseen; 3) Nuori luottaa yhteiskuntaan - yhdenvertaisuus ja turvallisuus vahvistuvat. Valtakunnallisessa nuorisopolitiikassa ja VANUPO:n toimeenpanossa otetaan huomioon nuorten erilaiset lähtökohdat ja edistetään kaikkien nuorten yhdenvertaisten mahdollisuuksien toteutumista. Ohjelman toimenpiteissä on poikkileikkaavasti huomioitu myös kasvava maahanmuuttajataustaisten nuorten määrä ja heidän osallisuutensa edistäminen.

Kulttuuri- ja liikuntapalveluilla sekä nuorisotyöllä on merkittävä rooli maahanmuuttajien kotoutumisen sekä osallisuuden ja yhteiskunnallisen aktiivisuuden edistämässä, joka on tärkeää yhteisöön kiinnittymisen ja yhteisen sosiaalisen identiteetin kehittymisen kannalta. Nuorisotyö, kulttuuri ja liikunta tarjoavat mielekäästä tekemistä ja kohtaamisia valtaväestön kanssa myös koulutuksen ja työelämän ulkopuolella oleville maahanmuuttajille. Kulttuurilla, liikunnalla ja nuorisotyöllä on myös tärkeä rooli kielen oppimisen ja opintojen tukemisessa, sosiaalisten suhteiden ja verkostojen rakentamisessa sekä vertaistoiminnassa, jota myös maahanmuuttajien omat yhdistykset toteuttavat. Liikunta edistää fyysistä ja psyykkistä terveyttä, joka luo pohjan kotoutumiselle ja toimijuuden kokemukselle. Taide- ja kulttuuritoiminta lisää vuorovaikutusta ja kulttuurien välistä vuoropuhelua ja madaltaa maahanmuuttajien kynnystä päästä osalliseksi suomalaiseen yhteiskuntaan. Kirjastopalveluilla voidaan edistää maahanmuuttajien mahdollisuuksia suomen tai ruotsin kielen oppimiseen ja suomalaiseen kulttuuriin tutustumiseen sekä oman äidinkielen ja kulttuurin ylläpitämiseen.

Vapaa-ajan toiminta, kuten harrastukset tai järjestötoimintaan osallistuminen, tukevat kotoutumista, kiinnittymistä yhteisöön ja sosiaalisten suhteiden solmimista. Vuoden 2021 Kouluterveyskyselyn tietojen perusteella harrastaminen on kuitenkin maahanmuuttajalasten parissa harvinaisempaa kuin suomalaislapsilla: 4.-5.-luokkalaisista tytöistä 78 prosenttia kertoo harrastavansa jotakin vähintään kerran viikossa (suomalaistaustaisista tytöistä 90 prosenttia), pojista 77 prosenttia (suomalaistaustaisista pojista 84 prosenttia). Noin joka kolmas kertoo kokevansa kiinnostavat harrastukset liian kalliiksi (suomalaistaustaisista noin joka viides). Yläkouluikäiset ja toisella asteella opiskelevat maahanmuuttajanuoret lukevat kuitenkin omaksi ilokseen paljon

⁶⁹ Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2020. Valtakunnallinen nuorisotyön ja -politiikan ohjelma 2020–2023. Tavoitteena nuoren merkityksellinen elämä ja osallisuus yhteiskunnassa. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2020:2. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162007>.

yleisemmin kuin suomalaistaustaiset lapset. Maahanmuuttajaperheistä suomalaistaustaisia useampi on pienituloisen⁷⁰, mikä vaikuttaa näiden perheiden lasten ja nuorten mahdollisuuksiin osallistua ohjattuun harrastustoimintaan. Kaupunkien ja kuntien kulttuuri- ja liikuntatoimella sekä harrastusmahdollisuuksia tarjoavilla toimijoilla on keskeinen rooli edistää myös maahanmuuttajataustaisten osallistumista toimintaan.

Myös maahanmuuttajien omat järjestöt järjestävät esimerkiksi kulttuuri- ja liikuntatoimintaa, joiden lisäksi ne tarjoavat, vertaistukea, sosiaalisen vuorovaikutuksen mahdollisuuksia sekä osallisuuden ja yhteenkuuluvuuden tunnetta omassa yhteisössä. Maahanmuuttajataustaisten järjestöjen vahvuutena on muun muassa kohderyhmän tuntemus, kulttuurisensitiivisyys sekä omakielinen tuki ja neuvonta. Toimintamahdollisuuksiin voi vaikuttaa kuitenkin esimerkiksi taloudellisten toimintaedellytysten epävarmuus ja riittämätön tieto järjestötoiminnan toteuttamisesta.

Liikunta-alalla maahanmuuttajien kotoutumista tuettiin n. 10 miljoonalla eurolla kunnille ja vastaanottokeskustoiminnan järjestäjille suunnatulla avustuskokonaisuudella vuosina 2011 – 2019. Avustuksen arviointiraportin mukaan kotoutuminen sopii liikunnan tavoitteeksi hiljattain Suomeen muuttaneille, jolloin maahanmuuttaneilla on uuteen yhteiskuntaan sopeutumiseen liittyviä erityistarpeita. Liikunta on hyvä toimintamuoto osana kotoutumisen edistämisen erityispalveluita. Kotoutumisen alkuvaiheen jälkeen on yhdenvertaisuuden näkökulmasta tärkeää löytää yhtymäkohtia suomalaistaustaisen väestön kanssa, kun määritellään liikunnan tavoitteita ja kohderyhmiä. Jo liikuntatoiminnan markkinoinnissa on huomioitava, miten rakennetaan yhteistä kattoidentiteettiä eri ryhmien välille, riippumatta kieli- ja kulttuuritaustasta. Tärkeää on inklusiivisen ja yhdenvertaisen toimintakulttuurin rakentaminen.⁷¹

Maahanmuuttajien asuminen

Valtion tukemien vuokra-asuntojen asukasvalintaa ohjataan Asumisen rahoitus- ja kehittämisskeskuksen (ARA) asukasvalintaoppaalla. Asukasvalintaohjeiden tavoitteena on, että vuokra-asunnot osoitetaan vuokra-asuntoa eniten tarvitseville asuntokunnille ja samalla pyritään vuokratalon monipuoliseen asukasrakenteeseen ja sosiaalisesti tasapainoiseen asuinalueeseen.

Kotoutumislain mukaan maahanmuuttajaväestön tarpeet ja kotoutumisen edistäminen on otettava huomioon kunnan ja muiden paikallisten viranomaisten yleisessä suunnittelussa, toiminnassa ja seurannassa. Kunnallisella asunto-, maa-, ja maankäyttöpolitiikalla vaikutetaan asumisen mahdollisuuksiin, asumisen hintaan sekä kohtuuhintaisen asumisen saatavuuteen kunnassa. ARA-vuokra-asuntojen asukasvalinnassa on otettava huomioon perustuslain ja yhdenvertaisuuslain edellyttämä yhdenvertaisuus ja oikeus kotipaikan valintaan. Asukkaiden valinta perustuu sosiaaliseen tarkoituksenmukaisuuteen ja taloudelliseen tarpeeseen. Valinnassa etusijalle on asetettava asunnottomat ja muut kiireellisimmässä asunnontarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat hakijat. Vuokratalon omistaja valitsee asukkaat valtion tuella rakennettuihin vuokra-asuntoihin aravarajoituslain, vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen koro-tuesta annetun lain (niin sanottu uusi korkotukilaki) sekä asukkaiden valinnasta arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin annetun valtioneuvoston asetuksen mukaisesti.

⁷⁰ Jauhiainen, S. & Raivonen, L. 2020. Maahanmuuttajien Kelan etuuksien käyttö vuonna 2018. Kansaneläkelaitos, Kela. Työpapereita 157/2020.

⁷¹ Monipuolistuva liikunta – erilaiset liikkujat, Arviointitutkimus kehittämisavustuksesta Maahanmuuttajien kotoutuminen liikunnan avulla 2011–2019; Peotta, Inkinen & Laine, Likes-tutkimuskeskus 2022.

Kohtuuhintaisen asumisen saatavuudella, asuinalueen toimivuudella, palveluilla ja julkisen liikenteen yhteyksillä eli asuinalueen saavutettavuudella sekä monipuolisella asumismuotojakaumalla on tärkeä rooli osallisuuden ja uuteen ympäristöön kotoutumisen mahdollistamisessa. Osallisuutta ja kotoutumista tukevat myös asukkaiden kohtaaminen, mahdollisuus osallistua oman ympäristönsä suunnitteluun ja kehittämiseen sekä alueen toimintoihin, kuten harrastustoimintaan. Asumista ja kulttuurien välistä kohtaamista voidaan tukea muun muassa asumisneuvonnalla ja naapurisuussovittelulla.

Useat vasta maahan tulleet maahanmuuttajat, jotka ovat uudessa maassa kotoutumisen ja työuransa alussa, asettuvat tyypillisesti erityisesti asumisuransa alkuvaiheessa asumaan asuinalueille, joilla on tarjolla edullisia vuokra-asuntoja. Monet varsinkin ensimmäisen polven maahanmuuttajaperheet voivat olla suurempia kuin valtaväestön perheet, joten he myös tarvitsevat suurempia asuntoja. Tämä voi vaikuttaa maahanmuuttajien keskittymiseen tietyille alueille. Myös alueella jo olevat maahanmuuttajayhteisöt voivat toimia vetovoimatekijöinä alueelle muuttoon. Maahanmuuton alkuvaiheen valtaväestöä heikomman työllisyyden ja alhaisemman tulotason takia monen maahanmuuttajan mahdollisuudet toimia asuntomarkkinoilla sekä valita asunnon sijainti ja hallintamuoto ovat valtaväestöä rajallisemmat. Maahanmuuttajat ovatkin tyypillisesti yliedustettuina valtion tukemassa vuokra-asuntokannassa ja aliedustettuina omistusasunnoissa.

Koska vasta maahan muuttaneet asettuvat usein asumaan niille alueille, joilta vapautuu eniten edullisia vuokra-asuntoja, on keskeistä, että nämä alueet ovat palvelu- ja asukasrakenteeltaan tasapainoisia. Etenkin asuntopolitiikan keinoin on edistettävä tulonmuodostuksen ja elämäntapojen monimuotoisuutta asuinalueilla sekä vaikutettava eriytymiskehityksen ehkäisemiseen. Keskeistä on taata kotoutumista edistäviä palveluita eri puolilla Suomea, jotta suurimpiin asumiskeskukseen keskittymisen ohella maahanmuuttajat asettuvat asumaan myös pienemmille paikkakunnille.

Vuonna 2016 julkaistun laajan eurooppalaisen tutkimuksen⁷² mukaan sosioekonominen segregatio on voimistunut kaikkialla Euroopassa viimeisen kymmenen vuoden aikana. Sama on havaittu viimeaikaisissa tutkimuksissa myös Suomessa. Heikoimmassa sosioekonomisessa asemassa ovat erityisesti alueet, joilla on paljon sosiaalista vuokra-asumista, usein erityisesti 1960–1970-lukujen taitteen asuinalueet. Kaupunkien sisäinen sosioekonominen segregatio on seuraus tulonjaon, työllisyyden, koulutuksen ja hyvinvoinnin epätasaisesta jakautumisesta ja näiden erojen paikantumisesta asuntomarkkinoiden vaikutuksesta kaupunkien eri alueille. Erityisesti osattomuus hyvinvoinnista keskittyy usein tietyille, tavallisesti asuntomarkkina-asetaltaan heikoimmille alueille.

Paikoin ulkomaalaissyntyisten eriytyminen omille alueilleen sekä erityisesti pienituloisten ulkomaalaissyntyisten keskittyminen pienituloisimmille alueille on voimistunut, vaikka onkin vielä vähäistä moneen muuhun maahan verrattuna. Eriarvoistuminen voi uhata kaupunkien sosiaalista kestävyttä ja kilpailukykyä sekä purkautua yhteiskunnallisena levottomuutena. Jos eri väestöryhmien toiminta- ja osallistumismahdollisuudet yhteiskunnassa poikkeavat toisistaan, sosioekonominen segregatio saattaa voimistaa etnistä eriytymistä. Eriytymisen ehkäisemiseksi tarvitaan panostuksia väestöryhmien yhtäläisten toimintamahdollisuuksien parantamiseen sekä sosiaalisen integroitumisen mahdollistamiseen niin yhteiskunnassa kuin asuinalueilla.

⁷² Tammaru T. & Marcińczak S. & van Ham M. & Musterd S. (toim.) 2016. Socio-Economic Segregation in European Capital Cities: East Meets West. Routledge: Oxford.

Lisäksi vuokratalovaltaisilla asuinalueilla olisi kiinnitettävä erityistä huomiota palveluiden saatavuuteen, koulutusmahdollisuuksiin ja julkisen liikenteen yhteyksiin, sillä näillä kaikilla voidaan vaikuttaa eriytymiskehityksen lähtökohtaisiin syihin ja työllistymismahdollisuuksiin. Samalla on panostettava kohtuuhintaisen asumisen mahdollisuuksiin ja asuntokannan monipuolistamiseen muun muassa täydennysrakentamisella sekä ympäristön viihtyisyyden ja alueen toimivuuden kehittämiseen. On myös tärkeää, että uudet alueet rakennetaan asuntokannaltaan monipuolisiksi ja saavutettaviksi. Monipuoliset, viihtyisät ja toimivat asuinalueet, kotoutumiseen liittyvien palveluiden ja työpaikkojen sekä koulutuksen hyvä saavutettavuus, väestöryhmien hyvinvointierojen kaventaminen sekä osallisuutta tukeva ympäristö tukevat kotoutumista ja ehkäisevät asuinalueiden segregatiota.

2.4 Maahanmuuttajalapsi, -nuoret ja -perheet

Maahanmuuttajaperheiden kotoutuminen

Perheside oli vuonna 2020 Suomeen muuttavan kolmansien maiden kansalaisen yleisin oleskeluluvan peruste. Näistä perheperusteisista oleskeluluvista 16 prosenttia myönnettiin kansainvälistä suojelua saavan perheen kokoajan perheenjäsenelle. EU:n sisäisillä muuttajilla perhesidettä yleisempi peruste tulla maahan oli työ. Kaikkiaan Euroopan maista ja kolmansista maista muutti vuonna 2020 Suomeen perhesyistä yli 10 000 ulkomaan kansalaista.⁷³ Maahanmuuttajista 80 prosenttia on työkäisiä, jotka ovat usein perheellistymisessä tai pienten lasten vanhempia. Muuton jälkeisinä vuosina moni maahan muuttanut elää pikkulapsiperheen elämää.

Toimeentulovaikeudet ovat yleisiä monissa maahanmuuttajalapsiperheissä; noin joka neljäs maahanmuuttajalapsi elää pienituloisessa kotitaloudessa, suomalaistaustaisista lapsista noin joka kymmenes. Taustalla vaikuttavat riippuvuus sosiaaliturvaetuksista, työttömyys ja suuri perhekoko sekä muita yleisempi yksinhuoltajuus.⁷⁴ Lasten kotoutuminen on sidoksissa heidän vanhempiansa sosioekonomiseen tilanteeseen ja kotoutumiseen. Vanhempien heikko taloudellinen tilanne ennakoiki esimerkiksi lasten heikompaa koulumenestystä ja suurempaa lastensuojelun tarvetta.⁷⁵ Työllistymisen ja kielen oppimisen nopeutuminen ja tehostuminen ovat siten keskeisiä myös perheiden ja lasten hyvinvoinnille ja yhdenvertaisuudelle.

Maahanmuuttajalasten hyvinvointi on Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen toteuttaman vuoden 2021 Kouluterveyskyselyn perusteella suomalaistaustaisia lapsia heikompaa. Fyysistä väkivaltaa vanhemman tai muiden huolta pitävien aikuisen taholta oli kokenut useampi kuin joka viides yläkouluikäinen maahanmuuttajatyttö ja 30 prosenttia yläkouluikäisistä maahanmuuttajapo- jista. Keskusteluvaikeuksia vanhempien kanssa oli 8.-9.-luokkalaisista maahanmuuttajatyttöistä

⁷³ Euroopan muuttoliikeverkosto. 2021. Maahanmuuton tunnusluvut 2020. Maahanmuuttovirasto http://www.emn.fi/files/2179/Maahanmuuton_tunnusluvut_2020_FI_NETTI.pdf.

⁷⁴ Ruotsalainen Pekka (2021) Lapsia elää tulojakauman kaikissa luokissa – köyhyys-riski suurin nuorissa ja isoissa perheissä. Tieto & Trendit, Tilastokeskus, 12.10.2021. <https://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2021/lapsia-elaa-tulojakauman-kaikissa-luokissa-koyhyysriski-suurin-nuorissa-ja-isoissa-perheissa/>.

⁷⁵ Kääriälä, A., Keski-Säntti, M., Aaltonen, M., Haikkola, L., Huotari, T., Ilmakunnas, I., Juutinen, A., Kiihlakoski, T., Merikukka, M., Pekkarinen, E., Rask, S., Ristikari, T., Salo, J. & Gissler, M. 2020. Suomi seuraavan sukupolven kasvu ympäristönä. Seuranta Suomessa vuonna 1997 syntyneistä lapsista, joilla, joilla on ulkomailla syntynyt vanhempi. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 15/2020. Nuorisotutkimusseuran/Nuorisotutkimusverkoston julkaisuja 228. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/140741/URN_ISBN_978-952-343-582-7.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

15 prosentilla (suomalaistaustaisista tytöistä 10 prosentilla), joka neljännellä maahanmuuttajapoijista (suomalaispoijista 4 prosentilla). Sama maahanmuuttajapoikien heikompi keskusteluyhteys vanhempiinsa näkyy myös muilla kouluasteilla.

Kotoutumislain yhtenä tavoitteena on edistää perheiden, lasten ja nuorten kotoutumista. Aikuisen maahanmuuttajien yksilöllisten kotoutumispalveluiden lisäksi lain 2 luvussa säädetään perheen kotoutumissuunnitelmasta ja alaikäisen kotoutumissuunnitelmasta. Laissa säädettyt velvoitteet kotoutumisen edistämisen poikkihallinnollisuuden ja moniammatillisuuden edistämisestä koskevat suurelta osin perheiden kotoutumista.

Kotoutumislain mukaan kotoutumissuunnitelma voidaan laatia perheelle, jos perheen kokonaistilanne sitä edellyttää. Perheen kotoutumissuunnitelma tehdään etenkin silloin, kun on tarvetta tukea lapsen tai nuoren kehitystä vanhemmuutta vahvistamalla. Perheen kotoutumissuunnitelmassa kiinnitetään huomiota jokaisen perheenjäsenen kotoutumisen ja osallisuuden mahdollisuuksiin. Perheen kotoutumissuunnitelmassa määriteltyjen tukitoimien toteutuksessa neuvollalla, varhaiskasvatuksella, koululla sekä nuoriso- ja liikuntatoimella on keskeinen tehtävä. Kunta vastaa alaikäisen ja perheen kotoutumissuunnitelmien laatimisesta.

Muille alaikäisille kuin ilman huoltajaa tulleille maahanmuuttajille kotoutumissuunnitelma laaditaan, jos se katsotaan tarpeelliseksi. Alaikäisen kotoutumissuunnitelma sovitetaan yhteen perheen kotoutumissuunnitelman ja hänelle laadittavien muiden suunnitelmien kanssa. Suunnitelma tulee laatia paikallisten viranomaisten monialaisena yhteistyönä. Keskeisinä toimijoina ovat opetus-, nuoriso- ja liikunta- sekä sosiaali- ja terveystoimen edustajat. Pääsääntöisesti lapset ja nuoret ohjataan peruspalveluihin, joita sovelletaan siten, että ne huomioivat maahanmuuton tuomat haasteet lasten ja nuorten hyvinvoinnille, osallisuudelle ja ikätasoon kuuluvalla kehitykselle. Kunnalla on vastuu maahanmuuttajaperheiden tarvitsemien peruspalveluiden yhteensovittamisesta.

Maahanmuuttajaperheiden lasten mahdollisuutta osallistua varhaiskasvatukseen jo alle kolmevuotiaana on tuettava nykyistä enemmän. Valtakunnallista tutkimustietoa alle kolmevuotiaiden maahanmuuttajaperheiden lasten osallistumisesta varhaiskasvatukseen ei ole, mutta Helsingissä 1-2-vuotiaissa on selkeä osallistumisasteen ero.⁷⁶ Varhaiskasvatukseen osallistumisella on tutkitusti merkittäviä hyötyjä etenkin niille lapsille, joiden tausta asettaa heidät muita heikompaan suhteelliseen asemaan. Osallistumisella varhaiskasvatukseen alle kolmevuotiaana näyttäisi olevan positiivisia vaikutuksia lasten kognitiiviseen ja kielenkehitykseen sekä akateemiseen suoriutumiseen joidenkin vaikutusten kestäessä nuoruuteen ja aikuisuuteen saakka.⁷⁷ Osa alle kouluikäisistä maahanmuuttajalapsista jää varhaiskasvatuksen ulkopuolelle, jos heitä hoitava vanhempi on työvoiman ulkopuolella pitkällä perhevapaalla.

Maahanmuuttajataustaiset naiset ovat miehiä todennäköisemmin perhevapaalla työelämän tai kotoutumiskoulutuksen sijaan. Tämä voi vaikuttaa perheen kotoutumiseen ja mahdollisesti perheen sisäiseen dynamiikkaan. Tällä on vaikutusta koko perheen, mukaan lukien lasten, kotoutumisen edellytyksiin ja vaikutus voi jatkua ylisukupolvisesti.

⁷⁶ Ahtiainen, H. & Mäki, N. & Määttä, S. & Saukkonen, P. & Yijälä, A. 2020. Ulkomaalaistaustaisten lasten ja nuorten hyvinvointi Helsingissä. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, kaupunkitutkimus ja -tilastot. https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/21_02_04_Tutkimuksia_5_Ahtiainen_Maki_Maatta_Saukkonen_Yijala.pdf.

⁷⁷ Karila, K. 2016. Vaikuttava varhaiskasvatus: Tilannekatsaus toukokuu 2016. Opetushallitus Raportit ja selvitykset 6/2016.

Kuntien avoimen varhaiskasvatuksen palveluilla on tuettu maahanmuuttajavanhempien ja -lasten kotoutumista ja sosiaalisten verkostojen rakentumista silloin, kun vanhempi on perhepaalla. Tarjolla olevat palvelut eivät ole olleet riittäviä tarpeeseen nähden. Kaikki kotona pitkään lapsia hoitavat vanhemmat, jotka hyötyisivät avoimesta varhaiskasvatuksesta eivät osaa hakeutua palveluiden piiriin. Tarvitaan nykyistä enemmän elämäntilanteeseen soveltuvia kielennoppimisen ja koulutuksen mahdollisuuksia.

Myös miesten pitkittynyt työttömyys voi vaikuttaa kielteisesti lähisuhteisiin sen lisäksi, että työttömyydestä seuraa köyhyyttä. Mieserityistä toimintaa, jossa tuetaan miehiä löytämään uusia rooleja sekä läheissuhteissaan että yhteiskunnassa, on toistaiseksi ollut melko vähän tarjolla. Sukupuolisensitiivisten kotoutumispalveluiden kehittämisessä ja tarjoamisessa kolmannen sektorin toimijoilla on merkittävä tehtävä.

Maahanmuuttotaukaiset perheet ovat ylliedustettuina lastensuojelun asiakkaina.⁷⁸ Tämä voi heijastaa tutkimusten mukaan ammattilaisten osin tiedostamattomia ennakoasenteita tai osaamisen puutteita. Tulkkauksen järjestämiseen ja riittävän ajan varaamiseen asiakastapaamisissa tulee kiinnittää perhepalveluissa huomiota, sillä väärinymmärryksillä voi olla lapselle ja perheelle pitkäkantoiset kielteiset seuraukset. Ammattilaisten osaamisen jatkuva kehittäminen niin tutkintokoulutuksessa kuin täydennyskoulutuksessa vaatii nykyistä enemmän huomiota. Hyvinvointialueiden syntyessä on huolehdittava, että sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten osaamista edistetään perheiden kotoutumisen kysymyksissä. Koulujen ammattilaisten osaamista monikielisessä ja –kulttuurisessa vuorovaikutuksessa maahanmuuttajaperheiden kanssa on kehitettävä.

Perhe- ja lähisuhdeväkivaltaa kohtaavat maahanmuuttajanaiset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa. Sosiaalisten verkostojen vähäisyys sekä kielitaidon puute ja yhteiskunnan palveluiden heikko tuntemus voivat vaikeuttaa hakeutumista apua tarjoavien palveluiden piiriin. Euroopan neuvoston Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelman mukaisesti edistetään yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovalistusta turvapaikanhakijoille ja kotoutumispalveluiden piirissä oleville muun muassa hyödyntäen jo kehitettyjä toimintamalleja sekä vahvistetaan maahanmuuttajaperheiden ohjausta osana sosiaali- ja terveysministeriön lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmaan sisältyvien perhekeskusten toimintaa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksella on vakinaistettu työ- ja elinkeinoministeriön tuella tyttöjen sukuelinten silpomisen ja kunniaan liittyvän väkivallan ehkäisyn henkilöresurssi ennaltaehkäisevään työhön.

Pakkoavioliittojen esiintymisestä ja ilmitulosta Suomessa laadittiin vuonna 2017 selvitysmuistio. Hallituksen lokakuussa 2021 antamassa hallituksen esityksessä (HE 172/2021 vp) esitetään muun muassa, että avioliittolakiin lisätään säännökset, jotka mahdollistavat pakottamalla solmitun avioliiton purkamisen kumoamalla. Lisäksi esitetään, että ulkomailla alaikäisenä solmittu avioliitto tunnustetaan vain erityisestä syystä, jos ainakin toisella aviopuolisoista oli avioliiton solmimishetkellä asuinpaikka Suomessa. Marraskuussa 2021 on valmistunut Oikeusministeriön arviomuistio avioliittoon pakottamisen rangaistavuudesta.

78 Kääriälä, A. & Keski-Säntti, M. & Aaltonen, M. & Haikkola, L. & Huotari, T. & Ilmakunnas, I. & Juutinen, A. & Kiilakoski, T. & Merikukka, M. & Pekkarinen, E. & Rask, S. & Ristikari, T. & Salo, J. & Gissler, M. 2020. Suomi seuraavan sukupolven kasvuypäristönä. Seuranta Suomessa vuonna 1997 syntyneistä lapsista, joilla, joilla on ulkomailla syntynyt vanhempi. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Raportti 15/2020. Nuorisotutkimusseuran/Nuorisotutkimusverkoston julkaisuja 228. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/140741/URN_ISBN_978-952-343-582-7.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Maahanmuuttajalasten ja -nuorten koulutuspolut

Perheen ohella neuvolan, varhaiskasvatuksen ja koulun muodostamalla jatkumolla on keskeinen rooli lasten ja nuorten kotoutumisen tukemisessa yhdessä nuorisotoimen kanssa. Lasten ja nuorten palveluiden järjestämisestä säädetään niitä koskevassa lainsäädännössä.

Kotoutumislain lähtökohtana on, että sovellettaessa kotoutumislakia alle 18-vuotiaaseen on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen etuun. Kunnan kotouttamisohjelmaan voidaan sisällyttää suunnitelma lasten ja nuorten kotoutumisen ja sosiaalisen vahvistamisen edistämiseksi. Lisäksi laissa on informatiivinen pykälä muista kotoutumista edistävästä toimenpiteistä, joihin kuuluvat muun muassa maahanmuuttajalapsen ja -nuoren kotoutumista edistävät toimenpiteet ja palvelut.

Maahanmuuttajataustaiset lapset ja nuoret eivät ole yksi yhtenäinen ryhmä: he tulevat monenlaisista sosioekonomisista taustoista, puhuvat yhtä tai useampaa kieltä, ovat syntyneet Suomessa tai muuttaneet tänne eri ikäisinä ja heidän vanhempansa painottavat kasvatuksessa erilaisia arvoja ja asenteita. Monilla maahanmuuttajanuorilla on koulutustilanne melko hyvä suhteessa ei-maahanmuuttajataustaisiin nuoriin. Kuitenkin muun muassa kotimaisia kieliä heikosti osaavilla nuorilla on kasvanut riski jäädä koulutuksen ja työmarkkinoiden ulkopuolelle.

Jokainen Suomessa vakinaisesti asuva lapsi on oppivelvollinen. Kunnalla on velvollisuus järjestää esi- ja perusopetusta kaikille kunnan alueella asuville lapsille, myös kansainvälistä suojelua hakevien lapsille. Perusopetuksessa saadut valmiudet luovat perustan toisen asteen sekä muussa koulutuksessa menestymiselle ja työelämään siirtymiselle. Onkin tärkeää kiinnittää entistä enemmän huomiota siihen, miten opetustoimessa voidaan varmistaa eri-ikäisinä ja erilaisin taustoin maahan muuttaneiden lasten ja nuorten yhdenvertainen mahdollisuus oppimiseen ja suoriutumiseen koulutuspolulla.

Vieraskielisten oppilaiden määrä on kasvanut etenkin perusopetuksessa verraten nopeasti. Vuonna 2015 kaikista perusopetuksen oppilaista vajaat 6 prosenttia oli vieraskielisiä; vuonna 2020 vieraskielisiä oli vajaat 9 prosenttia. Vieraskielisten osuudessa perusopetuksessa oli kuitenkin suuria alueellisia vaihteluita. Suhteellisesti eniten vieraskielisiä peruskouluikäisiä on Uudellamaalla, 16 prosenttia ja vähiten Etelä-Pohjanmaalla, 2 prosenttia.⁷⁹

Vieraskielisille lapsille ja nuorille järjestetään erilaisia, useimmiten kielenopetukseen liittyviä tukitoimia. Perusopetuksen yhteydessä voidaan järjestää valmistavaa opetusta maahanmuuttajille. Maahanmuuttajien perusopetuksen valmistavan opetuksen tavoitteena on antaa oppilaalle tarvittavat valmiudet suomen tai ruotsin kielessä ja tarpeelliset muut valmiudet esiopetukseen tai perusopetukseen siirtymistä varten sekä edistää oppilaiden tasapainoista kehitystä ja kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan. Kunnat tai muut opetuksen järjestäjät eivät ole velvollisia järjestämään valmistavaa opetusta. Valmistava opetus nähdään kuitenkin tärkeäksi ja valtio kannustaa sen järjestämiseen maksamalla valmistavan opetuksen oppilaista erillistä valtionosuutta. Perusopetuksen valmistavan opetuksen osallistujamäärä on kasvanut ollen vuonna 2021 3500 oppilasta.

Perusopetuksessa sekä lukiokoulutuksessa voidaan lisäksi järjestää suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetusta erityisen maahanmuuttajille tarkoitetun oppimäärän mukaan. Kunnilla ei ole velvollisuutta järjestää opetusta, mutta valtio myöntää erillistä valtionavustusta suomi tai ruotsi toisena kielenä (S2/R2) -opetuksen järjestämiseen. Kaikista vieraskielistä oppilaista yli 81 prosenttia osallistui S2 -opetukseen ja 2,4 prosenttia R2 -opetukseen lukuvuonna 2020/2021. Jos

⁷⁹ Tilastokeskus, Väestötillastot 2020.

oppilaalla ilmenee oppimis- tai muita vaikeuksia, hän on oikeutettu oppimisen ja koulunkäynnin tukeen. Vuonna 2019 vieraskielisistä oppilaista 14,6 prosenttia oli oikeutettu erityiseen tukeen.⁸⁰

Vieraskielisen oppilaan oman äidinkielen opetuksella voidaan tukea oppilaan oman persoonallisuuden kehitystä ja jakaa tietoa hänen taustakulttuuristaan. Oman äidinkielen hyvä hallinta luo edellytyksiä myös suomen kielen oppimiselle ja suomen kielellä opetettavien muiden aineiden oppimiselle. Valtio tukee oman äidinkielen opetuksen järjestämistä maksamalla koulutuksen järjestäjälle erillistä valtionavustusta. Syyskaudella 2020 oman äidinkielen opetusta antoi 84 koulutuksen järjestäjää yhteensä 57 eri kielessä.⁸¹

Valtiontalouden tarkastusviraston 2015 mukaan toimiva, maahanmuuttajataustaisten oppilaiden erityistarpeet huomioon ottava koulutusjärjestelmä on tehokas, jos ei jopa tehokkain, tapa integroida nuoret maahanmuuttajat yhteiskuntaan. Tällä hetkellä koulutusjärjestelmämme ei kuitenkaan tarjoa kaikille maahanmuuttajataustaisille oppilaille tasaveroisia mahdollisuuksia. Uusimpien, PISA 2018 -tulosten mukaan, ensimmäisen sukupolven maahanmuuttajaoppilaiden keskimääräinen pistemäärä lukutaidossa oli 107 pistettä ja toisen sukupolven 71 pistettä pienempi kuin kantaväestön oppilaiden keskiarvo. Ero vastaa noin kahden vuoden laskennallista oppimäärää. Erot kantaväestön ja maahanmuuttajataustaisten oppilaiden välillä ovat pysyneet vakaina PI-SA-kierroksesta toiseen. Maahanmuuttajataustaisten oppilaiden osaamisero kantaväestöön korostuu mitä vanhempana oppilas saapuu Suomeen. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusraportti suositti jo vuonna 2015 kiinnittämään huomiota sekä ensimmäisen että toisen sukupolven maahanmuuttajaryhmien mahdollisen lisätuen tarpeeseen integraation ja jatko-opintovalmiuksien varmistamiseksi sekä perusopetuksen arviointikäytäntöihin.⁸² Maahanmuuttajaoppilaat ovat PISA-tutkimuksessa verrattain pieni joukko. Tämän vuoksi PISA 2022 -tutkimuksessa maahanmuuttaja-oppilaista otetaan jälleen yliotos, jolloin. Tällöin saadaan luotettavaa seurantatietoa edelliseen yliotokseen, vuoden 2012 tutkimukseen verrattuna. Yliotos ei vaikeuta PISA tuloksien kansallisten keskiarvojen laskentaa.

Viime vuosina vieraskielisten opiskelijoiden osuus sekä ammatillisessa että lukiokoulutuksessa on kasvanut huomattavasti. Ammatillisessa koulutuksessa osuus on kuitenkin kasvanut nopeammin. Vuonna 2020 ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijoista 14,4 prosenttia puhui äidinkielenään muuta kuin suomea, ruotsia tai saamea. Vastaavasti kaikista vuonna 2020 suoritetuista ylioppilastutkinnoista vieraskielisten opiskelijoiden suorittamien ylioppilastutkintojen osuus oli 5,6 prosenttia. Sekä ammatillisessa koulutuksessa että lukiokoulutuksessa vieraskielisten läpäisyasteet ovat matalammat kuin suomen-, ruotsin- ja saamenkielisillä. Vieraskielisten on mahdollista kehittää valmiuksia toisen asteen koulutukseen siirtymiseksi nivelvaiheen koulutuksissa, jotka syksystä 2022 yhdistetään uudeksi yhtenäiseksi koulutuskokonaisuudeksi, tutkintokoulutukseen valmentavaksi koulutukseksi (TUVA). Lisäksi ammattikorkeakouluissa järjestetään maahanmuuttajien valmentavaa koulutusta, joka on opiskelijalle ilmaista.

⁸⁰ Opetushallinnon tilastopalvelu, https://vipunen.fi/fi-fi/_layouts/15/xlviewer.aspx?id=/fi-fi/Raportit/Erityisopetus%20-%20Vieraskieliset%20-%20Aikasarja.xlsb.

⁸¹ Opetushallinnon tilastot, Oma äidinkielenä opetetut kielet ja opetukseen osallistuneiden määrät vuonna 2020, Oma äidinkielenä opetetut kielet ja opetukseen osallistuneiden määrät vuonna 2020 (oph.fi).

⁸² PISA18 Ensituloksia. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2019:40, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161922>.

Uusi oppivelvollisuuslaki tuli voimaan 1.8.2021. Tavoitteena on, että jokainen nuori suorittaa toisen asteen koulutuksen, ja uudistuksen voidaankin arvioida hyödyttävän myös maahanmuuttajanuoria. Uudistuksen myötä aiemmin työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaana olleiden 17-vuotiaiden maahanmuuttajien palveluiden järjestämisvastuu siirtyi työ- ja elinkeinotoimistoilta kunnille ja oppilaitoksille. Oppivelvollisuuden laajentumisen jälkeen 17-vuotiaat, oppivelvollisten maahanmuuttajien ei ole enää ollut mahdollista opiskella työvoimakoulutuksena järjestettävässä kotoutumiskoulutuksessa tai kotoutumislain mukaan omaehtoisesti työttömyysetuudella tuettuna.

Yli 18-vuotiaat kotoutumisen edistämisen piirissä ja työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaana olevat maahanmuuttajanuoret ohjataan usein kotoutumiskoulutukseen, luku- ja kirjoitustaidon koulutukseen tai aikuisten perusopetukseen. Kotoutumiskoulutuksen aikana saavutettu kielitaitotaso ei kuitenkaan aina riitä jatko-opintoihin tai työelämän vaatimuksiin. Nuorten maahanmuuttajien kotoutumisen edistämässä haasteena on ollut varmistaa katkeamaton palvelu kotoutumiskoulutuksen jälkeen. Peruskouluin ylittäneiden muuttajien kohdalla tilanteen arvioidaan parantuneen muun muassa aikuisten perusopetuksen uudistuksen ja omaehtoisten opintojen tukiajan pidennyksen myötä. Omaehtoisten opintojen tukiaikaa pidennettiin vuoden 2017 alusta voimaantulleella lainmuutoksella siten, että opintojen muodostama kokonaisuutta voidaan jatkossa tukea enintään 24 kuukauden sijaan 48 kuukauden ajan, jos opintojen tavoitteena on perusopetuksen oppimäärän suorittaminen.

Jatkossa erityistä huomiota tulee kiinnittää opintojen nivelvaiheiden sujuvoittamiseen. Parhaiten syrjäytymisriskiä voidaan ehkäistä varmistamalla nuorten kielitaidon riittävä taso peruskoulun päättövaiheeseen mennessä. Sekä varhain perheellistyneitä naisia että yläkouluikäisinä saapuneita nuoria todennäköisesti usein yhdistää puutteellinen suomen tai ruotsin kielen taito, joka vaikeuttaa toisen asteen opinnoissa jatkamista. Onkin tärkeää tukea lasten ja nuorten kielenoppimista ja sopivan koulutuspolun löytymistä. Tämän edistämiseksi tarvitaan monien viranomaisten verkostotyötä sekä ammattilaisten koulutusta ja täydennyskoulutusta, joissa kiinnitetään huomiota erityisesti ensimmäisen sukupolven lasten ja nuorten koulunkäynnin ja sosiaalisen integraation tukemiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriön johdolla valmisteltiin vuosina 2017-2019 kolme raporttia: Maahanmuuttajien koulutuspolut ja integrointi; kipupisteet ja toimenpideehdotukset I- III, joiden tavoitteena on muun muassa parantaa suomen tai ruotsin kielen kehittämismahdollisuuksia sekä kehittää maahanmuuttajien osallistumismahdollisuuksia. Raporttien ehdotuksista moni on pantu toimeen ja osaa edistetään erilaisissa rakenteissa.

Perheiden sosioekonomiseen asemaan liittyvät erot vaikuttavat lasten lähtökohtiin. Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan myös kotoutumissuunnitelmilla on osoitettu olevan selvä ylisukupolvinen vaikutus, joka näyttäytyy parempana opintomenestyksenä niillä maahanmuuttajien lapsilla, joiden vanhemmille oli tehty kotoutumissuunnitelma verrattuna hieman aiemmin tulleiden maahanmuuttajien lapsiin, joiden vanhemmille ei ollut tehty kotoutumissuunnitelmaa⁸³. Valtion taloudellisen tutkimuslaitoksen selvityksen mukaan myös esimerkiksi Helsingin kaupungin positiivisen erityiskohtelun määrärahat kouluille ovat todistettavasti lisänneet paitsi suomenkielisten poikien, myös maahanmuuttajataustaisten oppilaiden todennäköisyyttä hakeutua toisen asteen koulutukseen⁸⁴. Myös koulujen oppilashuoltopalvelut, oppilaanohjaus sekä

⁸³ Hämäläinen, K., Pesola, H., & Sarvimäki, M. 2015. Kotoutumissuunnitelmien vaikutukset maahanmuuttajien lasten koulutusvalintoihin. Helsinki: Edita Publ.

⁸⁴ Silliman, M. 2017. Targeted funding, Immigrant Background and Educational Outcomes: Evidence from Helsinki's "Positive Discrimination" Policy. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT Working Papers 91.

kulttuuri- ja liikuntapalvelut ovat oleellisessa asemassa lasten ja nuorten ohjauksessa ja siirtymien sujuvoittamisessa.

Ilman huoltajaa maassa olevat alaikäiset

Suomeen on tullut viime vuosina vuosittain noin 100 – 300 alaikäistä ilman huoltajaa hakemaan kansainvälistä suojelua. Vuoden 2015 poikkeuksellisen suuren määrän, (3 024 ilman huoltajaa tullutta alaikäistä turvapaikanhakijaa) jälkeen on palattu aiempien vuosien määriin. Alaikäisiä saapui ilman huoltajaa vuonna 2016 yhteensä 401, vuonna 2017 yhteensä 142, vuonna 2020 yhteensä 146 ja vuonna 2021 noin 130⁸⁵.

Alaikäisten turvapaikanhakijoiden vastaanotosta turvapaikkaprosessin aikana säädetään kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetussa laissa (746/2011, vastaanottolaki). Ilman huoltajaa saapunut alaikäinen turvapaikanhakija majoitetaan alaikäisille tarkoitettuun yksikköön, kuten ryhmäkotiin tai tukiasuntolaan. Ryhmäkoteja, kuten muitakin vastaanottokeskuksia, ohjaa Maahanmuuttovirasto ja niistä säädetään vastaanottolaissa.

Oleskelulupapäätöksen jälkeen ilman huoltajaa maassa olevan alaikäisen kuntaan muutosta ja kotoutumisen edistämisestä säädetään kotoutumislaisissa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus osoittaa ilman huoltajaa tulleen alaikäisen kuntaan oleskeluluvan myöntämisen jälkeen. Kotoutumislain mukaan ilman huoltajaa olevan lapsen tai nuoren, jolle on myönnetty oleskelulupa, hoiva, huolenpito ja kasvatus järjestetään perheryhmäkodissa tai tuetun perhesijoituksen avulla taikka muuten tarkoituksenmukaisella tavalla. Kunta sopii elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa perheryhmäkodin tai muun asuinyksikön perustamisesta, lasten ja nuorten sijoittamisesta näihin yksiköihin, kotoutumista edistävien palvelujen järjestämisestä sekä toimenpiteistä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta. Perheryhmäkodin perustamisessa on kotoutumislain lisäksi otettava huomioon lastensuojelulain säännökset henkilöstömitoituksesta, toimitiloista ja kasvuoloista. Perheryhmäkotien toiminnan ohjaus ja valvonta kuuluvat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtäviin.

Ilman huoltajaa maassa olevien alaikäisten asumisen järjestäminen jakautuu kahden hallinnon-alan välille. Maahanmuuttovirasto, kunnat ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset tekevät yhteistyötä, jotta turvapaikanhakijoiden ja oleskeluluvan saaneiden yksiköitä olisi mahdollisuuksien mukaan samoilla paikkakunnilla, eikä lasten kotoutuminen vaarantuisi turhien paikkakunnanvaihdosten myötä. Yhteistyötä on viime vuosina tiivistetty myös siten, että Maahanmuuttovirasto, kunta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus sopivat yhteisten yksiköiden, niin sanottujen hybridiyksiköiden perustamisesta. Näissä yksiköissä asuu sekä turvapaikanhakijoita että oleskeluluvan saaneita alaikäisiä. Hybridiyksiköihin sovelletaan siis sekä vastaanottolakia että kotoutumislakia, ja niiden valvonta on jakautunut Maahanmuuttoviraston ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten välille. Hybridiyksikön etu on jatkuvuus, sillä lapsen ei tarvitse muuttaa oleskeluluvan saatuaan. Etu on myös taloudellinen, kun yksikön paikkaluku voidaan jakaa joustavasti turvapaikanhakijoiden ja oleskeluluvan saaneiden kesken ja käyttöaste näin pitää korkeana.

Valtiontalouden tarkastusvirasto⁸⁶ on kiinnittänyt huomiota siihen, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset käytännössä ohjaavat osin sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön

⁸⁵ Tilastot, Maahanmuuttovirasto.

⁸⁶ Kotouttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 3/2014.

alaan kuuluvaa toimintaa. Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan perheryhmäkotien yhteistyö kunnan lastensuojelun kanssa on aiheuttanut epäselvyyttä. Raportissa esitetään lainsäädännön ja viranomaisvastuiden selkiyttämistä.

Ilman huoltajaa maassa olevien lasten ja nuorten asumista ja tukea ei Suomessa järjestetä osana sosiaali- ja terveyspalveluita toisin kuin muiden vastaavassa asemassa olevien lasten ja nuorten palvelut. Euroopan muuttoliikeverkoston vuonna 2017 tekemän vertailun⁸⁷ mukaan Suomen järjestelmä poikkeaa tältä osin useimpien muiden Euroopan maiden järjestelmistä.

Korkein hallinto-oikeus on vuonna 2019 antamassaan vuosikirjapäätöksessä⁸⁸ vahvistanut, ettei ilman huoltajaa maassa olevien perheryhmäkodin järjestäminen ole kunnallista sosiaali- ja terveyspalvelua. Koska perheryhmäkotitoiminnassa ei ole kyse sosiaali- ja terveyspalvelusta, ei toimintaan myöskään voida soveltaa suoraan esimerkiksi sosiaalihuoltoa koskevaa lainsäädäntöä. Verrattuna vastaaviin sosiaali- ja terveyspalveluihin, perheryhmäkotitoimintaan ei sovelleta, mitä yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa säädetään vastuusta palvelujen laadusta, palveluiden tuottamista koskevasta luvasta taikka valvonnasta tai rekisteristä. Perheryhmäkodeilta myös puuttuu erilaisia suunnitelmia ja valvontakäytäntöjä sekä asiakastietojärjestelmiä, joita vastaavissa sosiaalihuollon yksiköissä on käytössä.

Myös Lastensuojelun keskusliiton vuonna 2019 julkaisemassa selvityksessä⁸⁹ havaittiin, että kunnissa sovelletaan sosiaalihuoltolakia eri tavoin ilman huoltajaa maassa oleviin lapsiin ja nuoriin. Lasten asumisesta ja huolenpidosta vastaaville työntekijöille ei selvityksen mukaan ollut selvää, minkä lain puitteissa toimitaan.

Vuonna 2017 valmistuneessa selvityksessä⁹⁰ arvioitiin ilman huoltajaa Suomeen tulleiden oleskeluluvan saaneiden lasten tuen ja asumisen hallinnoinnin järjestämisestä. Järjestelmän keskeisinä heikkouksina pidettiin lasten siirtoja yksiköstä toiseen, yksiköiden perustamisprosessin hitautta, kankeutta ja riippuvuutta kunnan suostumuksesta sekä ohjauksen ja valvonnan työnjaon epäselvyyttä. Selvityksessä suositeltiin, että alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden oleskeluluvan saaneiden tuen ja asumisen järjestäminen siirrettäisiin pidemmällä tähtäimellä osaksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. Selvityksessä katsottiin, että sosiaalihuoltoon sekä lapsen edun arviointiin liittyvä osaaminen ja asumista järjestävien laitosten valvonta tulisivat vahvemmin varmistetuksi osana sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuutta.

Kotoutumislain mukaan alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tullut voi olla tukitoimenpiteiden piirissä siihen saakka, kunnes hän täyttävät 25 vuotta tai kunnes hänellä on huoltaja Suomessa. Suurin osa alaikäisenä ilman huoltajaa saapuneista nuorista tarvitsee erityisiä tukipalveluja vielä täysi-ikäistyttyään erityisesti asumisen, koulutuspolkujen sekä talouden- ja arjenhallinnan osalta. Tämän johdosta täysi-ikäisille tarjottavan tuen ikäraja nostettiin 25-vuoteen vuonna

⁸⁷ EMN Study. 2017. Approaches to unaccompanied minors following status determination.

⁸⁸ KHO: 2019:45 <https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1554464517790.html>.

⁸⁹ Martiskainen & Toivonen. 2019. Kotoutumisen polku Ilman huoltajaa tulleiden lasten oikeudet, tarpeet ja palvelut. Lastensuojelun Keskusliiton verkkojulkaisu 6/2019 (https://www.lskl.fi/wp-content/uploads/Kotoutumisen_polku_.pdf).

⁹⁰ Lundqvist & Tantarimäki & Halttunen & Vanhanen. 2017. Esiselvitys alaikäisinä ilman huoltajaa Suomeen tulleiden oleskeluluvan saaneiden tuen ja asumisen hallinnoinnista maakuntaudistuksen jälkeen. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 18/2017 (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79736>).

2020. Kotoutumislain mukaisten toimenpiteiden tarkoituksena on auttaa myös aikuistuvaa nuorta saavuttamaan riittävät valmiudet itsenäisen elämän aloittamiselle.

Kunnalle korvataan ilman huoltajaa olevan alaikäisen sijoittamisesta 28 §:n mukaiseen perheyhmäkotiin tai muuhun asuinyksikköön sekä perhehoidosta, asumisen tukipalveluista, sosiaalihuollon palveluista sekä muista tukipalveluista kunnalle aiheutuneet kustannukset siihen saakka, kunnes nuori täyttää 25 vuotta, mutta kuitenkin korkeintaan kymmeneltä vuodelta. Korvauksen saamisen edellytyksenä on myös, että ilman huoltajaa tullut lapsi tai nuori on kotoutumislain soveltamisalan piirissä, eli että hän ei ole saanut Suomen kansalaisuutta.

Lapsen oikeuksien näkökulmasta ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten osalta kotoutumisen edistämisen keskeisenä lähtökohtana tulee olla lapsen edun turvaaminen. Käytännössä lapsen hyvinvoinnin kannalta tärkeää on mahdollisuus oppimiseen ja koulutukseen, sosiaalisten suhteiden solmimiseen sekä asuinympäristön pysyvyyteen.⁹¹ Hallinnollisten ratkaisujen tulee turvata lapsilähtöinen tilanteen arvioiminen ja sen pohjalta tehtävät ratkaisut.

Ilman huoltajaa tulleen lapsen kannalta kotoutumisprosessiin vaikuttavat paitsi hänen aiemmat elämänvaiheensa ja lähtökohtansa, myös ikä, sukupuoli ja yksilölliset ominaisuudet. Kokemus osallisuudesta vaihtelee sekä lasten kesken että tilannekohtaisesti. Ilman huoltajaa tulleiden lasten kotoutumispolku alkaa jo vastaanottovaiheessa muun muassa kielen opiskelulla. Koulutus on ilman huoltajaa tulleille lapsille ja nuorille tärkein yksittäinen kotoutumistekijä.

Ilman huoltajaa maahan saapuneet nuoret ovat pääsääntöisesti sosiaalihuoltolain mukaisesta erityistä tukea tarvitsevia asiakkaita, joiden palvelutarpeisiin pyritään vastaamaan laaja-alaisesti verkostomaista työskentelyä hyödyntäen (muun muassa yhteistyö nimettyjen edustajien, perheyhmäkotien sekä oppilaitosten kanssa). Palveluita tulee kehittää siten, että ne turvaavat lapsen oikeuksien täysimääräisen toteutumisen sekä kasvun ja kehityksen ja tarjoavat jatkuvuutta ja vakautta asumisessa, sosiaalisissa verkostoissa ja kotoutumisessa. Tällä hetkellä ei ole selvää, kuinka turvataan niiden ilman huoltajaa maassa olevien alaikäisten asema ja palvelut, jotka eivät saa palveluita kotoutumislain nojalla. Tämä koskee muun muassa ilman huoltajaa tulleita alaikäisiä, jotka ovat saaneet Suomen kansalaisuuden ja joilta siksi päättyvät kotoutumispalvelut sekä edustajan tuki.

2.5 Kuntaan osoittaminen

Kotoutumislain 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden (esimerkiksi kansainvälistä suojelua saavat ja kiintiöpakolaiset) erityinen haavoittuvuus on huomioitu kotoutumislain pykälissä, jotka koskevat kuntaan osoittamista ja kustannusten korvaamista kunnille. Moni kansainvälistä suojelua saava on kokenut lähtömaassa, matkalla tai Suomessa traumatisoivia tilanteita, joiden seurauksena heidän palveluntarpeensa, muun muassa mielenterveyspalveluiden ja kuntoutuksen tarve, on muita maahanmuuttajia laajempaa. Kotoutumislaisissa on haluttu turvata tämän haavoittuvassa asemassa olevan ryhmän palveluita sillä, että valtio kantaa vastuuta kustannuksista. Kotoutumislain 5 luvun säännöksiä kuntaan osoittamisesta sekä 6 luvun 45–49 §:n säännöksiä kustannusten korvaamisesta sovelletaankin lain 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettuun henkilöön. Tämän ryhmän nykyistä parempi tavoittaminen kotoutumista edistäviin palveluihin on ryhmän kotoutumisen ja työllistymisen parantamiseksi tärkeää. Heidän osaltaan myös

⁹¹ Björklund, K. 2014, Haluun koulutusta, haluun työtä ja elämän Suomessa. Yksintulleiden alaikäisten pakolaisten kotoutuminen Varsinais-Suomessa. Siirtolaisuusinstituutti, Tutkimuksia A 49.

Kaukko, M. 2015. Participation in and beyond liminalities. Action research with unaccompanied asylum-seeking girls. Acta Universitatis Ouluensis.

kunnan ja hyvinvointialueen yhteistyö kotoutumisen ja työllistymisen edistämässä on usein erityisen keskeistä.

Kotoutuslain 2 §:n 2 ja 3 momenteissa tarkoitettujen henkilöiden kuntaan osoittamisesta säädetään kotoutuslain 5 luvussa. Kunta voi tehdä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa sopimuksen näiden henkilöiden kuntaan osoittamisesta ja kotoutumisen edistämistä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus osoittaa 2 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitetun henkilön kuntaan, jonka kanssa sopimus on tehty. Sopimusneuvotteluiden ja kuntaan osoittamisen ohella elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävänä on kuntaan osoittamisen alueellisen strategian laatiminen ja toimeenpano. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja kunnan välisen sopimuksen tekeminen näiden henkilöiden kuntaan osoittamisesta ja kotoutumisen edistämistä on kunnille vapaaehtoista, mutta sopimus ja kunnan kotouttamisohjelma ovat kiintiöpakolaisten vastaanotosta ja kotoutumista edistävien palvelujen järjestämisestä maksettavien korvausten edellytys.

Lähtökohtaisesti kansainvälistä suojelua saaneet sijoitetaan kuntapaikoille. Työ- ja elinkeinoministeriö asettaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille vuosittain pakolaisten kuntapaikkojen määrälliset tavoitteet, joiden pohjalta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset neuvottelevat alueidensa kuntien kanssa. Kokonaiskuntapaikkatarve pohjautuu arvioon vuotuisesta kansainvälistä suojelua saavien määrästä. Vuoden 2015 poikkeuksellisen suuri turvapaikanhakijamäärä nosti vuonna 2016 valtakunnallisen tavoitteen 9 882 kuntapaikkaan aiempien vuosien 1 700 – 2 300 kuntapaikan tasosta. Turvapaikanhakijamäärän ja kansainvälistä suojelua saaneiden määrän laskiessa vuoden 2016 jälkeen kuntapaikkatarve on pudonnut vuotta 2015 edeltävälle tasolle. Vuodelle 2022 tavoite on 2 300 kuntapaikkaa.⁹²

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja kuntien välisiin kotoutuslain 2 §:n 2 ja 3 momenteissa tarkoitettujen henkilöiden kuntaan osoittamista koskeviin sopimuksiin perustuvia kuntapaikkoja oli ennen poikkeusvuotta 2015 ollut vuosia riittämättömästi, mikä hidasti sekä kiintiöpakolaisten että vastaanottokeskuksista kuntiin siirtymistä. Oleskeluluvansaaneiden turvapaikanhakijoiden kuntaan siirtymisen sujuvoittamiseksi Maahanmuuttovirasto alkoi ohjeistaa vastaanottokeskuksia kuntaan siirtymisen menettelyssä vuonna 2010 edeltävän vuoden aiempaa suuremman turvapaikanhakijamäärän seurauksena. Vastaanottokeskusten työntekijät tukevat oleskeluluvan saanutta henkilöä kuntaan muutossa pääsääntöisesti sen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen alueelle, jossa vastaanottokeskus sijaitsee.

Tilapäiseksi tarkoitettu toimintamalli on jäänyt käyttöön ja sopimusmenettelyyn perustuvien kuntapaikkojen riittämättömyyden vuoksi vastaanottokeskusten avustama kuntiin muutto on muodostunut monilla alueilla suuremmaksi kuin muutto elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten neuvottelemille kuntapaikoille. Tilanne vaihtelee elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten alueiden välillä. Vastaanottokeskusten tehtävät ovat avustetun kuntaan muuton myötä lisääntyneet, mutta vastaanottokeskuksen tehtävistä kuntaan muuton osalta ei ole erikseen laissa säädetty. Oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat voivat valita asuinpaikkansa ja suurin osa oleskeluvansaaneista turvapaikanhakijoista käyttääkin tätä perustuslakiin perustuvaa oikeuttaan. Tällöin oleskeluluvan saanut järjestää muuttonsa vastaanottokeskuksesta itsenäisesti ilman viranomaisohjausta.

Vuoden 2015 jälkeisessä tilanteessa vastaanottokeskuksen ohjaama ja itsenäinen muutto lisääntyivät suhteessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjaamaan muuttoon, kun kunta-

⁹² Maahanmuuttoviraston tiedot.

paikkoja ei ollut tarjolla riittävästi. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjaama kunta- paikoille muutto on vähentynyt vuodesta 2017 niin, että vuonna 2020 vain 11 prosenttia oleskeluluvansaaneista muutti kuntapaikoille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen osoittamina. Itsenäisen muuton osuus kaikesta vastaanottokeskuksesta kuntaan muutosta on ollut 70 prosentin tasolla vuodesta 2018 lähtien. Vuonna 2021 kuntapaikoille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ohjaamana muutti noin 16 prosenttia luvansaaneista turvapaikanhakijoista. Samoin noin 16 prosenttia muutti vastaanottokeskuksen ohjaamana ja noin 65 prosenttia muutti kuntaan itsenäisesti joko vastaanottokeskuksesta tai yksityismajoituksesta, jossa he olivat asuneet jo turvapaikanhakuvaiheessa. Vuonna 2021 muutto vastaanottokeskuksesta kuntaan tapahtui keskimäärin 73 vuorokaudessa oleskelulupapäätöksestä.⁹³

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja kuntien välisiin sopimukseen perustuva kuntaan- ohjaaminen oli haastavaa kuntapaikkojen riittämättömyyden vuoksi jo ennen poikkeusvuotta 2015, mutta tuolloin kasvanut turvapaikanhakijamäärä ja sen myötä lisääntynyt kuntaanohjattavien määrä osoitti entistä selkeämmin, että sopimusperusteinen kuntaanohjausjärjestelmä ei toimi kaikilta osin toivotulla tavalla. Kiintiöpakolaisten osalta kuntiin sijoittaminen on hallittua ja prosessi on sujuva. Oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden osalta sen sijaan, vaikka kuntapaikkojen määrää saatiin huomattavasti lisättyä ja vastaanottavien kuntien verkosto jäi laajemmaksi kuin ennen vuotta 2015, kääntyi oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden itsenäinen muutto vastaanottokeskuksista kuntiin kasvuun ja kuntapaikkoja jäi myös käyttämättä. Sopimusjärjestelmä mahdollistaa kuntaanohjaamisen hallittavuuden, mutta on hallinnollisesti hidaskäyttöinen eikä taivu suurten määrien nopeaan sijoittamiseen.

Kunnalliseen vastaanottopäätöksentekoprosessiin sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja kuntien välisiin sopimukseen perustuvaan kuntaan ohjaamiseen liittyy useita toimijoita ja vaiheita, jotka pitkittävät kuntapaikkapäätösprosessia ja hidastavat kiintiöpakolaisten vastaanottoa ja luvansaaneiden turvapaikanhakijoiden muuttoa vastaanottokeskuksista kuntiin. Oleskeluluvan saaneiden henkilöiden pitkittynyt oleskelu vastaanottokeskuksessa on kallista ja hidastaa kotoutumisen alkua. Vuoden 2015 turvapaikanhakijatilanteessa työ- ja elinkeinoministeriö, sisäministeriö, Maahanmuuttovirasto ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset tiivistivät yhteistyötä luvansaaneiden vastaanottokeskuksista kuntiin siirtymisen tehostamiseksi ja ohjauksen yhteensovittamiseksi. Vuosia jatkuneisiin kiintiöpakolaisten kuntaansijoittamisen haasteisiin ja oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden kuntiin siirtymisen nopeuttamiseksi toteutettiin EU:n Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotoutumisrahaston (engl. Asylum, Migration and Integration Fund, AMIF-rahasto) toimintakaudella 2014-2021 useita hankkeita, joissa on kehitetty prosesseja, tehostettu toimijoiden välistä yhteistyötä ja tuettu kiintiöpakolaisten vastaanottavia kuntia taloudellisin kannustimin, osaamista kehittämällä ja tietopohjaa vahvistamalla.

Yhteistyö elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja kuntien välillä on pääosin toimivaa sekä kuntaan osoittamisessa että kotoutumisen edistämässä. Vaikka oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden kuntapaikkatilanne on ollut viime vuosina parempi kuin ennen vuotta 2015, kuntapaikkoja jää vuosittain myös käyttämättä. Vastaanottokeskuksissa oleskeluluvan saaville voidaan hakea kuntapaikkaa, mutta kuntapaikkojen sijainti ei aina vastaa oleskeluluvan saaneiden henkilöiden tarpeita esimerkiksi jatkokoulutus- ja työllistymismahdollisuuksien osalta. Näiden lisäksi oman yhteisön tuki on keskeinen tekijä muuttopäätösten tekemisessä. Kiintiöpakolaisten kuntiin sijoittuminen on hallittua ja valtakunnallisesti kiintiöpakolaisten vastaanotto kohdistuu kaikille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten alueille. Luvansaaneille

⁹³ Maahanmuuttoviraston tiedot.

turvapaikanhakijoillekin on kuntapaikkoja kaikilla alueilla, mutta vastaanottokeskuksista siirytään kuntiin enimmäkseen ilman viranomaisohjausta niin sanotun itsenäisen muuton kautta. Pääosa muutosta kohdistuu suurimpiin kaupunkeihin. Neuvoteltuja kuntapaikkoja jää käyttämättä myös sen vuoksi, että kunnat saattavat rajoittaa kuntapaikoille vastaanottoa esimerkiksi tiettyä kieliryhmää edustaviin, joita kunnassa on jo entuudestaan, mutta joita ei välttämättä tietynä vuonna ole luvansaaneiden joukossa.

Vastaanottokeskuksen sijainti vaikuttaa siihen, minne oleskeluluvan saanut asettuu asumaan oleskeluluvan saatuaan. Pääsääntöisesti vastaanottokeskukset pyrkivät ohjaamaan luvansaaneita alueelle, jossa vastaanottokeskus sijaitsee. Vastaanottokeskusten sijoittelussa ei kuitenkaan ole huomioitu kuntaan sijoittumisen tai kotoutumisen lähtökohtia, millä voi olla vaikutusta kuntaan siirtymiseen ja kotoutumisen alkamiseen. Sopimusperusteisesta ja vastaanottokeskuksen avustamasta muutosta pääosa suuntautuukin sen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen alueelle, jossa vastaanottokeskus sijaitsee. Muu muutto kohdistuu pääasiassa pääkaupunkiseudulle ja muihin suurimpiin kaupunkeihin. Vuonna 2021 oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden kaikista muutoista noin 43 prosenttiin kohdistui pääkaupunkiseudulle. Erityisesti itsenäinen muutto pääkaupunkiseudulle ja muihin suurempiin kaupunkeihin on johtanut siihen, että ne eivät myönnä suuria määriä kuntapaikkoja.

Vastaanottava kunta järjestää kuntapaikalle muuttavalle oleskeluluvansaaneelle turvapaikanhakijalle asunnon. Oleskeluluvansaaneen henkilön on lähtökohtaisesti muutettava vastaanottokeskuksesta 2 kuukauden kuluessa oleskeluluvan tiedoksisaannista. Vaikka henkilö olisi saanut kuntapaikan, asuntoa voi silti joutua odottamaan pidempään. Asunnon vapautumisen tai löytymisen lisäksi kuntaan siirtymisen sujuvuuteen vaikuttaa osaltaan ulkomaalaisrekisteröintien sujuvuus. Vuonna 2020 aloittaneen Digi- ja väestötietoviraston rekisteröintitoiminnoissa on ollut viiveitä, mikä on viivästyttänyt luvansaaneiden turvapaikanhakijoiden kuntaan siirtymistä ja palveluiden piiriin pääsemistä, mikä hidastaa kotoutumisen alkamista. Ne oleskeluluvan saavat, jotka haluavat muuttaa muihin kuin kuntapaikkoja tarjoaviin kuntiin, järjestävät asuntonsa itsenäisesti. Käytännössä itsenäisesti muuttavat hankkivat ensimmäisen asuntonsa yksityisten asuntomarkkinoiden tarjonnasta tai muuttavat aluksi sukulaisten tai tuttavien luo. Erityisesti suurimmissa kaupungeissa ja kasvukeskuksissa valtion tukemia vuokra-asuntoja on usein vähän saatavilla, mikä hidastaa erityisesti sovituille kuntapaikoille siirtymistä, tai jo lähtökohtaisesti vaikeuttaa kuntapaikkojen saamista.

Vastaanottokeskuksesta itsenäisesti kuntiin muuttavien muuttoliikettä on vaikea ohjata alueellisesti. Vastaanottokeskus voi pyrkiä vaikuttamaan muuttopäätöksiin informaatio-ohjauksella, mutta luvansaavat henkilöt tekevät muuttopäätöksensä omaan harkintaansa perustuen. Itsenäinen muutto haastaa kuntien varautumista itsenäisesti muuttavien palvelutarpeisiin. Varautumista voidaan tukea toimijoiden, muun muassa kunnan ja vastaanottokeskuksen, välisellä yhteistyöllä ja tiedonvaihdolla. Ilman viranomaisohjausta kuntaan muuttavien kunnan palveluihin ohjautumiseen on tarpeen kiinnittää erityistä huomiota.

2.6 Hyvien väestösuhteiden ja maahanmuuttajien osallisuuden edistäminen

Hyvät etniset suhteet, kansalaisyhteiskunta ja osallisuus

Hyvät etniset suhteet ovat yhteiskunnan eri osa-alueet läpäisevä kokonaisuus, jonka vaikutukset näkyvät laajasti maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikan kentällä. Hyvät etniset suhteet edistävät maahanmuuttajien kotoutumista sekä osallisuutta, kun taas kielteiset asenteet eri väestöryhmien välillä, syrjintä ja rasismi aiheuttavat turvattomuutta ja vähentävät eri väestöryhmien vuo-

rovaikutusta ja siten vaikeuttavat kotoutumista. Väestöryhmien väliset suhteet ja asenneilmapiiri vaikuttavat maahanmuuttajien kotoutumiseen ja mahdollisuuteen osallistua yhteiskuntaan. Etnisten suhteiden sijaan käyttöön on vakiintumassa laajempi väestösuhteiden lähestymistapa, jossa asenteita, vuorovaikutusta eri väestöryhmien välillä sekä eri väestöryhmien osallisuutta ja turvallisuuden tunnetta sekä niiden välisiä riippuvuuksia tarkastellaan kokonaisuutena.

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa hyvien etnisten suhteiden edistämisen yhteensovittamisesta, valtakunnallisesta arvioinnista ja seurannasta, sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjaamisesta hyvien etnisten suhteiden edistämiseen liittyvissä tehtävissä. Oikeusministeriössä toimii etnisten suhteiden neuvottelukunta, josta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Etnisten suhteiden neuvottelukunnan tehtävänä on asetuksen mukaan muun muassa edistää vuoropuhelua ja yhteistyötä maahanmuuttajien, etnisten vähemmistöjen, viranomaisten, poliittisten puolueiden ja kansalaisjärjestöjen välillä sekä seurata etnisten suhteiden kehittymistä yhteiskunnassa. Neuvottelukunta tekee aloitteita maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen osallistumisen ja vaikuttamisen edistämiseksi, henkilökohtaisen turvallisuudentunteen parantamiseksi ja eri väestöryhmien välisen myönteisen asenneilmapiirin kehittämiseksi. Lisäksi se toimii asiantuntijaelimenä antamalla lausuntoja sekä tekemällä esityksiä ja aloitteita maahanmuutto-, kotoutumis- ja yhdenvertaisuuspolitiikan eri osa-alueiden kehittämiseksi.

Valtakunnallisen neuvottelukunnan apuna toimii elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten koordinoimina seitsemän etnisten suhteiden alueellista neuvottelukuntaa, joiden tehtävänä on hoitaa aluetasolla etnisten suhteiden neuvottelukunnalle asetuksessa säädettyjä tehtäviä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi kotoutumislain mukaan asettaa myös alueellisen maahanmuuttoasiain toimikunnan, jonka yhtenä tehtävänä on yhdenvertaisuuden edistäminen.

Yhdenvertaisuuslainsäädäntö on keskeinen eri väestöryhmien yhdenvertaisten mahdollisuuksien turvaamisessa. Viranomaisilla, koulutuksen järjestäjillä sekä isommilla työnantajilla tulee olla yhdenvertaisuuslain edellyttämä yhdenvertaisuussuunnitelma konkreettisista toimenpiteistä syrjinnän torjumiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Yhdenvertaisuussuunnittelu tarjoaa mahdollisuuden myös eri ryhmien välisten suhteiden kehittämiseen organisaatioiden tasolla. Yhdenvertaisuuslain nojalla viranomaisen on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Kuntaliiton vuonna 2018 julkaisemassa selvityksessä⁹⁴ on kartoitettu yhdenvertaisuussuunnitelmien tekemistä kunnissa. Kyselyyn vastanneista 127 kunnasta noin puolet (54 prosenttia) ilmoitti, että toiminnallinen yhdenvertaisuussuunnitelma on tehty osana jotakin muuta suunnitelmaa, yleisimmin osana tasa-arvosuunnitelmaa. Oikeusministeriö on kehittänyt yhdenvertaisuussuunnittelun ja yhdenvertaisuuden arvioinnin ohjeita ja menetelmiä ja ylläpitää syrjinnän seurantajärjestelmää.

Kotoutumislain mukaan kunnan kotouttamisohjelmaan voidaan sisällyttää suunnitelma hyvien etnisten suhteiden ja kulttuurien välisen vuoropuhelun edistämisestä. Vuonna 2022 valmistuneen kuntien kotouttamisohjelmia koskevan selvityksen⁹⁵ mukaan hyvät väestösuhteet vaikut-

⁹⁴ Ekholm, E. & Tuokkola K. 2018. ”Samalle viivalle” Havainnot kuntien yhdenvertaisuustyöstä. Kuntaliiton julkaisusarja nro 2/2018. https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/180314_tiedote-liite_1907Yhdenvertaisuusjulkaisu_nro2_2018.pdf.

⁹⁵ Koskimies, L. & Kettunen, P. (2022): Selvitys kuntien kotouttamisohjelmista. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2022:12. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-736-6>

tavat olevan läsnä lähes kaikissa ohjelmissa mainintana mutta varsinaisia tavoitteita tai toimenpiteitä väestösuhteiden edistämiseksi ei aina ole esitetty. Aihe jää ohjelmissa suhteellisen pienelle huomiolle siihen nähden, että se on kotoutumislaisissa yksi erikseen nostetuista sisältösuosituksista. Tähän voi syynä olla kyseisen toimialueen määrittelemättömyys ja vastuutahojen sijaitseminen osin kunnallisten palveluiden ulkopuolella.

Joidenkin kuntien kotouttamisohjelmiin on sen sijaan onnistuneesti asetettu tavoitteita ja toimenpiteitä syrjinnän ja konfliktien ehkäisyyn, turvallisuuteen ja yhteiskunnalliseen osallisuuteen sekä esimerkiksi kunnan viestinnän monimuotoisuuteen liittyen. Ohjelmissa on myös toimenpiteitä, joiden avulla lisätään eri väestöryhmien kohtaamisia ja osallistumismahdollisuuksia lähidemokratiassa ja järjestötoiminnassa. Myös antirasismi ja kaksisuuntainen kotoutuminen nousevat ohjelmissa esiin. Selvityksen valossa kunnat, erityisesti pienet kunnat, tarvitsevat tukea väestösuhteita koskevien konkreettisten tavoitteiden ja mittareiden asettamiseen. Hyviä väestösuhteita edistävän työn suunnitelmallisuutta ja sen perustumista tietoon kunnan tai alueen hyvien väestösuhteiden tilasta on syytä lisätä. Lisäksi tarvitaan keskustelua väestösuhteiden tilan syistä ja suurimmista haasteista sekä näihin kohdistuneita toimenpiteitä. Toimenpiteet voivat olla edellä mainittujen lisäksi esimerkiksi erilaiset yhdenvertaisuuteen, monimuotoisuuteen ja antirasismiin keskittyvät koulutukset, syrjinnän vastaiset neuvontapalvelut, tuki radikalismista ja ääriryhmistä irtautumiseen sekä sovittelutoiminta.

Kunta tai useampi kunta yhdessä voi myös asettaa paikallistason neuvottelukunnan kotoutumisen edistämisen suunnittelun ja toimeenpanon kehittämistä sekä etnisten suhteiden edistämistä varten.

Hyvien etnisten suhteiden ja eri väestöryhmien välisen vuorovaikutuksen merkitys korostuu arkipäivän tilanteissa ja lähiyhteisöissä, joten kuntien ja järjestöjen rooli hyvien etnisten suhteiden edistämiseksi ja syrjinnän ja rasismien ehkäisyssä on keskeinen. Järjestöillä on keskeinen merkitys kotoutumisessa väestöryhmien välisen vuorovaikutuksen ja ihmisten arkisten kohtaamisten mahdollistajina sekä julkisten palvelun täydentäjänä.

Euroopan perusoikeusvirasto julkaisi 2017 EU MIDIS-tutkimuksen⁹⁶, jolla kerättiin vertailukelpoista tietoa maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen kokemuksista eri elämänalueiden osalta. Tutkimusaineisto kerättiin kaikissa EU:n jäsenmaissa vuosina 2015 - 2016 ja Suomen osalta tutkittavaksi ryhmäksi valikoituivat aikuiset maahanmuuttajat ja heidän lapsensa Saharan eteläpuolisesta Afrikasta. Tutkimuksen mukaan Suomessa Saharan eteläpuolisesta Afrikasta tulleista maahanmuuttajista ja heidän lapsistaan 60 prosenttia kokee tulleensa syrjityksi etnisen taustansa tai maahanmuuttajataustansa vuoksi tutkimusta edeltäneiden viiden vuoden aikana (EU vastausten keskiarvo: 38 prosenttia). Syrjintäkokemuksia esiintyy esimerkiksi julkisissa ja yksityisissä palveluissa, työnhaussa, työpaikoilla, asunnon hankinnassa ja koulutuksessa. Häirintää ja viharikollisuutta koskevat vastaustulokset olivat samansuuntaisia kuin syrjintäkokemukset: 47 prosenttia on kokenut taustastaan johtuvaa häirintää tutkimusta edeltäneiden 12 kuukauden aikana. Myös edellinen vastaava vuonna 2008 toteutettu tutkimus osoitti korkeita lukuja syrjinnän ja häirinnän osalta, eikä tilanne ole maahanmuuttajien kokeman syrjinnän osalta muuttunut.

Yhteisöön kuulumista ja luottamusta yhteiskunnallisiin päättäjiin mittaavissa kysymyksissä Suomea koskevat vastaukset olivat EU-MIDIS-tutkimuksessa EU-keskiarvoa parempia. Asuin-

⁹⁶ European Union Agency for Fundamental Rights. 2017. Second European Union Minorities and Discrimination Survey. Main results.

maataan tärkeänä tai erittäin tärkeänä piti 83 prosenttia vastanneista ja 71 prosenttia koki kuuluvansa asuinmaahansa. Myös luottamus yhteiskunnallisia toimijoita kohtaan (esimerkiksi kunnallisviranomaiset ja poliisi) oli maahanmuuttajien keskuudessa Suomessa tutkimuksen keskiarvoa korkeampi. Luottamuksen taso on tulosten mukaan kuitenkin alhaisempi niiden vastaajien kohdalla, jotka ovat kokeneet syrjintää. Aiempien tutkimusten perusteella tiedetään, että vihapuhe ja häirintä vaikuttavat kohteeksi joutuneiden turvallisuuden tunteeseen ja psyykkiseen terveyteen sekä viranomaisluottamukseen. Syrjintä ja häirintä myös haittaavat ryhmien välistä vuorovaikutusta ja osallisuutta ja samalla kotoutumisen edellytyksiä. Maahanmuuttajien kokeeman syrjinnän, häirinnän ja viharikollisuuden vähentämiseksi tarvitaan jatkossa monialaisia ja yhteensovitettuja toimenpiteitä.

Oikeusministeriön vuonna 2017 teettämän väestösuhdekartoituksen⁹⁷ mukaan asenteet maahanmuuttoa ja maahanmuuttajia kohtaan ovat jonkin verran kiristyneet viime vuosina. Kartoituksen mukaan kuntien asukkaista naapuruston monikulttuurisuutta myönteisenä pitää 65–74 prosenttia. Sen sijaan kuntien asukkaat tunnistavat usein etnisiä ryhmiä, joihin kuuluvia he eivät haluaisi naapureikseen (kuntakohtaisesti 62–71 prosenttia).

Elinkeinoelämän valtuuskunnan (EVA) vuonna 2021 tekemän arvo- ja asennetutkimuksen mukaan⁹⁸ lähes puolet (48 prosenttia) suomalaisista arvioi, että maamme väestön ikääntyminen ja uhkaava vähentyminen edellyttävät ulkomaalaisten Suomeen muuton helpottamista. Naiset suhtautuvat maahanmuuttoon miehiä myönteisemmin, ja nuorimmat (18–25-vuotiaat) sekä vanhimmat (yli 65-vuotiaat) muita ikäryhmiä myönteisemmin. Arvoissa on tapahtunut muutos, sillä aiemmin tehdyissä selvityksissä asenteet maahanmuuttoa kohtaan ovat olleet varauksellisempia.

Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen vuoden 2020 FinMonik-tutkimuksen⁹⁹ mukaan ulkomaalaistaustaisissa oli enemmän sekä yksinäisyyttä kokevia että vaille läheisten tukea jääviä kuin Suomen koko väestössä. Vuoden 2021 kouluterveyskysely osoittaa, että maahanmuuttajalapsen etenkin yläkouluikäiset pojat, kokevat muita enemmän kiusaamista. Noin joka toinen yläkouluikäinen oli kokenut syrjintää koulussa tai vapaa-aikana. Vähintään kerran viikossa oli kiusattu peruskoulun 8.-9.-luokkalaisista maahanmuuttajatyttöistä 13 prosenttia (vertauksena suomalaisistaustaisista tytöistä 5 prosenttia), pojista 22 prosenttia (vertauksena 5 prosenttia suomalaisistaustaisista pojista). Kiusaamisen ero näkyy myös ala-asteikäisillä. Erityisesti yläasteikäisten poikien kohtaama jatkuva kiusaaminen on huolestuttavan yleistä - useampi kuin yksi viidestä nuoresta on jatkuvan kiusaamisen kohteena.

Suomeen muuttaneista noin joka kolmas äänesti kuntavaaleissa 2017, yli 40-vuotiaat useammin kuin nuoremmat. Perhesyistä Suomeen muuttaneet äänestivät kuntavaaleissa työn perässä muuttaneita useammin. Suomalaisen ja Suomessa etnisiin vähemmistöihin kuuluvien äänestysintoa selittävät osin samat tekijät, kuten sosioekonominen asema. Kielitaito sekä kokemus paikallisiin kuulumisesta nostivat äänestämisen todennäköisyyttä. Samalla on tärkeää havaita, ettei tätä yh-

⁹⁷Oikeusministeriö. 2017. Miten meillä menee? Kartoitus väestösuhteiden tilasta Suomessa – painopisteenä vastaanottokeskuspaikkakunnat. Oikeusministeriön julkaisu 32/2017.

⁹⁸ Kurronen, S. 2021: Tervetuloa töihin. Yhä useampi suomalainen on suopea työperäiselle maahanmuutolle. EVA 2021.

⁹⁹ Kuusio H, Seppänen, A, Jokela S, Somersalo L & Lilja E. 2020. Ulkomaalaistaustaisten terveys ja hyvinvointi Suomessa. FinMonik-tutkimus. Raportti 1. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

teyttä heikennä se, että kokee kuuluvansa myös oman syntymä- tai lähtömaan kansalaisiin. Kansainvälisessä kotoutumiseen liittyvässä tutkimuksessa on paljon näyttöä siitä, että kokemus kuulumisesta sekä paikallisiin että lähtömaan kansalaisiin on yhteydessä hyvinvointiin.¹⁰⁰

Kotoutumisen edistämisen kumppanuudet sekä järjestöjen rooli

Työ- ja elinkeinoministeriön koordinoiman kotoutumisen kumppanuusohjelman tavoitteena on tukea eri toimijoiden yhteistyötä kotoutumisen edistämisessä. Ohjelman tavoitteena on tarjota käytännön mahdollisuuksia uusille kotoutumisen edistämisen yhteistyömuodoille ja -malleille, osallistaa uusia toimijoita sekä vahvistaa jo pitempään toimineiden järjestöjen ja yhteisöjen toimintaa kotoutumisen edistämisen tukena. Niin ikään tavoitteena on systematisoida kotoutumisen kumppanuuksia pitkäjänteisesti ja siten tehostaa kotoutumisen edistämistyön vaikuttavuutta. Kumppanuusohjelman keskeisiä työkaluja ovat säännölliset verkostotapaamiset ja koulutukset, eri toimijoille avoin vuorovaikutteinen sähköinen kumppanuusalusta sekä joka toinen vuosi toteutettava kumppanuusbarometri, joka kartoittaa kotoutumisen saralla toimivien organisaatioiden yhteistyön tilaa ja kehittämistarpeita. Kumppanuusohjelman toiminnalla pyritään vahvistamaan kotoutumisen edistämisen monialaista yhteistyötä ja työn vaikuttavuutta.

Kansalaisyhteiskunnan toiminnan näkyvyyden parantamiseksi ja koordinaation vahvistamiseksi työ- ja elinkeinoministeriö tukee Kotoutumisen tukena -palvelua, joka kokoaa maahanmuuttaneille suunnattua matalan kynnyksen kotoutumista tukevaa toimintaa sekä työntekijöille ja vapaaehtoisille suunnattuja tapahtumia ja koulutuksia kotoutumisentukena.fi-palvelun alle.

Työ- ja elinkeinoministeriö tukee myös Suomen Punaisen Ristin koordinoimaa valtakunnallista vastaanotto toiminnan ja kotoutumisen tuen järjestöverkosto -hanketta. Hanke koordinoi valtakunnallisten kotoutumista tukevien järjestöjen yhteistyötä, edistää Suomen Punaisen Ristin kehittämän Kotoutumistarjotinmallin juurruttamista sekä tukee rasisminvastaista työtä osana kumppanuusohjelmaa. Kotoutumistarjotin on työkalu, jonka avulla paikallistasolla olevaa kolmannen sektorin toimintaa voidaan tehdä näkyväksi ja koordinoida sekä tunnistaa toiminnalliset katvealueet.

Viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan välisten kumppanuuksien merkitys kotoutumisen edistämisessä on edelleen vahvistunut viime vuosina. Suomalainen kansalaisyhteiskunta on aktiivisesti vastannut maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseen, ja esimerkiksi vuoden 2015 ennätyksellisen turvapaikanhakijamäärän vastaanotossa järjestöt olivat merkittävästi mukana vastaamassa hakijoiden tarpeisiin. Kolmannen sektorin roolin vahvistaminen entisestään edellyttää, että kolmannen sektorin toimijoilla on osaamista ja muita resursseja toimintaansa, ja että kolmannen sektorin ja viranomaisten välinen yhteistyö ja tiedonvaihto toimivat.

Kansalaisyhteiskunnan, järjestöjen, yhteisöjen ja elinkeinoelämän toimijoiden kytkeminen mukaan kotoutumisen edistämiseen on edellytys toimivalle kotoutumisen edistämisen politiikalle ja sen täytäntöönpanolle. Monet eri yhteisöt ja järjestöt, maahanmuuttajien omat järjestöt mukaan lukien, järjestävät maahanmuuttajien kotoutumista ja yhteiskunnallista osallisuutta ja yhteenkuuluvuutta edistävää matalan kynnyksen toimintaa ja palveluja joustavasti julkisten palvelujen rinnalla ja täydentäjänä. Järjestöillä tarkoitetaan maahanmuuttaja-, kansalais-, työntekijä- ja työnantajajärjestöjä. Yhteisöihin sisältyvät myös uskonnolliset yhteisöt.

¹⁰⁰ Seppänen, A., Sipinen J., Kuusio H. & Kazi V. 2021: Suomeen muuttaneiden äänestysaktiivisuus kuntavaaleissa: yhteydet maahanmuuton syyhyn, kielitaitoon ja kuulumisen kokemukseen. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. 12/2021.

Järjestöt sekä muut ei-viranomaistoimijat osallistuvat kotoutumisen edistämiseen, tarjoavat alkuvaiheen matalan kynnyksen tukea ja rakentavat yhteyksiä työelämään ja muualle yhteiskuntaan. Järjestöillä, yhteisöillä ja elinkeinoelämän kumppanuuksilla voi samanaikaisesti olla monia rooleja: ne tukevat ja täydentävät viranomaistyötä, ovat etujärjestöjä ja asiantuntijoita sekä tarjoavat omalle jäsenistölleen vertaistukea ja yhteisöllisyyttä. Paikallistasolla järjestöt voivat esimerkiksi toimia kotoutumislain mukaisten palveluiden rinnalla tukemassa maahanmuuttajien täysimääräistä osallisuutta ja yhdenvertaisuutta yhteiskunnassa. Järjestöillä, yhdistyksillä ja yhteisöllä on roolinsa paikallistason kotoutumisen edistämisen suunnittelussa ja kehittämisessä, ja lisäksi järjestötoiminta on huomioitu yhtenä omaehtoisten opintojen muotona, kuten edellä on kuvattu.

Kunnille suunnatun palvelukyselyn¹⁰¹ mukaan useat kunnat tukevat järjestöjen tuottamaa toimintaa, esimerkiksi järjestöjen tuottamia neuvonta- ja kulttuuripalveluita, liikuntakerhoja, nuorille ja ikääntyneille suunnattua toimintaa ja monikulttuurisia kohtaamispaikkoja. Järjestöjen toiminnan rahoitukseen avustuksia voi saada myös useiden kanavien kautta. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA) on sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva valtionapuviranomainen. Myös työ- ja elinkeinoministeriön kotoutumisen osaamiskeskus tarjoaa pienimuotoisia valtionavustuksia kotoutumista edistäville järjestöille. Euroopan sosiaalirahasto (ESR) rahoittaa projektimuotoista toimintaa ja on yksi Euroopan unionin tärkeimmistä jäsenvaltioiden työllisyyttä sekä taloudellista ja sosiaalista yhteyttä edistävä rahoitusväline. ESR:n menot ovat noin 10 prosenttia EU:n kokonaistalousarviosta. Maahanmuuttajat ovat keskeinen Euroopan sosiaalirahaston rahoittamien hankkeiden kohderyhmä.

Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotoutumisrahasto (engl. Asylum, Migration and Integration Fund, AMIF) perustettiin EU-rahoitusohjelmakaudelle 2014–2020 edistämään Euroopan unionin yhteisen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan kehittämistä sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen vahvistamista. Rahaston toimissa sovelletaan jäsenvaltioiden yhteisvastuullisuuden ja vastuunjaon sekä kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyön periaatteita. Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotoutumisrahaston avulla vahvistetaan ja kehitetään Euroopan yhteistä turvapaikkajärjestelmää, tuetaan kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista ja laillista maahanmuuttoa sekä kehitetään paluustrategioita. Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotoutumisrahastoon on Suomessa toteutettaviin ohjelman mukaisiin toimiin osoitettu yhteensä noin 26 miljoonaa euroa ohjelmakaudelle 2014–2020.

Maahanmuuttajien ja muiden etnisten vähemmistöjen omaa yhdistystoimintaa ja demokratiatoimia sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia on tuettu EU:n eri rahastojen rahoittamilla hankkeilla sekä kansallisella rahoituksella. Työ- ja elinkeinoministeriö on myöntänyt järjestöille avustuksia hyvien etnisten suhteiden edistämiseen, syrjinnän ja rasismien ehkäisyyn sekä järjestöjen työn tukemiseen kotoutumisen edistämiseksi. Myös Taiteen edistämiskeskus myöntää avustuksia monikulttuurisuuden tukemiseen ja rasismien vastaiseen työhön. Tällä vahvistetaan myös vähemmistöjen omaa identiteettiä ja tunnetta, että he ovat osa asuinalueitaan, kuntaansa sekä työ-, opiskelu- ja harrastusyhteisöään. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus myöntää avustuksia järjestöille muun muassa yhteisöllisyyden ja osallistumismahdollisuuksien edistämiseen.

Eduskunta on edellyttänyt tarkastusvaliokunnan mietinnössä (TrVM 8/2021 vp) järjestöjen ja vapaan sivistystyön osuuden kasvattamista kotoutumisen edistämiseksi. Eduskunnan mukaan hallituksen tulee huolehtia kolmannen sektorin eli järjestöjen ja vapaan sivistystyön osuuden kasvattamisesta kotoutumisen edistämiseksi sekä ryhtyä toimiin viranomaisten ja kolmannen

¹⁰¹ Kunnille suunnattu palvelukysely. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, TEM raportteja 23/2016.

sektorin välisen työnjaon määrittelemiseksi uudelleen. Kolmannen sektorin ja viranomaisten yhteistyö mahdollistaa onnistuneen kotoutumisen. Järjestöjen roolin kasvattaminen edellyttää niiden toimintamahdollisuuksien ja resurssien turvaamista.

On kuitenkin huomioitava, ettei merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä viranomaistehtäviä voi perustuslain 124 §:n nojalla antaa muille kuin viranomaisille. Ylipäätään 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. Perustuslain 13 §:ssä säädetään myös yhdistymisvapaudesta. Täten ei olisi perustuslain mukaista määritellä viranomaisten ja kolmannen sektorin välistä työnjakoa tavalla, joka antaisi kolmannen sektorin toimijoille kotoutumisen edistämiseen liittyviä viranomaistehtäviä.

2.7 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 myös rahoituksesta merkittävän osan yleiskatteellisena ja laskennallisena rahoituksena osana kuntien peruspalveluiden valtiosuosuuksia. Lisäksi osa kuntien kotoutumisen edistämisen rahoituksesta perustuu kotoutumislaissa säädettyihin laskennallisiin ja erikseen haettavaan korvauksiin.

Hyvinvointialueiden rahoituksesta säädetään lailla hyvinvointialueiden rahoituksesta (617/2021). Hyvinvointialueiden rahoitus perustuu suurelta osin valtion rahoitukseen sekä osin asiakas- ja käyttömaksuihin. Hyvinvointialueilla ei ole verotusoikeutta ainakaan toistaiseksi, mutta asiaa selvitetään. Hyvinvointialueiden toiminta perustuu pääosin valtion rahoitukseen, joka on laskennallista ja yleiskatteellista. 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.

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 edellä kuvatut yleiskatteelliset ja laskennalliset korvaukset sekä kotoutumislaissa säädetty laskennalliset korvaukset eivät ole ”korvamerkittyjä” johonkin tiettyyn käyttötarkoitukseen, vaan ne ovat osa kunnan tai hyvinvointialueen kokonaistuloja ja on kuntien ja hyvinvointialueiden päätettävissä, miten rahoitus kohdennetaan niiden lakisääteisten tehtävien toteuttamiseen.

Lisäksi valtion talousarviossa osana valtion viranomaisten toimintamenoja rahoitetaan erityisesti työ- ja elinkeinotoimiston, aluehallintoviranomaisen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen toimintaa myös kotoutumisen edistämässä. Henkilöstökustannukset maksetaan näiltä viranomaiskohtaisilta toimintamenomomenteilta. Lisäksi palveluita rahoitetaan erillisiltä momenteilta, esimerkiksi julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden momenteilta.

Kotoutumislain mukainen rahoitus

Kotoutumisen poikkihallinnollisuuden vuoksi kotoutumisen edistämisen rahoitus jakautuu useammalle toimijalle eri rahoituskanavien kautta. Kunnalle maksetaan valtion varoista korvauksia pääasiassa kotoutumislain 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden vastaanotosta ja kotoutumisen edistämisestä (esimerkiksi kansainvälistä suojelua saavat ja heidän perheenjäsenensä).

Kotoutumislain mukaisesti valtio maksaa kunnalle korvauksia 2 § 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden vastaanotosta ja kotoutumisen edistämisestä sekä laskennallisten että todellisten kustannusten perusteella. Korvausten maksamisen edellytyksenä on, että kunta on laatinut tai sitoutunut laatimaan kotoutumislain 32 §:ssä tai kotoutumisen edistämisestä annetun maakuntalain (Ålands författningssamling 2012/74) 26 §:ssä tarkoitetun kunnan kotouttamisohjelman ja tehnyt kotoutumislain 41 §:ssä tarkoitetun sopimuksen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa.

Vuonna 2021 kunnille maksettiin korvauksia 127 375 083 euroa. Lisäksi Kansaneläkelaitokselle korvattiin perustoimeentulotuen maksamisesta aiheutuvia kustannuksia noin 19,6 miljoonaa euroa.

Kunnalle maksetaan kotoutumislain 45 §:n mukaan laskennallista korvausta 2 § 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden vastaanotosta, ohjauksesta ja neuvonnasta sekä muusta kotoutumista tukevan toiminnan järjestämisestä. Edellä mainittu 45 §:ssä tarkoitettu laskennallinen korvaus voidaan maksaa kunnalle automaattisesti ilman erillistä hakemusta. Lisäksi kunta voi hakea kotoutumislain 50 §:n mukaan laskennallista korvausta alkukartoituksen järjestämisestä muulle kuin työttömänä työnhakijana olevalle henkilölle, myös muulla perusteella maahan muuttaneen alkukartoituksen järjestämisestä. Todellisten kustannusten mukaan kunnalle korvataan toimeentulotuesta aiheutuneita kustannuksia (46 §), sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannuksia (49 §), tulkitsemisen kustannuksia sekä paluumuuton tukemisesta aiheutuneita kustannuksia (47 §). Lisäksi kunnalle korvataan ilman huoltajaa maahan tulleiden alaikäisten hoivasta ja huolenpidosta aiheutuneita kustannuksia (49 §) sekä ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista aiheutuneita kustannuksia (53 §). Perustoimeentulotuen maksamisesta aiheutuvat kustannukset korvataan Kansaneläkelaitokselle.

Laskennallista korvausta maksetaan 2 300 euroa vuodessa 7 vuotta täyttäneestä henkilöstä ja 6 845 euroa vuodessa alle 7-vuotiaasta henkilöstä. Laskennallista korvausta maksetaan kolmelta vuodelta ja kiintiöpakolaisten osalta neljältä vuodelta henkilön ensimmäisen kotikunnan väestötieto-järjestelmään merkitsemisestä. Korvausta ei voida maksaa pidemmältä ajalta, vaikka viranomaiset jatkaisivat pakolaisen kotoutumissuunnitelmaa yli kolmen vuoden laissa säädettyjen pidennysperusteiden perusteella. Seurantatietoa siitä, miten laskennallinen korvaus kunnissa on kohdennettu tai käytetty taikka sitä, kuinka moni edellä mainittuun henkilöpiiriin kuuluvista henkilöistä on aktiivisesti kunnan tai sekä kunnan että työ- ja elinkeinotoimiston kotoutumispalveluiden asiakkaana, ei ole saatavilla.

Laskennallinen korvaus alkukartoituksen järjestämisestä on 700 euroa. Kunnat ovat hakeneet vuosittain korvausta noin 200–400 tekemästään alkukartoituksesta. Valtion korvaukset kotouttamisesta -momentin (32.50.30) määrärahassa on arvioitu alkukartoitusten järjestämiseen kohdentuvan 1,4 miljoonaa euroa/vuosi, mikä riittäisi 2 000 alkukartoituksen kustannusten korvaamiseen.

Kotoutumislain mukaan kunnille korvataan kustannuksia myös entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevista henkilöistä aiheutuvia kustannuksia. Kunnalle korvataan entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevan oleskeluluvan ulkomaalaislain 48 §:n tai 49 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella saaneen henkilön toimeentulotuesta aiheutuneita kustannuksia sekä vamman tai sairauden edellyttämän pitkäaikaisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia (51 §). Kunnille korvataan myös Suomen sodissa vuosina 1939-1945 vapaaehtoisina palvelleiden entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevien henkilöiden ja heidän avio- puolisoitensa terveydentilan tulotarkastuksesta, asumisesta, toimeentulon turvaamisesta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä aiheutuvat kustannukset (52 §). Perustoimeentulotuen maksamisesta aiheutuvat kustannukset korvataan Kansaneläkelaitokselle.

Valmisteilla olevassa hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ehdotetaan, että valtion korvauksia kunnille koskevassa kotoutumislain luvussa 6 mahdollistettaisiin myös hyvinvointialueille korvausten hakeminen niistä nykyisin kunnille korvattavista kustannuksista, joita hyvinvointialueille syntyy 1.1.2023 alkaen.

Laskennallisen korvauksen riittävyys suhteessa kotoutumislain 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden vastaanotosta ja kotoutumisen edistämisestä aiheutuviin kustannuksiin on noussut toistuvasti esiin. Laskennallisten korvausten tasoa ei ole korotettu esimerkiksi kustannusten nousua vastaavasti eikä korvausta ole sidottu indeksiin. EU:n uudelleen sijoittamisen määrärahalta on voitu kuitenkin tukea kuntia vastaanotossa ja kotoutumisen edistämisessä taloudellisin lisätuin, mutta myös osaamisen kehittämistoimilla. Myös muulla EU:n rahoituksella on ollut suuri merkitys kotoutumispalvelujen kehittämisessä ja toimeenpanossa. Hankerahoitus onkin toimiva väline palvelujen kehittämiseen, mutta pysyviin toimintoihin tarvitaan pysyvä rahoitus.

Todellisia kotoutumisen edistämisen kustannuksia on kuitenkin hyvin vaikea arvioida, ja toisaalta eri ryhmien tarvitsemien palvelujen määrä ja sisältö voivat vaihdella huomattavasti. Esimerkiksi kiintiöpakolaisina saapuneet tarvitsevat yleensä enemmän neuvontaa ja ohjausta kuin oleskeluluvan saaneet kansainvälistä suojelua hakeneet henkilöt, jotka ovat vastaanottovaiheessa saaneet perustason tietoa, osallistuneet vastaanottokeskuksessa opinto- ja työtoimintaan sekä tutustuneet myös omatoimisesti suomalaiseen yhteiskuntaan.

Vaikka kotoutumislain 45 §:ssä tarkoitettu laskennallinen korvausta voidaan maksaa kunnalle au-tomaattisesti ilman erillistä hakemusta, on kotoutumisen edistämisestä maksettavien kustannusten korvaamisen järjestelmää tarpeen yksinkertaistaa hallinnollisen työn vähentämiseksi ja korvausten yhdenmukaistamiseksi. Valtiontalouden tarkastusvirasto on nostanut tuloksellisuus-tarkastuskertomuksessaan Kotouttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa (3/2014) suositukseksi etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannusten korvausprosessin selkeyttämisen ja yksinkertaistamisen.

Voimassa olevan kotoutumislain mukaisesti pakolaisten vastaanotosta aiheutuvia kustannuksia korvataan myös Ahvenanmaan maakunnan kunnille. Esityksessä esitettävät muutokset rahoituksen jakautumiseen kuntien ja hyvinvointialueiden välillä eivät sovellu Ahvenanmaalle tai Helsinkiin, joissa ei ole hyvinvointialueita. Onkin tarpeen säätää erikseen siitä, miten Ahvenanmaan maakunnan kunnille ja Helsingille maksetaan kotoutumislain mukaisia korvauksia.

Yleisen palvelujärjestelmän rahoitus kotoutumisen edistämisessä

Työnhakijana olevien maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä edistävät palvelut rahoitetaan osana julkisia työvoima- ja yrityspalveluita (työ- ja elinkeinopalvelut). Työnhakijaksi ilmoittautuneiden maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisestä (mukaan lukien alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman järjestäminen) vastaa työ- ja elinkeinotoimisto ja vuoden 2021 maaliskuusta myös työllisyyden edistämisen kuntakokeiluun osallistuvat kokeilukunnat. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset hankkivat työvoimakoulutuksena kotoutumiskoulutusta valtion talousarviossa julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin (momentti 32.30.51) kohdennetuista määrärahoista.

Työtön työnhakija voidaan ohjata työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen tai suorittamaan omaehtoisia opintoja, joita voidaan laissa säädettyjen edellytysten täytyessä tukea työttömyysetuudella. Työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen määrärahatarvearvio perustuu vuosittaisiin oletamiin maahanmuuttajien määristä. Vuonna 2022 työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen hankintaan arvioidaan käytettävän noin 52,27 miljoonaa euroa. Lisäksi maahanmuuttajalle voidaan tarjota kaikkia julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaisia palveluja, ja myös ne rahoitetaan osana julkisten työvoima-palvelujen rahoitusta. Myös kotoutumislain 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettut henkilöt ohjataan hakeutumaan työnhakijaksi, mikäli he eivät esimerkiksi vanhempainvapaan tai muun syyn vuoksi ole työvoiman ulkopuolella.

Nykyisin työ- ja elinkeinopalvelut rahoitetaan valtion talousarviossa osana työ- ja elinkeinotoimistojen ja elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskusten toimintamenoja henkilöstömenojen osalta sekä osana julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden rahoitusta palveluiden osalta.

Työ- ja elinkeinopalvelut esitetään siirrettäväksi pysyvästi kuntien vastuulle vuoden 2024 aikana. Samalla myös työ- ja elinkeinopalveluiden rahoitus siirrettäisiin kunnille, pääosin valtionosuusjärjestelmän kautta. Työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen rahoitus siirrettäisiin kunnille pääosin peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän kautta vieraskielisyyskriteerillä jaettuna, mutta kotoutumislain 2 §:n 2 ja 3 momentin mukaisista henkilöistä kotoutumiskoulutuksen rahoitus jyvitetäisiin osaksi kunnalle maksettavaa laskennallista korvausta.

Työ- ja elinkeinopalveluita koskeva uudistus vaikuttaa esimerkiksi kotoutumislain mukaisen työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen rahoitukseen.

Luku- ja kirjoitustaidon koulutus siirrettiin vuoden 2018 alusta lukien opetus- ja kulttuuriministeriön vastuulle. Kotoutumissuunnitelmaan hyväksytyyn vapaan sivistystyön koulutukseen myönnetään 100 prosentin valtionosuus. Vuoden 2022 alusta on tullut voimaan laki vapaasta sivistystyöstä annetun lain 10 §:n muuttamisesta (912/2021), jossa maahanmuuttajien kotoutumissuunnitelmaan hyväksytyyn koulutuksen rahoitusjärjestelmä on erotettu omaksi kokonaisuudeksi vapaan sivistystyön rahoitusjärjestelmässä, ja koulutuksen suoritteet vahvistetaan valtion talousarviossa tälle koulutukselle varatun määrärahan puitteissa. Vuoden 2022 talousarviossa vapaan sivistystyön luku- ja kirjoitustaidon koulutukseen on osoitettu 11,83 miljoonaa euroa. Myös aikuisten perusopetukseen on 100 prosentin rahoitus opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla.

Vuoden 2023 alusta alkaen hyvinvointialueilla on järjestämisvastuu kaikista kunnalle nykyisin kuuluvista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen siirto kunnilta hyvinvointialueiden vastuulle vuoden 2023 alusta lukien sekä työ- ja elinkeinopalveluiden siirto kunnille vuoden 2024 aikana vaikuttavat kotou-

tumisen rahoitukseen. Rahoitusmuutokset on huomioitava uudistusten valmistelussa ja toimeenpanossa. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksella on vaikutusta etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannusten korvaamiseen kotoutumislain nojalla.

Valtionosuudet

Valtionosuudet muodostavat myös merkittävän osan kuntien tuloista. Kunnan peruspalvelujen valtionosuus on merkittävin osa valtionosuusjärjestelmää. Peruspalvelujen valtionosuus on yleiskatteellista ja laskennallista, ja se perustuu kunnan asukkaiden palvelutarpeeseen ja olosuhdetekijöihin. Järjestelmän laskennallisuudesta johtuen kunnalle myönnetyn valtionosuuden suuruuteen ei vaikuta se, miten kunta palvelutoimintansa järjestää ja miten paljon rahaa se niihin käyttää. Kunnan peruspalvelujen valtionosuus kattaa muun muassa varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen, kirjastot sekä yleisen kulttuuritoimen. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (618/2021) säädetään peruspalveluiden valtionosuuksista. Sen 2 luvussa säädetään valtionosuusperusteista, laskennallisista kustannuksista ja lisäosista. Kyseisen lain 8 §:ssä säädetään vieraskielisyydestä. Sen mukaan vieraskielisyyden perusteella määräytyvät kunnan laskennalliset kustannukset lasketaan kertomalla vieraskielisyyden perushinta kunnan vieraskielisten määrällä. Kun maahanmuuttajalle on määrätty väestörekisterissä kotikunta, hän on mukana peruspalvelujen valtionosuuden laskennassa, esimerkiksi asukasluvun ja vieraskielisyyshenkilöiden kautta. Valtionosuuden määräytyvät kuitenkin noin kahden vuoden viiveellä.

Vieraskielisyys on ollut osa kuntien peruspalvelujen valtionosuuden laskennallista kustannusta vuodesta 2010 lähtien ja sitä ennen se on huomioitu opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoimassa rahoituksessa. Vieraskielisyyden painoa lisättiin huomattavasti vuoden 2015 valtionosuusjärjestelmän uudistuksessa. Vuonna 2014 vieraskielisyyden laskennallinen kustannus oli 45 miljoonaa euroa, mutta seuraavana vuonna jo noin 523 miljoonaa euroa. Laskennallinen kustannus siis yli kymmenkertaistui. Noin puolet tästä kohdentui pääkaupunkiseudun kolmeen suureen kaupunkiin (Helsinki, Espoo, Vantaa). Vuoteen 2022 mennessä vieraskielisyyden laskennalliset kustannukset ovat kasvaneet noin 400 miljoonaa euroa, vuonna 2022 vieraskielisyyden laskennallinen kustannus on 928 milj. euroa. Pääkaupunkiseudun osuus on hieman yli puolet, eli noin 476 miljoonaa euroa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen rahoitusmuutosten yhteydessä kunnan peruspalvelujen valtionosuutta vähennetään 70 prosentilla koko maan tasoisena. Osana tätä ratkaisua muita laskennallisia kustannuksia (kuin ikärakenne ja sairastavuus) vähennetään 13 prosentilla, tämä koskee siis myös vieraskielisyyttä. Pääosa kuntien valtionosuuteen sisältyvästä vieraskielisyyden kustannuksesta jää kuntien valtionosuuteen. Sen lisäksi hyvinvointialueiden rahoitukseen sisältyy erillinen vieraskielisyyden lisä. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa vieraskielisyyden laskenta-tapaa muutetaan siten, että laskenta perustuu jatkossa vieraskielisten määrään. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että määrän muutokset näkyvät suoraan kunnan valtionosuudessa. Jos joihinkin kuntiin suuntautuu suuri osa vieraskielisten henkilöiden kasvusta niin näiden kuntien valtionosuus kasvaa eniten vieraskielisyyden perusteella.

Kuntien tulopohjan eroja tasataan verotuloihin perustuvalla valtionosuuden tasauksella, jolla tasataan kunnille maksettavien valtionosuuksien määrää perustuen kunnan verotuloihin.

Valtionosuuksia maksetaan myös erikseen maahanmuuttajille suunnattuun koulutukseen ja opetukseen opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaisesti.

Lisäksi valtionosuuksia maksetaan esi- ja perusopetuksen kotikuntakorvauksina sekä opetustoimen rahoituslain mukaisena rahoituksena. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa

laissa (1705/2009) säädetään esi- ja perusopetuksen sellaisten toimintojen rahoituksesta, joita ei rahoiteta valtiovarainministeriön hallinnoimalla ikäluokkapohjaisella valtionosuudella. Opetus- ja kulttuuriministeriö hallinnoi perusopetuksen rahoitusta esimerkiksi maahanmuuttajien perusopetukseen valmistavan opetuksen osalta. Kunnat voivat myös hakea valtionavustusta vieraskielisten oppilaiden ja opiskelijoiden suomi tai ruotsi toisena kielenä ja kirjallisuus -oppi määrän mukaiseen opetukseen sekä oman äidinkielen opetukseen.

Vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) 9 §:n mukaan kansanopiston, opintokeskuksen, kansalaisopiston tai kesäyliopiston ylläpitäjälle myönnetään valtionosuutta sata prosenttia sellaisesta koulutuksesta, joka on hyväksytty voimassa olevan kotoutumisen edistämisestä annetun lain 11 §:ssä tarkoitettuun kotoutumissuunnitelmaan. Perusopetuslain 46 §:ssä tarkoitettujen muiden kuin oppivelvollisten (aikuisten) perusopetuksen rahoituksessa ei ole määrärahakattoa, vaan järjestäjät saavat rahoitusta kaikelle järjestämälleen koulutukselle.

Hankerahoitus

Kotoutumispalveluja kehitetään usein hankerahoituksella. Esimerkiksi kuntien maahanmuuttajien osaamiskeskustoiminnan ja matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluiden kehittämistä on viime vuosina tuettu valtionavustuksilla. Lisäksi kunnille maksetaan Euroopan Unionin uudelleen sijoittamisen määrärahasta tukia pakolaisten vastaanoton ja kotoutumisen edistämiseksi.

Euroopan Unionin uuden rakennerahastokauden 2021-2027 valmistelussa on huomioitu maahanmuuttajien kotoutumisen edistäminen esimerkiksi työn, koulutuksen ja osallisuuden näkökulmista.

2.8 Tietojärjestelmät ja tiedonsaantioikeudet

Työ- ja elinkeinotoimiston maahanmuuttajien osalta käytössä on niin sanottu URA-asiakastietojärjestelmä. Lisäksi käytössä on Koulutusportti, joka on käytössä valtakunnallisesti kaikissa 15 työ- ja elinkeinotoimistossa ja työllisyyden kuntakokeiluissa sekä yli sadassa oppilaitoksessa. Koulutusportin avulla työ- ja elinkeinotoimistoon työnhakijaksi tulevat maahanmuuttajat voidaan ohjata kielitaidon tai ammatillisen osaamisen kartoituksiin ja kotoutumista edistävään koulutukseen. Koulutusportissa välitetään tietoa työ- ja elinkeinotoimiston, kartoittajien ja oppilaitosten välillä. Järjestelmästä voidaan välittää tietoa testaus- ja koulutuspaikoista, kutsuja kartoituksiin ja koulutuksiin sekä tiedottaa omaehtoisen opiskelun mahdollisuuksista suomen ja ruotsin lisäksi 16 eri kielellä.

Koulutusporttia voidaan käyttää myös koulutuksen suunnittelun apuna, koska järjestelmään muodostuu jonoja koulututusta tarvitsevista ja tilastoja kielitaidon testaustuloksista. Koulutusportissa kertyvä tieto ei kuitenkaan automaattisesti siirry URA-järjestelmään, ja tilastoja Koulutusportista voidaan laatia vain manuaalisesti.

Kuntien kotoutumispalveluissa ei ole käytössä TE-hallintoa vastaavaa yhtenäistä kotoutuisen asiakastietojärjestelmää. Kunnilla on käytössä useita erilaisia ja eri pohjalta kehitettyjä asiakastietojärjestelmiä, jotka eivät ole keskenään yhteensopivia. Monissa kunnissa kotoutumisen edistämisen vastuu on sosiaalipalveluissa, jolloin käytössä on sosiaalihuollon asiakastietojärjestelmä. Lisäksi kotoutumiseen liittyviä asiakastietoja siirretään edelleen paljolti henkilöltä toiselle verkostopalaverissa, paperimuodossa, puhelimen ja sähköpostin avulla tai asiakkaan itsensä kautta. Työ- ja elinkeinoministeriön tilaaman selvityksen sisältämään kyselyyn vastanneista kunnista 73 prosentilla on tietosuoja-asetuksen mukainen kotoutumispalveluissa olevien

henkilöiden asiakasrekisteri. Kuntien mainitsemia näiden omia tai ulkopuolisia rekistereitä olivat esimerkiksi ALPO, ProConsona, Effica, Uma, UMAREK, Abilita, SosiaaliLC, Hoiva, Maire ja Apotti. Edellä mainituista suuri osa on sosiaalihuollon asiakastietojärjestelmiä. Uma ja UMAREK ovat tietojärjestelmiä, joista vastaa Maahanmuuttovirasto. ALPO-rekisteri on työkalu maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontatyön asiakaskäyntien seuraamiseen.

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaiseman selvityksen (Owal Group 2020) mukaan jokin asiakasrekisteri on useimmiten käytössä suuremmissa kunnissa, joissa myös tiedonsiirtoon liittyviä ongelmia havaittiin enemmän. Pienemmissä kunnissa tieto puolestaan saattaa liikkua riittäväällä tavalla myös ilman asiakasrekisteriä. Tiedon siirtämisen ongelmista kunnan tai kuntayhtymän sisällä raportoi noin puolet kyselyyn vastanneista kunnista. Ongelmista raportoitin harvemmin silloin, kun vastuu kotoutumisen edistämisestä on sosiaalitoimella. Tällöin käytössä on todennäköisesti sosiaalitoimen asiakastietojärjestelmä, johon organisaation sisällä on jo pääsyoikeus. Ongelmia muodostuu silloin, jos kaikilla tietoa tarvitsevilla työntekijöillä ei ole pääsyä rekisteriin tai jos kunnan työntekijöillä ei ole pääsyä kuntayhtymän rekisteriin. Tulevaisuudessa sosiaali- ja terveyspalveluiden siirtyminen hyvinvointialueiden vastuulle merkitsee sitä, että sosiaalipalvelujen tietojärjestelmät eivät olisi kunnan käytettävissä. Asiakkaan tiedot saattavat olla myös useissa eri järjestelmissä, jolloin tietoa joudutaan siirtämään manuaalisesti. Tietojen siirtämistä taas rajoittavat salassapitosäännökset.

Tietojen siirtäminen toimijoiden välillä toimii heikoimmin silloin, kun asiakas siirtyy palvelusta tai kunnasta toiseen. Pahimmillaan asiakas itse jää tietojen siirtämisessä ja käsittelemisessä sivurooliin, eikä hänellä ole mahdollisuutta hallita tai seurata itsestään kerättävää tietoa. Myös kotoutumista koskevien tietojen säilyttäminen ja arkistointi vaihtelevat kunnittain osittain siksi, että erityislainsäädännön ei koeta antavan näihin asioihin selkeitä ohjeita. Yhteistyö ja tietojenvaihto työ- ja elinkeinotoimistojen ja kuntien välillä sujuu periaatteessa hyvin ja melko systemaattisesti, vaikka yhteistä asiakastietojärjestelmää ei ole käytössä. Monissa tapauksissa tieto toimijoiden välillä siirtyy ainoastaan asiakkaan itsensä välityksellä, jolloin palveluja saatetaan myös sekoittaa keskenään ja oleellisia tietoja saattaa jäädä siirtymättä. Ainoa nimenomaan kotoutumistyötä varten kehitetty ja siihen ilmeisen hyvin soveltuva asiakastietojärjestelmä on Joensuu kaupungin käytössä oleva Maire, mutta se ei ole toistaiseksi levinnyt muihin kuntiin eikä keskustele esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimialojen tai työ- ja elinkeinohallinnon järjestelmien kanssa.

Maahanmuuttajia koskevien tietojen siirto toimii usein heikosti myös kuntien sisällä, jos asiakas siirtyy toimialalta toiselle esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen, maahanmuuttajapalvelujen ja työllisyyspalvelujen välillä. Tieto toimialojen välillä siirtyy monissa tapauksissa ainoastaan asiakkaan itsensä välityksellä, jolloin oleellisia tietoja saattaa jäädä siirtymättä. Varsinkin työvoiman ulkopuolella olevien henkilöiden, kuten kotona lasten kanssa olevien vanhempien ja osatyökykyisen tavoittaminen ei ole kunnissa systemaattista, ja heitä koskevat tiedot liikkuvat toimijoiden välillä huonosti.

Tietojen siirtämiseen ja käsittelyyn vaikuttavat myös tietosuojakysymykset. Kotoutumislain tiedonsaantioikeuksia ja tiedon luovuttamista koskevia pykäläiä uudistettaessa tietosuojaan liittyvät käytännölliset ja lainsäädännölliset kysymykset on selvitettävä ja ratkaistava huolellisesti.

Jatkossa kunnalla olisi vastuu sekä työttömiksi työnhakijoiksi ilmoittautuneiden maahanmuuttajien että työvoiman ulkopuolisten maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisestä. Työ- ja elinkeinopalveluiden URA-järjestelmän kehittämistä selvitetään niin sanotussa TE-Digi-hankkeessa. Myös Koulutusportin ominaisuudet on tarkoitus integroida osaksi uutta TE-Digi-hankkeessa selvitettävää asiakkuudenhallintajärjestelmää. Työ- ja elinkeinoministeriö on tilannut

QPR Software Oyj:ltä selvityksen, jonka tarkoituksena on selvittää, tulisiko kuntia varten kehittää yhtenäinen asiakastietojärjestelmäratkaisu työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien tavoittamista ja palveluja varten. Lisäksi selvitetään sitä, miten kotoutumisen viranomais-toimijoiden, oppilaitosten ja muiden palveluntuottajien välillä tapahtuvaa tiedonvaihtoa on mahdollista kehittää ja digitalisoida. Kotoutumisen alkuvaiheen asiakastietojärjestelmä tukisi myös asiakkaiden tavoittamista, sillä siihen voitaisiin rakentaa tekniset käyttöyhteydet niihin rekisteritietoihin, joita tarvitaan työvoiman ulkopuolella olevien asiakkaiden tavoittamiseksi. Mahdollisen tulevan kotoutumisen alkuvaiheen asiakastietojärjestelmän ei tarvitsisi olla teknisesti yhtenäinen kaikissa kunnissa. Tiedonvaihto voidaan varmistaa myös toteuttamalla kotoutumisen alkuvaiheen tietovaranto, johon kunnalla on velvollisuus viedä määritelty kotoutumiseen liittyvä asiakastieto (vertauksena Kansaneläkelaitoksen ylläpitämä Kanta-palvelu, johon viedään sosiaali ja terveydenhuollon asiakastietoa). Tietovarannon lisäksi valtio voisi tarjota kunnille asiakastietojärjestelmän. Kunta voisi myös käyttää omaa asiakastietojärjestelmäänsä.

Voimassa olevan kotoutumislain 87 ja 87 a §:ssä säädetään tiedonsaantioikeuksista. Tiedonsaantioikeuksista on siis säädetty hyvin laajasti. Voimassa oleva kotoutumislaki on tullut voimaan ennen EU:n tietosuoja-asetuksen ja kansallisen tietosuojalain voimaantuloa. Nykyisin henkilötietojen käsittelystä sekä tiedonsaantioikeuksista ja tiedon antamisvelvollisuuksista on säädetty aiempaa tarkkarajaisemmin ja täsmällisemmin. Yleinen tietosuoja sääntely sekä esimerkiksi julkisuuslaki on yleissääntelyä, josta poikkeamisesta tulee säätää lailla. Kotoutumisen edistämiseksi toimivat viranomaiset ja muut tahot tarvitsevat tehtäviensä hoitamiseen julkisuuslain mukaisista salassapitoperusteista poiketen henkilöön kohdistuvaa tietoa. Osa tarvittavasta tiedosta on arkaluonteista, kuten tiedot erilaisista etuuksista. Tämän johdosta on syytä kuvata uutta kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa täsmällisesti siitä, millä viranomaisella on oikeus saada tietoa miltä viranomaiselta ja mitä käyttötarkoitusta varten. Yleissääntönä tietojen luovuttaminen voidaan kytkeä välttämättömyyteen tai tarpeellisuuteen riippuen siitä, miten täsmällisesti annettavat tiedot pystytään yksilöimään. Salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta on asianmukaista säätää, kun se on viranomaisen tehtävien hoitamisen kannalta välttämätöntä.

Myös eduskunta on edellyttänyt, että maahanmuuttajien osaaminen on kartoitettava tavalla, joka mahdollistaa tiedonvaihdon eri toimijoiden välillä. Osaamisen hyödyntäminen ei onnistu, mikäli toimijoilla ei ole tietoa maahan muuttaneiden osaamisesta. Tarkastusvaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan tarvittaisiinkin tietojärjestelmä, joka palvelisi kaikkia toimijoita ja niiden välistä tiedonvaihtoa riippumatta siitä, minkä organisaation asiakkaana maahanmuuttaja on (TrVM 8/2021 vp). Käynnissä on työmarkkinatorin ja jatkuvan oppimisen digitaalisen palvelukokonaisuuden kehittäminen, joilla kehitetään myös mahdollisuuksia osaamisen siirtymiseksi.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on uudistaa kotoutumisen edistämistä koskeva lainsäädäntö ottaen huomioon pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman kotoutumista edistävät linjaukset ja eduskunnan valtioneuvoston selontekoa koskevan mietinnön (/) edellytykset sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevan uudistuksen sekä työllisyys- ja elinkeinopalveluita koskevan esityksen edellyttämät kotoutumisen edistämisen muutostarpeet. Tavoitteena on edistää maahanmuuttajien kotoutumista, työllisyyttä, osaamista ja työelämävalmiuksia sekä hyvinvointia ja terveyttä. Esityksellä pyritään edistämään myös yhdenvertaisuuden, tasa-arvon sekä maahanmuuttajien osallisuuden toteutumista. Lisäksi tavoitteena on edistää kotoutumisen edistämisen työelämä-lähtöisyyttä, monialaista yhteistyötä samoin kuin hyviä väestösuhteita yhteiskunnassa.

Esityksen tavoitteena olisi tehostaa maahanmuuttajien kotoutumista kehittämällä alkuvaiheen kotoutumispalveluita ja maahanmuuttajien tarpeiden huomiointia laajasti osana muita keskeisiä

yhteiskunnan osa-alueita, erityisesti työllisyyden, koulutuksen, hyvinvoinnin ja terveyden sekä osallisuuden edistämistä. Esityksellä luotaisiin alkuvaiheen kotoutumisohjelma ja tuotaisiin kotoutumisen edistäminen osaksi muuta suunnittelua, kehittämistä ja seurantaan valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Niin ikään tavoitteena on vahvistaa kotoutumispalveluiden yhteensovittamista työvoima-, elinkeino-, koulutus-, sote- ja muiden keskeisten palveluiden kanssa.

Esityksellä tavoitellaan kotoutumista edistävien palveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden kehittämistä vastaamaan eri maahanmuuttajaryhmien tarpeisiin samoin kuin maahanmuuttajien työllistymis- ja koulutuspolkujen nopeuttamista. Kotoutumista edistävien palveluiden tavoitteena on kielitaitoa ja yhteiskunnallisia ja työelämässä tarvittavia valmiuksia sekä työllistymistä ja tarpeen mukaista jatko-ohjautumista muihin kotoutumista ja työllistymistä edistäviin palveluihin ja koulutukseen. Järjestöjen, yhdistysten ja yhteisöjen, elinkeinoelämän ja muun kansalaisyhteiskunnan rooli kotoutumisen edistämässä on merkittävä ja esityksen tavoitteena on myös lisätä ja vahvistaa kumppanuuksia kolmannen sektorin ja elinkeinoelämän kanssa.

Esityksen tavoitteena olisi selkeyttää kotoutumisen edistämisen viranomaisvastuita ja päivittää niitä vastaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä työvoimapalveluiden uudistuksia. Tavoitteena olisi myös vahvistaa yhden tahon eli kunnan vastuuta koko kohderyhmän kotoutumisen edistämistä ja samalla varmistaa monialainen yhteistyö hyvinvointialueiden kanssa tukemaan erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien maahanmuuttajien kotoutumisen tukena. Esityksen tavoitteena olisi myös vahvistaa kotoutumisen edistämisen toimeenpanon ja vaikuttavuuden seuranta.

Tavoitteena on myös nopeuttaa kotoutumisen käynnistymistä sekä tehostaa kotoutumisen alkuvaihetta ja kotoutumispalveluihin pääsyä. Ohjauksen ja neuvonnan saatavuutta parannettaisiin kaikille Suomeen muuttaneille maahanmuuton perusteesta, elämäntilanteesta tai maassa asustusta ajasta riippumatta. Maahanmuuttajille tarjottaisiin kotoutumisohjelman myötä nykyistä tavoitteellisempi ja selkeämpi kokonaisuus. Tähän liittyen tavoitteena on myös tavoittaa nykyistä kattavammin ja systemaattisesti niitä maahanmuuttajia, joilla on tarvetta kotoutumispalveluille. Erityisesti pyritään tavoittamaan kotoutumispalveluihin työvoiman ulkopuolella olevia maahanmuuttajia, kuten kansainvälistä suojelua saavia ja kiintiöpakolaisia, kotona lapsia hoitavia vanhempia, sekä ihmiskaupan uhreja. Lisäksi tavoitteena on työllistymis- ja koulutuspolkujen nopeuttaminen ja erityisesti työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien sujuvat siirtymät työvoimaan.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

4.1.1 Kotoutumisen edistämisen suunnittelu, kehittäminen, yhteensovittaminen ja seuranta

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi viranomaisten tehtävistä ja yhteistyöstä kotoutumisen edistämässä sekä yhteensovittamisesta ja seurannasta hallinnon eri tasoilla ottaen huomioon sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä työvoimapalveluita koskevista uudistuksista johtuvat muutokset.

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi nykyistä vastaavasti kotoutumisen edistämistä koskevan politiikan valtakunnallisesta suunnittelusta, kehittämisestä ja ohjauksesta sekä yhteensovittamisesta muiden politiikka-alojen ja hyvien väestösuhteiden edistämisen kanssa sekä kotoutumisen edistämistä koskevan politiikan seurannasta ja arvioinnista. Ministeriöiden välisen kotoutumi-

sen edistämistä koskevan yhteistyön ja tiedonkulun edistämiseksi sekä toimenpiteiden yhteensovittamiseksi työ- ja elinkeinoministeriön tukena toimisi jatkossakin kotoutumisen edistämisen kannalta keskeisten ministeriöiden edustajista muodostettu yhteistyöelin.

Kotoutumisen edistämisen kehittämisen kannalta keskeiset ministeriöt määrittelsivät nykyistä vastaavasti valtion kotoutumisen edistämishjelmaan sisällytettävät hallinnonalansa kotoutumisen edistämisen kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet osana hallinnonalansa toiminnan ja talouden suunnittelua. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten vastuulla olisi kotoutumisen edistämisen alueellinen suunnittelu, kehittäminen ja seuranta.

Esityksen mukaan kunnalla olisi vastuu maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisen suunnittelusta, kehittämisestä ja seurannasta paikallistasolla. Laissa määriteltäisiin kunnan kotoutumisen edistämisen suunnittelun ja kehittämisen sisältö. Kunnan olisi suunnittelussaan asetettava maahanmuuttajien työllisyyttä ja yrittäjyyttä, hyvinvointia, terveyttä ja osallisuutta sekä yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa ja hyviä väestösuhteita edistävät tavoitteet sekä määriteltävä tavoitteita tukevat toimenpiteet ja vastuutahot. Esityksen mukaan kunta voisi valita, laatiiko se tätä varten erillisen toimenpideohjelman vai valtavirtaistuuko kotoutumisen edistämisen suunnittelu osaksi kunnan muuta suunnittelua. Kunnan kotoutumisen edistämisen suunnitteluasiakirja ei olisi enää edellytys kotoutumislain mukaisten kustannusten korvaamiselle. Kotoutumisen edistäminen tulisi ottaa huomioon kuntastrategiassa ja kunnan talousarviossa ja -suunnitelmassa, keskeisesti osana kunnan elinvoimaisuuden sekä asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä, mutta myös osana kunnan muuta suunnittelua. Kunta voisi tehdä yhteistyötä muiden kuntien kanssa.

Hyvinvointialueen tulisi huomioida kotoutumisen edistäminen sen muussa suunnittelussa, kehittämisessä ja seurannassa. Hyvinvointialueen tulisi asettaa maahanmuuttajien terveyttä, hyvinvointia ja osallisuutta edistävät tavoitteet ja niille toimenpiteet ja vastuutahot.

Sekä kunnan että hyvinvointialueen olisi suunnittelussaan otettava huomioon kotoutumisen edistämisen valtakunnalliset tavoitteet. Lisäksi niiden olisi kehitettävä kotoutumisen edistämistä monialaisena yhteistyönä ja huolehdittava oman henkilöstönsä osaamisen kehittämisestä kotoutumisen edistämässä. Alueellisesti ja paikallisesti yhteistyötä myös kotoutumisen edistämisen suunnittelussa, kehittämisessä ja seurannassa voitaisiin tehdä maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmissä.

Kunnan tehtävänä olisi seurata kotoutumista edistäviä palveluitaan ja niiden toteuttamista. Kotoutumispalvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyys toteutumista seurattaisiin valtakunnallisesti työ- ja elinkeinoministeriön ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen toimesta sekä alueittain elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimesta.

4.1.2 Kotoutumista edistävät palvelut ja niiden järjestäminen

Kotoutumista edistäviä palveluita järjestettäisiin osana uutta kunnan kotoutumishjelmaa sekä muina kotoutumista edistävinä yleisen palvelu- ja koulutusjärjestelmän mukaisina palveluina. Lisäksi matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvonta palveluita tarjottaisiin riippumatta maahantulon perusteesta tai maassa vietetystä ajasta.

Kunnan kotoutumishjelma olisi maahanmuuttajien alkuvaiheen kotoutumispalveluiden kokonaisuus, jonka vähimmäisisällöstä säädettäisiin lailla. Laissa määriteltävälle kohderyhmälle tarjottavaan kotoutumishjelmaan sisältyisi vähintään osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi, kotoutumissuunnitelma, uutena palveluna lakiin sisällytettävä monikielinen yhteiskuntaorientaatio, kotoutumiskoulutusta, muita palvelutarpeeseen perustuvia kotoutumista ja

työllistymistä edistäviä palveluita, ohjausta ja neuvontaa sekä jatko-ohjaus ohjelman päättyessä. Lisäksi kotoutumista edistäviä palveluita järjestettäisiin osana kunnallisia perus- tai työllisyyspalveluita, kansallista koulutusjärjestelmää, hyvinvointialueen järjestämiä sosiaali- ja terveyspalveluita taikka järjestöjen, yhdistysten tai yhteisöjen toimintaa. Kunta voisi toteuttaa kotoutumisohjelman tai sen osan yhteistyössä muiden kuntien kanssa.

Kunnalle säädettäisiin velvollisuus vastata siitä, että kotoutumisohjelman ja muiden kunnan järjestämistä olevia kotoutumista edistäviä palveluita järjestettäisiin sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Kunnan vastuuta kotoutumisen edistämistä lisättäisiin säätämällä kunnalle tehtäväksi laatia osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi sekä kotoutumissuunnitelmat sekä työttömiksi työnhakijoiksi ilmoittautuneille että laissa määritellyille työvoiman ulkopuolisille maahanmuuttajille. Esitys kytkeytyy myös työvoimapalvelu-uudistukseen, jonka myötä työvoimapalveluiden järjestämistä vastuu siirtyisi kunnalle vuoden 2024 aikana. Kohderyhmänä olisi työttömien työnhakijoiden lisäksi 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitetut henkilöt (muun muassa kansainvälistä suojelua saavat), alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleet lapset ja nuoret, ihmiskaupan uhrin, toimeentulotukea muuten kuin tilapäisesti saavat ja lapsen kotihoidon tukea saavat maahanmuuttajat. Kohderyhmä koskisi maahanmuuton alkuvaihetta, ja arviointi sekä kotoutumissuunnitelma tulisikin laatia viiveettä ja enintään kolmen vuoden kuluessa ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin saamisesta taikka oleskeluoikeuden rekisteröinnistä. Kunnan tulisi laatia kotoutumissuunnitelma myös muulle maahanmuuttajalle, jos tämän arvioidaan sitä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin perusteella tarvitsevan.

Haavoittuvien ryhmien, kuten kiintiöpakolaisten, osalta yhteistyö kunnan ja hyvinvointialueen välillä olisi keskeistä ja heille laadittaisiin edellä mainittu arviointi ja kotoutumissuunnitelma monialaisesti kunnan ja hyvinvointialueen välisessä yhteistyössä. Perustellusta syystä kunta voisi kuitenkin laatia nämä maahanmuuttajan kanssa keskenään.

Kotoutumissuunnitelma olisi kestoltaan yksilöllinen. Kotoutumissuunnitelman voimassaolon enimmäiskesto lyhennettäisiin nykyisestä kolmesta vuodesta kahteen vuoteen, mutta voimassa olevan kotoutumislain mukaiset perusteet, joilla voimassaoloa voitaisiin jatkaa enintään kahdella vuodella, säilytettäisiin ennallaan.

Kotoutumissuunnitelmien tavoitteellisuutta, yksilöllisyyttä sekä työelämälähtöisyyttä lisättäisiin nykyisestä. Kotoutumissuunnitelman laatija ohjaisi kotoutuja-asiakkaan hakeutumaan kotoutumiskoulutukseen, omaehtoiseen koulutukseen tai muuhun kotoutumista ja työllistymistä edistävään palveluun. Myös ohjausta kolmannen sektorin palveluihin ja elinkeinoelämän ja kansalaisyhteiskunnan roolia kotoutumisen palvelukokonaisuuden kumppanina vahvistettaisiin. Kunnan olisi huolehdittava kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittamisesta siten, että maahanmuuttajien käytössä on yhteensovitettuja kotoutumista edistäviä palveluita ja palvelukokonaisuuksia sekä siitä, että maahanmuuttaja saa tarvitsemansa palvelut tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena.

Kotoutuja-asiakkaan olisi osallistuttava kotoutumissuunnitelmansa laatimiseen ja tarkistamiseen, toteutettava hänen kanssaan laadittua suunnitelmaa, hakeuduttava ja osallistuttava säännöllisesti kotoutumissuunnitelmassa sovittuihin palveluihin. Lisäksi hänen olisi ilmoitettava kunnalle, miten hän on toteuttanut suunnitelmaa sekä merkittävistä palvelutarpeeseen tai elämäntilanteeseen liittyvistä tai muista muutoksista, jotka voivat vaikuttaa suunnitelmassa sovittujen tavoitteiden saavuttamiseen ja palveluihin osallistumiseen. Velvollisuuksien laiminlyömi- sen vaikutuksesta oikeuteen saada työttömyysetuutta säädetään työttömyysturvalaissa ja vaiku-

tuksesta toimeentulotukeen toimeentulotuesta annetusta laissa. Työnhakijaksi rekisteröityneiden työvoimapalveluiden kotoutuja-asiakkaiden osalta sovellettaisiin myös työnhakijan palveluprosessia, mukaan lukien työnhakuvelvoite ja ilmoitusvelvoite.

Kunta vastaisi myös uuden monikielisen yhteiskuntaorientaation sekä kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä. Kotoutumiskoulutusta järjestettäisiin työvoimakoulutuksena ja omaehtoisena opiskeluna, jota voitaisiin tukea työttömyysetuudella. Kunnan tulisi ohjata maahanmuuttaja kunnan itsensä taikka palveluntuottajan, esimerkiksi oppilaitoksen, toteuttamaan koulutukseen. Kotoutumiskoulutukseen lisättäisiin työ- ja toimintakykyä tukevia elementtejä. Lisäksi varmistettaisiin, etteivät maahanmuuttajien mahdollisuudet kehittää osaamistaan heikentyisi, vaikka kotoutumissuunnitelman kestoa lyhennettäisiin. Tähän vastattaisiin erityisesti uudistamalla omaehtoisten opintojen tukemisen edellytyksiä sekä säilyttämällä vapaan sivistystyön oppilaitoksissa maksuttoman opiskelun kesto nykyistä vastaavana.

Matalan kynnyksen ohjauksen ja neuvonnan saatavuutta parannettaisiin. Kunnan olisi huolehdittava, että kunnan alueella on tarvetta vastaavasti toimipisteitä ja palveluita, joissa maahanmuuttaja voi saada henkilökohtaista neuvontaa ja ohjausta riippumatta maahanmuuton syystä ja maassaolon kestosta.

Vastuu ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten asumisen ja tuen järjestämisestä siirrettäisiin kunnilta hyvinvointialueille. Perheryhmäkotitoiminnasta tehtäisiin osa sosiaalihuoltolain mukaista toimintaa. Esityksen henkilötietojen käsittelyä maahanmuuttohallinnossa koskevalla lakiehdotuksella oleskeluluvan saaneiden ilman huoltajaa tulleiden lasten edustajista luotaisiin rekisteri ja kotoutumislakia koskevalla lakiehdotuksella säädetäisiin edustajien ohjauksesta, neuvonnasta ja valvonnasta uusi tehtävä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille.

Lisäksi esityksessä säädetäisiin uudesta kotoutumisen asiakastietojärjestelmästä ja eri viranomaisten tiedonsaantioikeuksista.

Siltä osin kuin kotoutumispalveluita järjestettäisiin osana kunnan järjestämisvastuulla olevia työllisyys- ja elinkeinopalveluita, rahoitettaisiin ne osana näitä palveluita siten kuin työvoimapalvelu-uudistuksen yhteydessä rahoituksesta säädetään. Siltä osin kuin kotoutumispalveluita järjestettäisiin osana kunnan peruspalveluita, rahoitus järjestettäisiin valtionosuusjärjestelmän kautta, jossa yhtenä määräytymistekijänä on vieraskielisten määrä. Siltä osin kuin kotoutumispalveluita järjestettäisiin osana hyvinvointialueen sosiaali- ja terveystalouden palveluita, järjestettäisiin rahoitus yleiskatteellisesti siten kuin niiden osalta on säädetty. Myös hyvinvointialueiden rahoituksessa on huomioitu vieraskielisyys.

Valtio maksaisi laskennallista korvausta muun muassa kansainvälistä suojelua saavien vastaanotosta ja kotoutumista edistävien palvelujen järjestämisestä kunnille ja jatkossa myös hyvinvointialueille. Osa nykyisin erikseen korvattavista kustannuksista, kuten tulkitsemisesta aiheutuneet kustannukset, sisällytettäisiin osaksi laskennallista korvausta. Lisäksi kunnille ja hyvinvointialueille maksettaisiin edelleen kotoutumislaisissa säädettyjä erikseen haettavia kustannuksia. Osa kustannuksista, esimerkiksi uuden monikielisen yhteiskuntaorientaation sekä matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelujen järjestäminen, esitetään korvattavan kunnille osana peruspalvelujen valtionosuutta.

4.1.3 Kuntaan ohjaaminen

Esityksellä säädetäisiin kuntaan ohjaamisen valtakunnallisesta ja alueellisesta suunnittelusta. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi kuntaan ohjaamisen valtakunnallisesta suunnittelusta ja kehittämisestä sekä valtakunnallisten kuntapaikkatavoitteiden asettamisesta elinkeino-, liikenne-

ja ympäristökeskusten toimialueille vuosittain. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus vastaisi kuntaan ohjaamisen alueellisesta suunnittelusta, jota se tekisi yhteistyössä kuntien, hyvinvointialueiden, Maahanmuuttoviraston ja alueella sijaitsevien vastaanottokeskusten, perheryhmäkotiä ja muiden kuntaan ohjaamisen kannalta keskeisten viranomaisten sekä kolmannen sektorin toimijoiden kanssa.

Lain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden (muun muassa kansainvälistä suojelua saavat) kuntaan ohjaamisesta vastaisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Näiden henkilöiden kuntiin sijoittumista tehostettaisiin luopumalla sopimusperusteisesta kuntaan muutosta muiden kuin kiintiöpakolaisten ja haavoittuvien ryhmien osalta, mutta tarvittaessa kuntapaikalle voitaisiin ohjata myös muita kuin kiintiöpakolaisia tai haavoittuvia ryhmiä, kuten alaikäisenä ilman huoltajaa tulleita. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus sopisi alueensa kuntien kanssa kuntapaikoista, joille ohjattaisiin jatkossa lähtökohtaisesti kiintiöpakolaiset ja haavoittuvat ryhmät. Laissa tunnistettaisiin nykyinen käytäntö siitä, että suurin osa 2 §:n 3 ja 4 momenteissa tarkoitetuista henkilöistä siirtyy kuntaan itsenäisesti tai vastaanottokeskuksen tukitoimia hyväksikäyttäen. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on myös tuettava alueellaan kuntia ja hyvinvointialueita näiden henkilöiden vastaanottoon varautumisessa. Kuntapaikkasopimuksen laatimisessa ja kuntaan ohjaamisessa kunnan olisi kuultava hyvinvointialuetta tarvittavassa laajuudessa.

Lisäksi säädettäisiin kuntapaikalle ohjattavien osalta alkuvaiheen palveluista. Kunnan tehtävänä olisi muun muassa vastaanoton ja asunnon järjestäminen, yhteistyö hyvinvointialueen kanssa, erilaiset ohjaus- ja neuvontavertaisuudet sekä tässä laissa säädetty kunnan vastuulla olevat kotoutumista edistävät palvelut. Hyvinvointialue vastaisi kiintiöpakolaisten terveystarkastuksesta, sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista sekä toimeentulotukietuuspäätöksistä. Tarkoituksena olisi selkeyttää kunnan ja hyvinvointialueen välistä työnjakoa ja varmistaa, että kuntapaikalle ohjattavat saavat valtakunnallisesti yhdenvertaisesti tarvitsemansa palvelut. Yhteistyö kunnan ja hyvinvointialueen välillä olisi keskeistä. Kunta voisi tehdä yhteistyötä esimerkiksi myös paikallisten järjestöjen, yhteisöjen ja yhdistysten kanssa.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Hallituksen esityksessä esitetyt taloudelliset vaikutukset liittyisivät kotoutumisen edistämisestä annetun lain ehdotukseen. Kotoutumisen edistämistä koskevaan lakiehdotukseen liittyvät taloudelliset vaikutukset aiheutuisivat organisaatiouudistuksista sekä palvelujärjestelmän ja rahoitusjärjestelmän muutoksista. Organisaatiouudistuksen ja palvelujärjestelmän muutosta kuvataan 4.2.1.1 Vaikutukset julkiseen talouteen luvun alla. Rahoitusjärjestelmän muutoksia kuvataan tarkemmin luvussa 4.2.1.2 Muutokset rahoitusjärjestelmissä.

Kotoutumislakia koskevasta lakiehdotuksesta johtuvat taloudelliset vaikutukset kohdistuisivat etenkin valtioon, kuntiin, hyvinvointialueisiin ja maahanmuuttajiin. Vaikutuksia julkiseen talouteen, kuntatalouteen, hyvinvointialueiden talouteen sekä yrityksiin ja kotitalouksiin on kuvattu jäljempänä tarkemmin.

Muilla esityksen lakiehdotuksilla ei olisi taloudellisia vaikutuksia. Sosiaalihuoltolain muuttamista koskevaa lakiehdotusta on kuvattu jäljempänä. Vapaasta sivistystyöstä annetun lain 9 §:n muutoksella, joka koskisi sadan prosentin valtionosuuden ja koulutuksen maksuttomuuden sitomista Opetushallituksen antamien opetussuunnitelman perusteisiin ja suosituksiin sekä kotoutumissuunnitelman ensimmäiskesto aikaan pidennettynä yhdellä vuodella, ei olisi taloudellisia vaikutuksia, sillä ehdotettu muutos vastaisi kustannuksiltaan nykykäytäntöä. Henkilötietojen

käsittelyä maahanmuuttohallinnossa koskevan lain muutoksella perustettava edustajarekisteri ei aiheuttaisi lisäkustannuksia muilta osin kuin sen perustamisvaiheen osalta, joka rahoitettaisiin ennen tämän lain voimaantuloa hankerahoituksella. Riippuen kuntasektorin käyttäjämääristä välillisesti kustannuksina tulisi kuitenkin huomioida varmennekorttien mahdollinen määrän kasvu, mikäli käyttäjät eivät ole entuudestaan organisaatiokorttien käyttäjiä. Muut lakiehdotukset sisältävät vain teknisiä muutoksia, joilla ei ole taloudellisia vaikutuksia.

4.2.1.1 Vaikutukset julkiseen talouteen

Organisaatiouudistukset

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen kanssa samanaikaisesti tapahtuu muita merkittäviä uudistuksia, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus sekä valmisteilla olevat työvoimapalvelu-uudistus ja toimeentulotukilain uudistus. Kotoutumislain uudistuksella on yhtymäkohtia näiden uudistusten kanssa ja osa hallituksen esityksen taloudellisista vaikutuksista syntyisi eri uudistusten tuomien synergiaetujen kautta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyy kunnilta hyvinvointialueille 1.1.2023 alkaen. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksella on merkittävä vaikutus myös kuntatalouteen, sillä osa kuntien valtion rahoituksesta siirretään hyvinvointialueille tehtävien mukana. Hyvinvointialueiden rahoituksesta säädetään lailla hyvinvointialueiden rahoituksesta (617/2021), ja se perustuu suurelta osin valtion rahoitukseen sekä osin asiakas- ja käyttömaksuihin. Kuntien ja kuntayhtymien rahoitus puolestaan muodostuu pääosin veroista ja erilaisista toimintatuloista. Kunnat saavat myös rahoituksesta merkittävän osan yleiskatteellisena ja laskennallisena rahoituksena osana kuntien peruspalveluiden valtionosuuksia. Hyvinvointialueiden ja kuntien rahoitusta on kuvattu tarkemmin luvun 2 Nykytila ja sen arviointi alaluvussa 2.8 Kotoutumisen edistämisen rahoitus. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksella on vaikutusta kotoutumislain uudistukseen, sillä kyseiset palvelut edistävät myös osaltaan kotoutumista ja kotoutumislaissa säädetään myös niihin tehtäviin liittyvästä valtion rahoituksesta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen johdosta osa nykyisin kunnille maksettavista 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden (esimerkiksi kansainvälistä suojelua saava henkilö tai hänen perheenjäsenensä) kotoutumisen edistämisestä aiheutuvista kustannuksista korvattaisiin kuntien sijasta hyvinvointialueille. Muutos kustannusten korvaamisesta hyvinvointialueille esitetään tehtäväksi hallituksen esityksellä eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta (HE xx/2022 vp) jo vuoden 2023 alusta lukien. Samalla esityksellä ehdotetaan ilman huoltajaa maassa olevien lasten ja nuorten asumisen ja tuen järjestämisen siirtämisestä kunnilta hyvinvointialueille sekä näistä tehtävistä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta hyvinvointialueille. Toinen yhteys on valmisteilla olevaan toimeentulotukilain uudistukseen (HE xx/2022 vp), jossa ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen maksamisen tehtävä esitetään siirrettävän kunnilta hyvinvointialueille. Myös maahanmuuttajat ja kotoutuja-asiakkaat voivat saada toimeentulotukea ja kotoutumislaissa säädetään tietyin edellytyksin valtion korvauksista sille viranomaiselle, joka maksaa toimeentulotukea kotoutuja-asiakkaalle, joten uudistuksen myötä toimeentulotukeen liittyvät korvaukset maksettaisiin jatkossa hyvinvointialueille. Näillä muutoksilla ei olisi vaikutusta valtion taloudessa näihin palveluihin ja etuuksiin kohdennettävien määrärahojen kokonaisuuteen, vaan rahoituksen jakautumiseen eri viranomaisten välillä.

On syytä huomioida, ettei hyvinvointialueita ole Ahvenanmaan maakunnassa ja että Helsingin kaupungin osalta on tehty erillISRatkaisu. Tästä johtuen kotoutumislakia koskevalla lakiesityksellä esitetään, että Ahvenanmaan maakunnan kunnille ja Helsingin kaupungille maksettavista korvauksista säädettäisiin eri tavalla kuin muiden kuntien, sillä ne saisivat myös sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten osuuden korvauksista.

Kolmas uudistus on työvoimapalvelu-uudistus, jota koskeva hallituksen esitys työvoimapalveluiden järjestämisestä (HE x/2022 vp) on tarkoitus antaa eduskunnalle saman aikaisesti käsillä olevan hallituksen esityksen kanssa. Kyseisessä esityksessä esitetään työvoimapalveluiden siirtoa valtiolta kuntien vastuulle. Työvoimapalvelu-uudistuksella on vaikutusta kotoutumislain uudistukseen, sillä osa maahanmuuttajista ja suurin osa kotoutuja-asiakkaita on työnhakijoita. Siltä osin, kun kotoutumislain mukaisia palveluja järjestetään osana työ- ja elinkeinohallinnon palveluja, kyseiset palvelut rahoitetaan, kuten hallituksen esityksessä työvoimapalveluiden järjestämisestä esitetään säädettävän. Myös työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen rahoituksesta säädettäisiin työvoimapalvelu-uudistuksen yhteydessä. Osa työvoimakoulutuksena kunnille kohdennettavasta rahoituksesta jaettaisiin kunnille osana peruspalvelujen valtionosuutta, mutta kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta kotoutumiskoulutuksen rahoitus kohdennettaisiin kunnille sisällytettynä osaksi niille maksettavaa laskennallista korvausta.

Kotoutumislain uudistuksen näkökulmasta edellä kuvatuilla organisaatiouudistuksia koskevilla muutoksilla ei olisi vähäistä suurempia vaikutuksia valtion taloudessa näihin palveluihin ja etuuksiin kohdennettavien määrärahojen kokonaismäärään, vaan rahoituksen jakautumiseen eri viranomaisten välillä. Hallituksen esityksen luvuissa vaikutus kuntatalouteen, vaikutus hyvinvointialueisiin sekä vaikutukset viranomaisiin kuvataan tarkemmin esitettäviä organisaatiouudistuksia ja tehtävänsiirtoja. Tässä luvussa on kuitenkin kuvattu tarkemmin esitettävät määrärahamuutokset.

Palvelujärjestelmän muutokset

Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa kotoutumispalveluiden kokonaisvastuu esitetään siirrettäväksi kunnille. Kunnilla on jo voimassa olevan lainsäädännön mukaan yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisen kehittämisestä sekä sen suunnittelusta ja seurannasta paikallistasolla. Voimassa olevan lain mukaan kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja järjestetään osana kunnallisia peruspalveluja ja työ- ja elinkeinohallinnon palveluina sekä muina kotoutumista edistävinä toimenpiteinä. Lakiehdotuksella vastattaisiin edellä kuvattuihin viranomaisvastuissa tapahtuneisiin ja esitettyihin muutoksiin.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen esitetyillä palvelujärjestelmän muutoksilla maahanmuuttajat ohjattaisiin aiempaa nopeammin kotoutumista ja työllistymistä edistävien palvelujen piiriin ja maahanmuuttajat saisivat yksilöllisemmin palvelutarpeensa mukaista tukea kotoutumisen ja työllistymisen edistämiseksi. Tämä johtuisi esitetyistä muutoksista, joiden myötä entistä useampi palveluiden ulkopuolella oleva maahanmuuttaja, joka tarvitsisi tukea kotoutumisen ja työllistymisensä edistämiseksi, tavoitettaisiin palvelujen piiriin. Nykyistä suuremman maahanmuuttajajoukon tavoittamisen lisäksi heidät saataisiin ohjattua kotoutumispalveluihin myös aiempaa nopeammin. Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen esitys monikielisestä yhteiskuntaorientaatiosta parantaisi osallistujien tietoa yhteiskunnasta ja työelämästä, mikä lisää heidän mahdollisuuksiaan osallistua aktiivisesti yhteiskunnan toimintaan.

Lisäksi uuden monialaisen arvioinnin ja kotoutumissuunnitelman myötä viranomaisten välinen yhteistyö toimisi sujuvammin ja yksilölle saataisiin yhteensovitettua palveluita nykyistä tehokkaammin. Yksilöllisyyttä ja tavoitteellisuutta lisäksi myös sääntely kotoutumissuunnitelman tavoitteista ja siitä, että paikallistasolla kunnat voisivat kehittää kunnassa asuvien maahanmuuttajien palvelutarpeita vastaavia palveluita. Palveluiden järjestämisvastuun siirtyessä kunnalle myös yhteistyötä paikallistason työnantajien, järjestöjen, yhdistysten ja uskonnollisten yhteisöjen kanssa voisi hyödyntää kotoutumisen edistämässä nykyistä kattavammin. Palvelumallien kehittäminen yhteistyössä eri tahojen kanssa esimerkiksi yhdistämällä työllistymistä edistävään palveluun kieliopintoja tai muita työelämävalmiuksia tukevia elementtejä nopeuttaisi työllistymistä, kun palvelut toteutettaisiin yhtä aikaa eikä peräkkäin. Myös maahanmuuttajilla itsellään olisi esimerkiksi kunnallisvaalien kautta vaikutusmahdollisuuksia kunnan politiikkaan ja siten myös kotoutumispalveluiden järjestämiseen.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen mukaan kotoutumispalveluihin tavoittamista laajennettaisiin ja nopeutettaisiin sekä kotoutumispalveluihin pääsyä muutenkin tehostettaisiin. Lisäksi kotoutumissuunnitelman enimmäisvoimassaoloaika lyhennettäisiin vuodella. Näiden muutosten tavoitteena on nopeuttaa maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä, mikä voisi vähentää pitkällä aikavälillä julkisia kustannuksia, jos maahanmuuttajien syrjäytyminen vähenisi ja työllistyminen nopeutuisi. Lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä kuitenkin kustannukset julkiselle taloudelle pysyivät samoina kotoutumissuunnitelman enimmäisajan lyhentämisestä huolimatta. Osa maahanmuuttajista voi työllistyä hyvinkin nopeasti ja osa taas siirtynee kotoutumissuunnitelman jälkeen yleisen palvelujärjestelmän palveluihin vielä ennen työllistymistään. Osa puolestaan ei välttämättä työllisty Suomessa esimerkiksi sairauden tai vamman vuoksi. Kotoutumissuunnitelman keston enimmäisajan lyhentäminen itsessään ei vähennä julkisen talouden kustannuksia, sillä yksilöiden palvelutarve ei sen johdosta vähene. Maahanmuuttajan tarpeita vastaavat palvelut ja niihin oikea-aikainen pääsy sen sijaan voi tehostaa maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä. Myöskään kotoutumispalveluiden aiempaa suuremman kohderyhmän vuoksi kotoutumisen edistämisen kustannukset eivät laskisi, vaikka kotoutumissuunnitelman enimmäiskesto lyhenisi. Työllisyysvaikutuksia ei pystytä arvioimaan etukäteen, mutta työ- ja elinkeinoministeriön kotoutumisen osaamiskeskus seuraa maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä. Työllisyysvaikutuksia on kuvattu tarkemmin jäljempänä luvussa Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.

Työllistymisen nopeutumiseen vaikuttaisi esitettyjen muutosten lisäksi eduskunnalle samanlaisesti annettu hallituksen esitys liittyen työvoimapalvelu-uudistukseen, pohjoismaisen työvoimapalvelumallin käyttöönotto sekä näiden esitysten yhteisvaikutus. Työllistyessään maahanmuuttajat ovat myös veronmaksajia, joten maahanmuuttajien suotuisa työllistymiskehitys vaikuttaa myönteisesti sekä heidän omaan talouteensa että julkiseen talouteen. Etenkin äitien kotoutumisen ja työllistymisen edistämällä on vaikutusta myös lasten ja nuorten kotoutumiseen pitkällä aikavälillä.

Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa esitetään kunnille myös uusia tehtäviä, joilla on vaikutuksia valtionhallinnossa budjettitalouteen. Palvelujärjestelmään liittyviä uusia tehtäviä kunnille olisivat monikielisen yhteiskuntaorientaation sekä matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluiden järjestäminen. Lisäksi laajenevana tehtävän olisi monialaisen yhteistyön vahvistaminen sekä velvollisuus laatia osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma aiempaa laajemmalle kohderyhmälle. Seuraavien alaotsikoiden alla on kuvattu tarkemmin palveluiden järjestämisestä aiheutuvia lisärahoitustarpeita. Myös hyvinvointialueen uusi tehtävä liittyen monialaisiin osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointeihin ja monialaisiin kotoutumissuunnitelmiin osallistumisesta esitetään huomioitavan hyvinvointialueille korvattavan laskennallisen korvauksen osana.

Kotoutumispalveluihin tavoitettavan kohderyhmän koko

Työ- ja elinkeinotoimistoissa on viime vuosina laadittu noin 8 000 ensimmäistä kotoutumissuunnitelmaa vuosittain työttömille työnhakijoille, joten kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa on käytetty työvoimapalveluiden piiriin tulevien kotoutuja-asiakkaiden määränä 8 000 henkilöä vuodessa. Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen mukaan kunnassa laadittaisiin jatkossa osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi sekä kotoutumissuunnitelma työttömille työnhakijoille. Käytännössä tehtävä suoritettaisiin kunnan tai yhteistoiminta-alueen työvoimaviranomaisen toimesta siten kuin työvoimapalvelu-uudistusta koskevassa esityksessä esitetään alkuhaastattelujen ja työllisyysuunnitelmien osalta. Kotoutumissuunnitelma on työllisyysuunnitelman korvaava suunnitelma.

Vaikutuksia julkiseen talouteen ja lisärahoituksen tarvetta kunnille aiheuttaa kasvava kotoutumispalveluihin tavoitettavan kohderyhmän koko. Edellä kuvatusti tällä hallituksen esityksellä pyritään tavoittamaan aiempaa laajemmin maahanmuuttajia kotoutumispalveluihin maahanmuuton alkuvaiheessa. Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa pyritään tavoittamaan erityisesti työvoiman ulkopuolella olevia, etenkin kotona lapsia hoitavia maahanmuuttajavanhempia aiempaa paremmin ja tarjoamaan heille kotoutumista ja työllistymistä edistäviä palveluja.

Voimassa olevan kotoutumislain mukaan kunta käynnistää alkukartoituksen maahanmuuttajalle, joka saa muuten kuin tilapäisesti toimeentulotukea. Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 12 §:ssä määriteltäisiin ne ryhmät, joille kunnan olisi laadittava osaamisen ja palvelutarpeen arviointi ja 13 §:ssä ne ryhmät, joille kunnan olisi laadittava yhdessä hyvinvointialueen kanssa monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi. Uusia työvoiman ulkopuolella olevia ryhmiä, joille tulisi laatia edellä mainittu arviointi tai sen monialainen versio, olisivat etenkin lasten kotihoidon tukea saavat vanhemmat ja osa ihmiskaupan uhreista. Kunnan olisi osaamisen ja palvelutarpeen arvioinnin tai monialaisen osaamisen ja palvelutarpeen arvioinnin perusteella laadittava maahanmuuttajalle kotoutumissuunnitelma tai monialainen kotoutumissuunnitelma, mikäli hänen arvioidaan sitä tarvitsevan. Kunnalla olisi siis velvollisuus laatia osaamisen ja palvelutarpeen arviointi tai kotoutumissuunnitelma entistä useammalle, joten tämä olisi kunnalle nykyisestä laajentuva tehtävä.

Työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien, etenkin lasten kotihoidon tukea saavien vanhempien, mutta myös muiden työvoiman ulkopuolella olevien henkilöiden paremman tavoittamisen myötä kunnan palveluiden piiriin arvioidaan tulevan enemmän henkilöitä, joiden palvelutarpeen arvioimiseksi, kotoutumissuunnitelman laatimiseksi sekä ohjauksen ja neuvonnan toteuttamiseksi, mukaan lukien tulkittamisesta aiheutuvat kustannukset, tulee osoittaa rahoitusta. Olisi taloudellisesti kannattavaa saada entistä useampi maahanmuuttaja työvoiman ulkopuolelta kotoutumista ja työllistymistä edistävien palvelujen piiriin ja työelämään. Esimerkiksi järjestämällä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi kansainvälisille opiskelijoille jo opintojen alkuvaiheessa, voitaisiin tukea heitä suunnittelemaan opintojaan edistämään työllistymistä Suomessa valmistumisen jälkeen. Tällä hetkellä kunnille kuitenkin korvataan valtion varoista kotoutumislain mukaisia kustannuksia pääosin vain 2 §:n 2 momentissa tarkoitettujen henkilöiden (esimerkiksi kansainvälistä suojelua saavien) ja heidän perheenjäsentensä (3 momentti) osalta (lakiehdotuksessa 2 §:n 3 ja 4 momentti). Jotta myös muista syistä maahanmuuttaneiden palvelutarpeisiin voidaan vastata, edellyttää tämä heidän osaamisensa ja kotoutumisen palvelutarpeensa arviointia, kotoutumissuunnitelman laatimista ja seuranta sekä suunnitelman mukaisiin palveluihin ohjaamista sekä näistä toimista aiheutuvien kustannusten korvaamista kunnalle.

Työvoiman ulkopuolella olevia henkilöitä, jotka tavoitettaisiin ensimmäistä kertaa kotoutumista edistävien palvelujen piiriin, arvioidaan olevan enintään 1 000-1 500 henkilöä vuodessa edellä mainittujen 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden lisäksi. Yhteensä kunnan kotoutumispalveluihin saataisiin tieto 1800 henkilöstä, joista noin 1500:lle tehtäisiin osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja joista noin 1000:lle laadittaisiin kotoutumissuunnitelma. Koska kotoutumissuunnitelman enimmäiskesto olisi pääasiassa kaksi vuotta, henkilöt olisivat pääosin kotoutumispalveluiden piirissä kahden vuoden ajan, joten lukumäärä olisi vuositasolla 2000 henkilöä. Tämä muodostuu useasta erilaisesta työvoiman ulkopuolella olevasta maahanmuuttajaryhmästä.

Lisäksi kotoutumispalveluihin tavoitettaisiin noin 2 400 kotoutumislakia koskeva lakiehdotuksen 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettua 18 vuotta täyttäneitä henkilöä. Vuonna 2019 laskennallisten korvausten, joita maksetaan kyseisistä henkilöistä, piirissä oli yhteensä 19 489 henkilöä, joista 4 704 tuli kyseisenä vuonna ensimmäistä kertaa laskennallisten korvausten piiriin. Laskennallisten korvausten piirissä olevista oli vuonna 2019 arvion mukaan noin 51 prosenttia 18 vuotta täyttäneitä, joten uusia laskennallisen korvauksen piiriin tulevia 18 vuotta täyttäneitä olisi ollut noin 2 400 henkilöä.

Vuonna 2020 muusta syystä kuin opiskelun tai eläkkeen vuoksi työvoiman ulkopuolella olevia 18-64-vuotiaita ulkomaan kansalaisia oli kaikkiaan runsaat 44 000, mikä oli 25 prosenttia kaikista ulkomaan kansalaisista (naisista 24 prosenttia, miehistä 27 prosenttia). Työvoiman ulkopuolella muusta syystä olevista ulkomaalaistaustaisista 43 prosenttia eli noin 19 000 on asunut Suomessa alle viisi vuotta.¹⁰² Osa on mahdollisesti työvoiman ulkopuolella omasta tahdostaan. Osa työikäisistä muusta syystä kuin opintojen tai eläkkeen vuoksi työvoiman ulkopuolella olevista on perheväpöillä.

Osa työvoiman ulkopuolella olevista tavoitetaan yli kaksi kuukautta kestävästä toimeentulotuki-asiakkuuden kautta. Vuosittain tätä kautta on Kansaneläkelaitoksesta ilmoitettu kuntaan kotoutumispalveluiden asiakkuuteen noin 800 henkilöä. Pakolaistaustaisten osuus kaikista toimeentulotukea saavista maahanmuuttajista oli 48 prosenttia vuonna 2018.¹⁰³ Muita kuin kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettuja henkilöitä arvioidaan siis olevan Kansaneläkelaitoksen tekemien ilmoitusten henkilöistä noin 415. Toimeentulotukea muuten kuin tilapäisesti saavia maahanmuuttajia on kuitenkin enemmän kuin Kansaneläkelaitosten tekemien ilmoitusten määrä, joten järjestelmää ja toimintatapoja kehittämällä voitaisiin tavoittaa myös tätä suurempi määrä maahanmuuttajia kotoutumista edistävien palvelujen piiriin. Arvioidaan, että jatkossa saataisiin tavoitettua vähintään 1100 maahanmuuttajaa toimeentulotukitiedon perusteella, joista noin 570 olisi muita kuin 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettuja henkilöitä.

Kelan etuisuuksien käytön tilastoinnin mukaan vuonna 2018 kotihoidon tukea sai kaikkiaan 2 121 maassa alle kolme vuotta asunutta maahanmuuttajaa. Siten vuotta kohden heitä olisi tavoitettavissa noin 707 henkilöä. Kelan tilastoinnin mukaan heistä yhdeksän kymmenestä on naisia. Kaikista kotihoidon tukea saavista maahanmuuttajista oli pakolaistaustaisille yleisistä taustamaista peräisin 27 prosenttia eli kotihoidon tuen piiriin tulee arviolta noin 187 uutta kansainvälistä suojelua saavaa, kiintiöpakolaista tai heidän perheenjäsentään vuosittain, joten muita kuin

¹⁰² Tilastokeskus, Väestö. 2020. Tiedot perustuvat työ- ja elinkeinoministeriön vuoden 2020 erillislaukseen Tilastokeskukselta.

¹⁰³ Maahanmuuttajien Kelan etuuksien käyttö vuonna 2018, https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/322299/Tyopapereita157_saavutettava.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettuja henkilöitä arvioidaan olevan noin 520.¹⁰⁴

Arvioiteja ja kotoutumissuunnitelmia tehtäisiin jatkossa aina myös oleskeluluvan, -oikeuden tai –kortin saaneille ihmiskaupan uhreille. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään tuli 243 uutta asiakasta vuonna 2021. Heistä 215 oli aikuisia ja runsaat puolet oli peräisin pakolaistautaisille yleisistä taustamaista kuten Irakista, Somaliasta, Afganistanista tai Syyriasta.¹⁰⁵ Muita kuin kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettuja henkilöitä arvioidaan siis olevan noin 100.

Tavoitteena on saada kotoutumispalveluiden piiriin myös muita kuin perhevapaalla olevia erisyistä maahan muuttaneita, joilla on kotoutumispalveluiden tarvetta. Jatkossa kunnan olisikin tehtävä arviointi ja kotoutumissuunnitelma myös muulle maahanmuuttajalle, jonka arvioidaan sitä tarvitsevan. Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen mukaisesti palveluihin maahanmuuttajia arvioidaan tavoitettavan nykyistä kattavammin matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluiden kautta sekä uuden, lakiehdotuksen 8 §:ssä säädettyä kotoutumisen palvelutarpeen ilmoituksen myötä tai 49 §:ssä tarkoitettua ilmoituksen myötä.

Maahanmuuttajia voidaan tavoittaa ja ohjata kotoutumispalveluihin myös yleisen palvelujärjestelmän palveluissa, kuten neuvoloissa ja perhekeskuksissa, taikka jalkautuvan ja etsivän työn kautta. Uuden kotoutumislain myötä kunnan vastuu kotoutumisen edistämisessä vahvistuu, mikä selkeyttää myös sitä, minne kotoutumispalveluiden tarpeessa olevat maahanmuuttajat tulisi ohjata. Myös monialainen yhteistyö muiden viranomaisten sekä kolmannen sektorin toimijoiden kanssa johtaa osaltaan siihen, että maahanmuuttajia saataisiin tavoitettua kotoutumista edistäviin palveluihin.

Kontakteja näihin nykyisiin palveluiden ulkopuolelle jääviin saataisiin siis kotoutumisen tarpeen ilmoituksen kautta tai henkilön hakeutuessa itsenäisesti palveluihin. Lisäksi aktiivisella yhteistyöllä eri tahojen kanssa voitaisiin tavoittaa työvoiman ulkopuolella olevia henkilöitä palvelujen piiriin. Keskeisiä yhteistyötahoja olisivat esimerkiksi oppilaitokset ja korkeakoulut sekä muut viranomaiset, kuten hyvinvointialueiden lapsiperhepalvelut, kunnan ohjaus- ja neuvontapalvelut ja nuorisotyö sekä järjestöt. Tavoitteena on saada vuosittain näiden uusien väylien kautta kotoutumisen ja osaamisen palvelutarpeen arvioinnin piiriin työvoiman ulkopuolella olevia henkilöitä, joita ei muuta kautta ole tavoitettu, arviolta enimmillään 600 henkilöä.

Varmimmin tieto maahanmuuttajista, joille tulisi laatia vähintään osaamisen ja palvelutarpeen arviointi, saadaan rekisteritietojen kautta, kuten toimeentulotukea muuten kuin tilapäisesti saavista sekä kotihoidontukea saavista. Näistä ryhmistä muita kuin kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettuja henkilöitä arvioidaan tavoitettavan lähes 1100 henkilöä vuodessa. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kanssa tehtävällä yhteistyöllä arvioidaan voitavan tavoittaa lisäksi noin 100 henkilöä. Lisäksi huoli-ilmoituksilla, maahanmuuttajan itsenäisellä hakeutumisella sekä kunnan kotoutumisen edistämisestä vastaavien viranomaisten aktiivisella yhteistyöllä muiden tahojen kanssa voitaisiin tavoittaa arviolta 600 henkilöä. Osa näistä eri tavoin tavoitettavista ryhmistä voisi olla osittain päällekkäisiä. Lisäksi osalle näistä, joille laadittaisiin osaamisen ja palvelutarpeen arviointi, ei olisi tarvetta laatia ko-

¹⁰⁴ Maahanmuuttajien Kelan etuuskien käyttö vuonna 2018, https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/322299/Tyopapereita157_saavutettava.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

¹⁰⁵ Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän vuosikatsaus 2021, https://www.ihmiskauppa.fi/materiaalipankki/tilastot_ja_tilannekatsaukset/ihmiskaupan_palveluuhraus_auttamisjarjestelman_vuosikatsaus_2021.

toutumissuunnitelmaa tai heidät ohjattaisiin kotoutumissuunnitelman laatimiseen työvoimapalveluissa. Realistista on myös olettaa, että kaikkia potentiaalisia kotoutujia ei tavoiteta erilaisista esteistä kuten vanhentuneista osoite- ja puhelintiedoista taikka ulkomaille muutosta johtuen.

Kokonaisuutena osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin arvioidaan edellä kuvattujen olettamien ja arvioiden pohjalta tavoitettavan enintään noin 1800 muuta kuin kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettua henkilöä. Arvioiden pohjalta heistä noin 1500 henkilölle tehtäisiin osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja noin 1000 henkilölle kotoutumissuunnitelma, jossa sovittaisiin palveluista ja toimenpiteistä. Vaikka henkilölle ei laadittaisi kotoutumissuunnitelmaa, hänet voitaisiin ohjata monikieliseen yhteiskuntaorientaatioon tai muuhun kotoutumista edistävään toimintaan esimerkiksi järjestössä. Koska kotoutumissuunnitelman enimmäiskesto olisi kaksi vuotta, edellyttäisi tämä kotoutumissuunnitelman laatimiseen, seurantaan ja kotoutumissuunnitelman aikaiseen ohjaukseen sekä tulkitsemisesta aiheutuviin kustannuksiin resursseja kahden vuoden ajan, jolloin asiakasmäärä vuosittain olisi enintään 2 000 henkilöä.

Työvoiman ulkopuolella olevien palveluiden järjestäminen ja arvio kustannuksista

Muiden kuin kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi, kotoutumissuunnitelman laatiminen ja seuranta sekä suunnitelman mukaisiin palveluihin ohjaaminen aiheuttaisivat kunnalle kuluja, joita ei voimassa olevan kotoutumislain mukaan korvata alkukartoitusta lukuun ottamatta.

Voimassa olevan kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaan kunta voi hakea erikseen korvausta käynnistämästään alkukartoituksesta. Laskennallinen korvaus alkukartoituksen järjestämisestä on 700 euroa, mihin on sisältynyt myös tulkitsemisesta aiheutuneet kustannukset. Kunnat ovat hakeneet korvauksia järjestämistään alkukartoituksista melko vähän. Erikseen korvattavia alkukartoituksia on tehty kunnissa pääasiassa kansainvälisille opiskelijoille ja työn perusteella muuttaneille. Voimassa olevan kotoutumislain 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden (esimerkiksi kansainvälistä suojelua saava tai hänen perheenjäsenensä), jotka ovat työvoiman ulkopuolella, alkukartoitukset on tehty pääosin osana sosiaalihuoltolain mukaisia palveluja ja niistä aiheutuneet kustannukset on rahoitettu pääosin osana sosiaalihuollon rahoitusta tai kunnalle kotoutumislain nojalla maksettua laskennallista korvausta. Myös jatkossa kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta alkukartoituksen korvaava osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi korvattaisiin osana laskennallista korvausta sekä kunnalle että hyvinvointialueelle. Tätä on kuvattu tarkemmin kohdan 4.2.1.2 Muutokset rahoitusjärjestelmissä osassa *Valtion korvaukset kunnalle ja hyvinvointialueelle*. Muun kuin kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden, joka ei ole ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi, osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnista aiheutuvat kustannukset korvattaisiin kunnalle osana peruspalvelujen valtionosuutta.

Voimassa olevan kotoutumislain mukaiseen alkukartoitukseen liittyvästä tulkitsemisesta aiheutuneet kustannukset sisältyvät nykyisin alkukartoituksesta kunnalle maksettavaan laskennalliseen korvaukseen. Koska esityksessä on arvioitu erikseen tulkitsemisesta aiheutuvat kustannukset, vähennettäisiin alkukartoituksen laskennallisesta korvauksesta tulkitsemisesta aiheutuneet kustannukset. Mikäli alkukartoitukseen käytettäisiin tulkkiä kahden tunnin ajan, jäisi muihin alkukartoituksen toimenpiteisiin 540 euroa ($700 - (2 \times 80) = 540$). Mikäli kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen mukaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin piiriin

saataisiin 1 500 työvoiman ulkopuolella olevaa, muuta kuin kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettua henkilöä, kustannukset olisivat noin 0,81 miljoonaa euroa ($540 \times 1500 = 810\,000$). Tämä osuus jaettaisiin kunnille vieraskielisyyskriteerin mukaisesti osana peruspalvelujen valtionosuutta. Rahoitus siirrettäisiin momentilta 32.50.30 (valtion korvaukset kotouttamisesta), jolta on arvioitu kohdentuvan alkukartoitusten järjestämiseen yhteensä noin 1,4 miljoonaa euroa vuodessa.

Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin lisäksi kustannuksia syntyisi kotoutumissuunnitelman laadinnasta, kielitaidon tason arvioinnista, muista asiantuntija-arvioinneista sekä tulkittamisesta. Koska arvion mukaan palvelujen piirissä olisi enintään noin 2 000 työvoiman ulkopuolella olevaa henkilöä vuodessa, alkuvaiheen palvelujen toimeenpano edellyttäisi noin 3,78 miljoonan euron lisärahoitusta vuosittain ($1,38$ miljoonaa + $2,4$ miljoonaa = $3,78$ miljoonaa). Tästä noin $1,38$ miljoonan euron lisästarve aiheutuisi asiantuntijoiden palkkauksesta mukaan lukien työssä tarvittavat välineet ja järjestelmäoikeudet (yhteensä palkkaus noin 55 000 euroa per asiantuntija), kun asiantuntijan asiakasmäärä olisi 80 henkilöä. (2 000 palveluiden piirissä olevaa jaettuna 80 henkilöllä, joka olisi yhden asiantuntijan asiakasmäärä = 25 asiantuntijaa. $25 \times 55\,000$ euroa = $1\,375\,000$). Tulkittamisesta aiheutuvien kustannusten arvioidaan olevan noin $2,4$ miljoonaa euroa, kun yksikkökustannukseksi on arvioitu keskimäärin 80 euroa ja tulkkauksia järjestettäisiin enintään 15 tuntia vuodessa ($2\,000 \times 80 \times 15 = 2\,400\,000$). Tulkkaus-kustannukset voivat vaihdella esimerkiksi puhelintulkkauksen ja paikan päällä tapahtuvan tulkkauksen välillä sekä yksilö- ja ryhmämuotoisen tulkkauksen välillä. Rahoitus jaettaisiin kunnille työvoiman ulkopuolella olevien, muiden kuin esityksen 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettun henkilön osalta vieraskielisyyskriteerin mukaisesti osana peruspalvelujen valtionosuutta.

Monikielisen yhteiskuntaorientaation järjestäminen ja arvio kustannuksista

Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa säädettäisiin kunnille tehtäväksi järjestää kunnan kotoutumishankkeen osana uutena tehtävänä monikielinen yhteiskuntaorientaatio, jota on kehitetty hankkeissa ja hankittu kilpailutuksen kautta. Esimerkiksi Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on hankkinut omakielistä yhteiskuntaorientaatiota vuonna 2019 hintaan 7 403 euroa (sisältää arvonlisäveron) per 15 opiskelijatyöpäivän jakso. Tavoitteena oli 15-20 osallistujaa per jakso. Tällöin yhtä henkilöä kohden kustannus olisi 370-494 euroa. Koska monissa kunnissa maahanmuuttajien määrät ovat vielä alhaisia, on todennäköistä, että omakielisten yhteiskuntaorientaatioiden osallistujamäärät ovat melko pieniä. Tämän vuoksi kustannus on arvioitu 15 henkilön osallistujamäärän mukaisesti, noin 500 euroa per henkilö. Monikielinen yhteiskuntaorientaatio arvioidaan järjestettävän noin 8 000 työttömänä työnhakijana olevalle maahanmuuttajalle sekä enintään 1 800 muulle kuin kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettulle maahanmuuttajalle. Tällöin $9\,000 - 9\,800$ uudelle kotoutuja-asiakkaalle monikielisen yhteiskuntaorientaation järjestämisen taloudelliset vaikutukset olisivat enintään noin 5 miljoonaa euroa per vuosi ($500 \times 9\,800 = 4\,900\,000$). Yhteiskuntaorientaatioita voitaisiin järjestää myös verkossa tapahtuvana etätoteutuksena, mikä olisi läsnä toteutettuna järjestettyä yhteiskuntaorientaatiota edullisempaa.

Monikielisen yhteiskuntaorientaation toteuttaminen 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuille henkilöille rahoitettaisiin osana kunnan saamia laskennallisia korvauksia, yhteensä arviolta noin 1,2 miljoonaa euroa ($2\,400 \times 500$ euroa = $1\,200\,000$ euroa). Rahoitus jaettaisiin kunnille muiden kuin 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta vieraskielisyyskriteerin mukaisesti osana peruspalvelujen valtionosuutta, yhteensä arviolta noin 3,8 miljoonaa euroa (edellä kuvattu monikielisen yhteiskuntaorientaation 5 miljoonaa euroa vähennettynä $1,2$ miljoonalla eurolla = $3,8$ miljoonaa euroa).

Matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluiden järjestäminen ja arvio kustannuksista

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen mukaan kunta vastaisi siitä, että kunnan alueella on tarvetta vastaavasti matalan kynnyksen toimipisteitä tai palveluita, joissa maahanmuuttaja voi saada henkilökohtaista neuvontaa ja ohjausta riippumatta maahanmuuton syystä ja maassaolon kestosta. Kunnille on myönnetty valtionavustuksia ensimmäisen kerran vuonna 2020 matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluiden käynnistämiseen ja kehittämiseen. Vuosina 2020 ja 2021 järjestetyissä rahoitushauissa on myönnetty avustusta 21-22:lle eri puolilla Suomea toimivalle hankkeelle. Käynnissä olevissa hankkeissa ohjausta ja neuvontaa kehitetään maakunnallisessa, seutukunnallisessa tai useamman kunnan yhteistyössä. Lisäksi palveluita kehitetään laajassa yhteistyössä hankealueen toimijoiden kanssa. Hankeverkosto kattaa tällä hetkellä kaikki isoimmat kaupungit ja maakunnat Lappia lukuun ottamatta. Käynnissä olevan hankekauden (2021-2022) hankkeisiin osallistuu hankesuunnitelmien mukaan yhteensä noin 184 kuntaa, joten verkosto kattaa merkittävän osan kunnista, joissa asuu vieraskielisiä.

Kunnat ovat käyttäneet vuonna 2020 myönnettyä valtionavustusta vuoden mittaisissa hankkeissa toiminnan käynnistämiseen ja kehittämiseen noin 2,44 miljoonaa euroa. Vuonna 2021 myönnettiin valtionavustuksia yhteensä noin 3 miljoonaa euroa vuoden mittaisille hankkeille toiminnan kehittämiseen ja vakinaistamiseen. Vuosina 2022-2024 jatketaan toiminnan rahoitusta valtionavustuksilla. Kehitysvaiheen päättyessä ja siirryttäessä vakinaiseen palveluun, ohjauksen ja neuvonnan toimeenpanoon arvioidaan tarvittavan 2 miljoonaa euroa vuodessa. Rahoitus jaettaisiin kunnille vieraskielisyyskriteerin mukaisesti osana peruspalvelujen valtionosuutta, kun valtionavustuksena myönnettävä rahoitus päättyy.

Monialaisen yhteistyön vahvistaminen ja arvio kustannuksista

Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa vahvistetaan maahanmuuttajien monialaisia palveluja. Lakiehdotuksen 43 §:n mukaan kunnan olisi kehitettävä kotoutumisen edistämistä monialaisena yhteistyönä. Lakiehdotuksen 44 §:n mukaan kunta vastaisi siitä, että kotoutumisohjelmaan sisältyvät ja muut kunnan kotoutumista edistävät palvelut muodostavat kotoutumista edistävän tarkoituksenmukaisen ja tarvittaessa monialaisen palvelukokonaisuuden. Kunnan olisi myös huomioitava kotoutumisohjelmaan sisältyvien palvelujen järjestämisessä ja seurannassa monialainen yhteistyö. Kuntien maahanmuuttajien osaamiskeskusten moniammatillinen toimintamalli yhdistää koulutuksen, työllistymisen ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja aikuisille maahanmuuttajille. Moniammatillisessa yhteistyössä samassa organisaatiossa, kuten osaamiskeskuksessa, työskentelee eri ammattialojen edustajia (esimerkiksi S2-opettaja, oma-valmentaja, yrityskoordinaattori, työkyvyn ohjaaja, työhönvalmentaja, digiopettaja, sosiaali-ohjaaja). Monialaisen yhteistyön ja moniammatillisen toimintamallin vakiinnuttaminen edellyttää toimintaan pysyvää rahoitusta. Suurimmille kunnille on myönnetty valtionavustuksia osaamiskeskustyyppisen toiminnan käynnistämiseen ja kehittämiseen. Työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö on myöntänyt valtionavustuksia osaamiskeskustoimintaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö ovat molemmat rahoittaneet osaamiskeskusten kehittämistoimintaa kunnissa. Vuosina 2020 ja 2021 valtionavustusta on myönnetty niille seitsemälle kaupungille, joissa asuu vähintään 8 000 vieraskielistä. Lisäksi saman tyyppistä toimintaa on joissain kaupungeissa järjestetty muulla hankerahoituksella. Kunnat ovat käyttäneet vuonna 2020 työ- ja elinkeinoministeriön myöntämää valtionavustusta vuoden mittaisissa hankkeissa toiminnan käynnistämiseen ja kehittämiseen noin 2,57 miljoonaa euroa. Vuonna 2021 työ- ja elinkeinoministeriö myönsi seitsemälle kaupungille valtionavustuksia yhteensä noin 3,1 miljoonaa euroa vuoden mittaisille hankkeille toiminnan kehittämiseen ja va-

kiinnuttamiseen. Vuosina 2022-2024 jatketaan toiminnan rahoitusta valtionavustuksin. Monialaisen yhteistyön toimeenpanoon arvioidaan tarvittavan 2 miljoonaa euroa vuodessa. Pienemmissä kunnissa toimintaa olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa ilman erillistä osaamiskeskus-rakennetta. Rahoitus jaettaisiin kunnille vieraskielisyyskriteerin mukaisesti osana peruspalvelujen valtionosuutta, kun valtionavustuksena myönnettävä rahoitus päättyy. Opetus- ja kulttuuriministeriö on vuosina 2020 ja 2021 myöntänyt rahoitusta osaamiskeskustoiminnan käynnistämiseen, kehittämiseen ja vakiinnuttamiseen kumpanakin vuonna 2,43 miljoonaa euroa.

Ilman huoltajaa maassa olevien lasten ja nuorten aseman parantaminen ja arvio kustannuksista

Sosiaalihuoltolain muuttamista koskevassa lakiehdotuksessa ehdotetaan ilman huoltajaa maassa olevien lasten hoivan, huolenpidon ja kasvatuksen järjestämisen siirtämistä kotoutumislaista sosiaalihuoltolain mukaiseksi palveluksi. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus korvaa hyvinvointialueelle ilman huoltajaa maassa olevien lasten hoivan, huolenpidon ja kasvatuksen järjestämiseen liittyvät kustannukset samoin perustein, kuin se on aikaisemmin korvannut ne kotoutumislain mukaisena toimintana. Sosiaalihuollon lainsäädännön piiriin siirtymisen myötä lapsen hoiva, huolenpito ja kasvatusta olisi mahdollista järjestää myös perhehoitona. Ennen perhehoitolain 10 §:ssä tarkoitettua toimeksiantosopimuksen tekemistä perhehoitajaksi aikovan henkilön on suoritettava tehtävän edellyttämä ennakkovalmennus. Kustannukset ennakkovalmennusten toteuttamisesta katetaan hyvinvointialueen yleiskatteellisesta rahoituksesta. Kyseisellä lakiehdotuksella ei ole vaikutusta julkiseen talouteen.

Koska kansalaisuuden hakeminen olisi ilman huoltajaa maassa olevan lapsen edun mukaista, esitetään kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa, että Suomen kansalaisuuden saaminen ei jatkossa estäisi palveluiden järjestämisestä aiheutuvien kustannusten korvaamista. Lisäksi esitetään, että kustannusten korvaamisen 10 vuoden enimmäisajasta luovuttaisiin, ja kustannuksia voitaisiin korvata siihen saakka, kunnes nuori täyttää 25 vuotta. Muutokset edistäisivät ilman huoltajaa maassa olevien lasten ja nuorten yhdenvertaista asemaa saamiensa palvelujen osalta. Mainittujen muutosten myötä valtion budjettitalouteen arvioidaan tarvittavan lisäystä yhteensä noin 0,6 miljoonaa euroa vuodessa (82 000 + 475 000 = 557 000). Edellä mainitut laajennukset koskevat arviolta 10-20 lasta ja nuorta vuosittain. Ikäjakautuksen vuoksi laajennukset koskevat pääosin täysi-ikäisille tarjottavaa tukea, jonka kustannukset vaihtelevat vuonna 2020 tehdyn kartoituksen mukaan kunnittain 850 eurosta vuosittain noin 6 000 euroon vuodessa riippuen tuen intensiteetistä ja laajuudesta. Kustannusten keskiarvo arvioidaan olevan 4 100 euroa. Täysi-ikäisten osalta laajennusten kustannus on arviolta 82 000 euroa per vuosi (20 nuorta x 4 100 euroa = 82 000 euroa). Ilman huoltajaa maassa olevien alaikäisten ympärivuorokautisen perheryhmäkotihoidon kustannukset ovat täysi-ikäisille tarjottavaa tukea huomattavasti korkeammat. Kustannukset ovat keskimäärin 260 euroa per vuorokausi. Laajennukset koskevat vuosittain muutamia alaikäisiä ja olisivat arviolta 475 000 euroa vuodessa (5 lasta x 260 euroa x 365 vuorokautta = 474 500 euroa). Kustannukset korvattaisiin hakemuksesta hyvinvointialueille, joiden vastuulle ilman huoltajaa maassa asuvien lasten ja nuorten palvelut on esitetty siirrettäväksi.

Valtakunnallisen asiakastietojärjestelmäpalvelun kehittäminen ja arvio ylläpidon kustannuksista

Kotoutumispalveluja tarjotaan osana työvoimapaalveluja niille kotoutuja-asiakkaille, jotka ovat ilmoittautuneet työvoimapaalveluihin työnhakija-asiakkaisiksi. Näiden asiakkaiden palvelemista varten on työvoimapaalveluissa käytössä valtakunnallinen asiakastietojärjestelmäratkaisu. Ko-

toutumispalveluja järjestettäisiin kunnissa osana kotoutumishjelmaa myös muille kuin työnhakija-asiakkaille. Tätä varten kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksen 9 luvussa säädettäisiin henkilötietojen käsittelystä ja kotoutumisen edistämisen valtakunnallisista tietojärjestelmäpalveluista. Lakiehdotuksessa esitetään, että Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus vastaisi valtakunnallisen tietovarannon ja asiakastietojärjestelmäkokonaisuuden kehittämisestä ja ylläpidosta.

Kotoutumisen edistämisen valtakunnallisia tietojärjestelmäpalveluita muiden kuin työnhakijana olevien kotoutuja-asiakkaiden osalta kehitetään hankerahoituksella, mutta järjestelmän ylläpidosta aiheutuvat kustannukset tulee rahoittaa pysyvällä määrärahalta. Vertailtaessa muihin vastaavankokoisiin järjestelmiin on arvioitu, että järjestelmän ylläpitokustannukset olisivat noin 1 miljoonaa euroa vuodessa.

Kielitestauksen kehittäminen ja arvio ylläpitokustannuksista

Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa esitetään, että kotoutumiskoulutuksen osana olisi järjestettävä suomen tai ruotsin kielen päättöttestaus. Vastuu päättöttestauksen kehittämisestä ja ylläpidosta olisi Opetushallituksella. Päättöttestauksen kehittäminen rahoitettaisiin hankerahoituksella tai momentin 32.50.03 (Kotoutumisen ja työvoiman maahanmuuton edistäminen) määrärahalta, mutta järjestelmän ylläpidosta aiheutuvat kustannukset tulee rahoittaa pysyvällä määrärahalta. Opetus- ja kulttuuriministeriö on arvioinut, että päättöttestausjärjestelmän ylläpitokustannukset olisivat noin 0-3-0,4 miljoonaa euroa vuodessa.

4.2.1.2 Muutokset rahoitusjärjestelmissä

Edellä kuvatun mukaisesti kuntien ja hyvinvointialueiden saama valtion rahoitus kotoutumisen edistämiseen muodostuu useista lähteistä. Tällä hallituksen esityksellä esitetään kuitenkin muutoksia vain kahteen niistä: valtionosuusjärjestelmään sekä kotoutumislain nojalla maksettaviin korvauksiin, joita ovat sekä laskennalliset että erikseen haettavat korvaukset.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden soveltamisalaan eivät nykyisin kuulu kotoutumislain mukaiset tehtävät. Kotoutumislain mukaisia palveluita on korvattu kunnille erikseen etenkin voimassa olevan kotoutumislain 2 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta (lakiehdotuksessa 2 §:n 3 ja 4 momentti).

Valtionosuusjärjestelmä

Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa kunnille annetaan uusia tehtäviä, jotka koskevat laajempaa soveltamisalaa kuin voimassa olevan kotoutumislain 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettut henkilöt (lakiehdotuksessa 2 §:n 3 ja 4 momentti), joiden kotoutumisen edistämistä aiheuttavia kustannuksia korvataan kunnille kotoutumislain mukaisesti. Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa säilytettäisiin voimassa olevan kotoutumislain mukainen korvausjärjestelmä, mutta sitä ei voida laajentaa kattamaan kaikkia kotoutumislain soveltamisalan piiriin kuuluvien henkilöiden kotoutumisen edistämistä aiheuttavia kustannuksia, joten on tarkoituksenmukaista, että näistä tehtävistä aiheutuneiden kustannusten korvaaminen kunnille viedään osittain osaksi valtionosuusjärjestelmää. Kustannusten korvaaminen hakemuksesta tai myöntämällä valtionavustuksia kunnille palveluiden toteuttamiseen hankkeissa aiheuttaisi huomattavan paljon hallinnollista työtä.

Kunnille säädettävistä uusista tehtävistä matalan kynnyksen ohjaus ja neuvontapalveluiden järjestäminen sekä monialaisen ja moniammatillisen yhteistyön toimeenpano esitetään rahoitettavan osana peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmää. Myös muiden kuin 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden, jotka eivät ole työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen mukaisia työttömiä työnhakijoita, kotoutumista edistäväistä palveluista aiheutuneiden kustannusten korvaaminen toteutettaisiin osana valtionosuusjärjestelmää. Tähän liittyviä taloudellisia vaikutuksia on arvioitu edellä osana vaikutuksia julkiseen talouteen.

Valtion korvaukset kunnalle ja hyvinvointialueelle

Kunnille maksetaan voimassa olevan kotoutumislain 6 luvun mukaisia korvauksia työ- ja elinkeinoministeriön pääluokassa momentilta 32.50.30, Valtion korvaukset kotoutumisesta, pääosin lain 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetuista henkilöistä. Kustannuksia korvataan laskennallisen perusteen ja todellisten kustannusten mukaisesti. Koska hyvinvointialue järjestäisi kotoutumista edistäviä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita ja osallistuisi monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin ja monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimiseen yhteistyössä kunnan kanssa, maksettaisiin osa nykyisin kunnalle maksettavasta laskennallisesta korvauksesta hyvinvointialueelle. Vastaavaa jakoa esitetään hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta (HE xx/2022 vp).

Voimassa olevan kotoutumislain nojalla annetun valtioneuvoston asetuksen mukaan laskennallista korvausta maksetaan alle 7-vuotiaista ja 7 vuotta täyttäneistä kotoutumislain 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetuista henkilöistä kuten kansainvälistä suojelua saavista ja heidän perheenjäsenistään (lakiehdotuksessa 2 §:n 3 ja 4 momentissa). Koska työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen rahoitus on esitetty työvoimapalvelu-uudistuksessa sisällytettävän 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta kunnalle maksettavaan laskennalliseen korvaukseen, on laskennallisen korvauksen maksamiseen muodostettava uusi maksukategoria 18 vuotta täyttäneistä. Tällöin maksukategorioita olisivat alle 7-vuotiaat, 7-17-vuotiaat sekä 18 vuotta täyttäneet.

Voimassa olevan kotoutumislain mukaan kunnalle korvataan 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettulle henkilölle maksetusta toimeentulotuesta annetun lain tai toimeentulotuesta annetun lain soveltamisesta Ahvenanmaan maakunnassa annetun maakuntalain (Ålands författningsamling 66/1998) mukaisesta toimeentulotuesta aiheutuneet kustannukset enintään kolmen vuoden ajalta. Valmisteilla olevan toimeentulotuesta annetun lain uudistuksen (HE xx/2022 vp) yhteydessä kunnan vastuu perustoimeentulotuen rahoituksesta poistuu. Lisäksi täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntäminen siirtyy hyvinvointialueen vastuulle. Tästä johtuen kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen mukaan toimeentulotuen kustannuksia korvattaisiin jatkossa hyvinvointialueille sekä Ahvenanmaan maakunnan kunnille. Manner-Suomen kunnille toimeentulotuesta aiheutuvia kustannuksia ei enää syntyisi eikä korvattaisi, pois lukien siirtymäsäännöksen mukaisesti ne vuoden 2022 loppuun mennessä syntyneet kustannukset, jotka voitaisiin korvata takautuvasti vuoden 2024 loppuun mennessä.

Voimassa olevan kotoutumislain mukaan kunnalle korvataan 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetuille henkilöille järjestetystä tulkittamisesta aiheutuneet kustannukset. Tulkittamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamiselle ei ole asetettu aikarajaa. Kustannuksia ei kuitenkaan voimassa olevan kotoutumislain nojalla korvata sen jälkeen, kun henkilö on saanut Suomen kansalaisuuden.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen mukaan kunnalle ja hyvinvointialueelle korvattaisiin jatkossa tulkitsemisesta aiheutuneita kustannuksia, mutta mallia muutettaisiin siten, että laskennalliseen korvaukseen lisättäisiin kustannukset tulkitsemisesta. Tällöin tulkitsemisesta aiheutuvia kustannuksia korvattaisiin oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden osalta kolmen vuoden ajalta ja kiintiöpakolaisten osalta neljän vuoden ajalta. Tulkitsemiskustannusten korvausmallin muutos yksinkertaistaisi korvaustapaa merkittävästi, kun hallinnollinen työ korvausten hakemiseksi ja maksamiseksi loppuisi. Esityksen tavoitteena on hallinnollisten kustannusten vähentämisen lisäksi myös nopeuttaa maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä kannustamalla kuntia edistämään kotoutuja-asiakkaiden kielitaidon vahvistamista ja maahanmuuttajia kielitaidon kehittämiseen. Koska laskennallinen korvaus ei ole korvamerkittyä, voisi kunta tai hyvinvointialue tarvittaessa käyttää saamiaan laskennallisia korvauksia myös muiden kuin kotoutuja-asiakkaiden tulkkauksen järjestämiseen. Viranomaiset voisivat myös säästää tulkkaus-kustannuksissa palkkaamalla eri kieliä puhuvia työntekijöitä, jotka voisivat palvella asiakkaita näiden äidinkielellä tai muulla hyvin osaamalla kielellä.

Tulkitsemisesta aiheutuneiden kustannusten määrä lisättäisiin laskennalliseen korvaukseen suhteessa korvauksen piirissä olevien henkilöiden määrään, joten tulkitsemisesta maksettu kokonaiskorvaus pysyisi aiemman tasoisena, mutta se painottuisi laskennallisen korvauksen maksu-aikaan. Vuonna 2021 tulkitsemisesta aiheutuvia kustannuksia korvattiin yhteensä noin 14,8 miljoonaa euroa. Laskennallisten korvausten piirissä oli yhteensä 12 215 henkilöä, joten laskennalliseen korvaukseen lisättäisiin tulkitsemisesta aiheutuva kustannus, 1 212 euroa per henkilö. Kustannus jakautuisi kunnan ja hyvinvointialueen kesken.

Voimassa olevan kotoutumislain mukaan kunnalle on korvattu 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta erityiskustannuksina ilman huoltajaa olevien alaikäisten palvelujen järjestämisestä aiheutuneita kustannuksia, vammaan tai sairauden edellyttämien pitkäaikaisten sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä aiheutuneita huomattavia kustannuksia, jos henkilö on ollut huollon tai hoidon tarpeessa Suomeen saapuessaan sekä erityisistä syistä kunnalle aiheutuneita kustannuksia. Ilman huoltajaa maassa olevien lasten ja nuorten asumisen ja tuen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset sekä sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannukset korvattaisiin esityksen mukaan kuntien sijasta hyvinvointialueille.

Voimassa olevan kotoutumislain 49 §:n 1 momentin kohdan 3 mukaan kunnalle voidaan korvata erityisistä syistä muut kunnalle aiheutuneet kustannukset, jotka voivat olla myös muita kuin sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannuksia. Kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaisten kustannusten korvaamisesta kunnille annetun työ- ja elinkeinoministeriön ohjeen¹⁰⁶ mukaan tällaisia kuluja voisivat olla esimerkiksi kansainvälistä suojelua saaville varattavien asuntojen odotusajan välttämättömiä kustannuksia, esimerkiksi vuokria tai sähkölaskuja tai välttämättömiä asunnon kalustamiskuluja silloin, kun asunnon varaamista ennen henkilön tai perheen Suomeen tuloa tai kuntaan muuttoa ei ole voitu välttää sekä erityispäivähoidon kustannuksia peruspäivähoidon ylittävältä osalta, mikäli tarve perustuu esimerkiksi vammaan tai sairauteen. Kunnille on maksettu vuonna 2021 muita kuin sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannuksia yhteensä noin 4,5 miljoonaa euroa.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen mukaan kiintiöpakolaisille asuntojen varaamisesta aiheutuneiden kustannusten korvaamista esitetään jatkettavan. Samoin ehdotuksessa esitetään

¹⁰⁶ Kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaisten kustannusten korvaamisesta kunnille annettu työ- ja elinkeinoministeriön ohje (01.04.2021). VN/9190/2021-TEM-1.

jatketun erityispäivähoidon kustannusten korvaamista peruspäivähoidon ylittävältä osalta, mikäli tarve perustuu esimerkiksi vammaan tai sairauteen.

Voimassa olevan kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaan kunta voi hakea erikseen korvausta käynnistämistään alkukartoituksista. Alkukartoituskustannusten korvaamiseen on rahoitus momentilla 32.50.30 (Valtion korvaukset kotouttamisesta). Momentin määrärahasta on arvioitu kohdentuvan alkukartoituksiin jo nykyisin 1,4 miljoonaa euroa, mikä riittäisi 2 000 henkilön alkukartoituksen kustannuksiin. Kunnat ovat hakeneet korvauksia järjestämistään alkukartoituksista melko vähän. Erikseen korvattavia alkukartoituksia on tehty kunnissa pääasiassa kansainvälisille opiskelijoille ja työn perusteella muuttaneille. Voimassa olevan kotoutumislain 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden (esimerkiksi kansainvälistä suojelua saava tai hänen perheenjäsenensä), jotka ovat työvoiman ulkopuolella, alkukartoitukset on tehty pääosin osana sosiaalihuoltolain mukaisia palveluja ja niistä aiheutuneet kustannukset on rahoitettu pääosin osana sosiaalihuollon rahoitusta tai kunnalle maksettua laskennallista korvausta. Kotoutumislakia koskevan ehdotuksen mukaan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi tehtäisiin kaikille 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuille henkilöille, ja tästä aiheutuvat kustannukset korvattaisiin kunnille ja hyvinvointialueille jatkossa osana laskennallista korvausta.

Voimassa olevassa kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa säädetään myös entisen Neuvostoliiton alueelta muuttaneiden henkilöiden toimeentulotuesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta (51 ja 52 §). Käytännössä Suomessa on 51 §:n mukaisten korvausten piirissä enää hyvin vähän tämän pykälän mukaisia henkilöitä, sillä paluumuuttojono suljettiin 1.7.2011. Paluumuuttojonoon määräaikaan mennessä ilmoittautuneille oli vielä mahdollisuus muuttaa Suomeen viiden vuoden siirtymäajan sisällä 1.7.2016 mennessä. Korvauksia voidaan maksaa pääasiassa enintään viiden vuoden ajalta. Korvausten maksaminen paluumuuttajien osalta päättyy pääosin viimeistään vuoden 2022 aikana. Tältä osin kustannusten korvaamisesta voidaan luopua.

Kunta voi saada korvauksia myös entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevan henkilön toimeentulotuesta ja edellä mainituista palveluista aiheutuneista kustannuksista, kun henkilö on saanut oleskeluluvan ulkomaalaislain (301/2004) 49 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella. Kyseessä olevan kohdan mukaan oleskelulupa myönnetään ilman oleskelulupaa maahan saapuneelle ulkomaalaiselle, joka on ollut Suomen kansalainen tai ainakin toinen hänen vanhemmistaan tai yksi hänen isovanhemmistaan on tai on ollut syntyperäinen Suomen kansalainen tai ainakin toinen hänen vanhemmistaan tai yksi hänen isovanhemmistaan on tai on ollut syntyperäinen Suomen kansalainen. Tämän kohdan perusteella voidaan edelleen myöntää oleskelulupia, mutta määrä on melko pieni. Kyseenomaiset henkilöt vertautuvat muihin paluumuuttajiin, jotka muuttavat Suomeen mistä tahansa maasta, esimerkiksi Australiasta, Kanadasta tai Yhdysvalloista. Oleskelulupaa tulisi näissäkin tapauksissa hakea ennen Suomeen tuloa. Paluumuuttojonon sulkemisen myötä ei ole tarkoituksenmukaista jatkaa kustannusten korvausten maksamista näistä henkilöistä kotoutumislain uudistuksen jälkeen.

Voimassa olevan kotoutumislain mukaan kunnille on korvattu Suomen sodissa vuosina 1939–1945 vapaaehtoisina palvelleiden entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevien henkilöiden ja heidän aviopuolisoidensa terveydentilan tulotarkastuksesta, asumisesta, toimeentulon turvaamisesta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä aiheutuvat kustannukset. Lain mukaan kustannukset korvataan koko siltä ajalta, jonka kyseenomaiset henkilöt asuvat Suomessa. Vuonna 2021 korvauksia on maksettu ainoastaan Keski-Suomen ja Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten alueilla alle viidestä henkilöstä. Vuonna 2021 korvauksia maksettiin noin 395 000 euroa. Maksetut kustannukset ovat sosiaali- ja terveydenhuollon kustan-

nuksia, jotka siirtyvät hyvinvointialueiden vastuulle. Esityksen mukaan kustannusten korvauksia esitetään maksettavaksi hyvinvointialueille siihen asti, kun kohderyhmään kuuluvat henkilöt asuvat Suomessa. Kustannukset ovat viime vuosina vähentyneet, ja koska uusia kyseenomaisten korvausten piiriin kuuluvia henkilöitä ei todennäköisesti enää saavu Suomeen, lakkaavat kustannukset lähivuosina kokonaan.

Laskennallisen korvauksen määräytyminen

Laskennallista korvausta maksettaisiin kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden vastaanotosta ja kotoutumisen edistämisestä. Laskennallista korvausta on viime vuosina maksettu siten, että 7 vuotta täyttäneen henkilön osalta maksetaan 2 300 euroa vuodessa ja alle 7-vuotiaan henkilön osalta 6 845 euroa. Korvauksen määrästä on säädetty valtioneuvoston asetuksella kotoutumisen edistämiseen liittyvien kunnan kustannusten korvaamisesta valtion varoista (1393/2011). Korvauksen tasoon ei näiltä osin esitetä muutosta, mutta koska kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden vastaanoton alkuvaiheen palveluita ja kotoutumista edistäviä palveluita järjestetään osana sekä kunnan että hyvinvointialueen palveluita, jaettaisiin nykyisin maksettava laskennallinen korvaus tehtävänjaon mukaisesti osittain kunnalle ja osittain hyvinvointialueelle.

Laskennallisen korvauksen käytöstä kunnissa ei ole seurantatietoa. Monissa kunnissa niille maksettu laskennallinen korvaus on osa kunnan kokonaistuloja, eikä sitä erikseen kohdenneta kotoutumista edistävien palveluiden järjestämiseen. Tampereen kaupunki on tältä osin yksi poikkeuksista ja siellä on jo useita vuosia jyvitetty laskennallinen korvaus kunnan eri hallinnonaloille kotoutumisen edistämisen tukemiseksi myös osana peruspalveluja. Tampereen kaupungin kustannusten jakoa on käytetty suuntaa antavasti määriteltäessä laskennallisen korvauksen jakautumista kuntien ja hyvinvointialueiden kesken huomioiden kuitenkin tulevat organisaatio-uudistukset. Koska kokonaisvastuu kotoutumisen edistämisestä on esitetty siirrettäväksi kunnille, on monissa kunnissa määriteltävä toiminnolle uusi vastuutaho, jos kotoutumista edistäviä palveluja on aiemmin järjestetty osana sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Kunta ja hyvinvointialue laatisivat yhdessä monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 13 §:ssä määritellyille henkilöille sekä monialaisen kotoutumissuunnitelman, mikäli edellä mainitussa monialaisessa arvioinnissa on henkilöllä arvioitu olevan tähän tarve. Kunta voisi laatia osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin ja kotoutumissuunnitelman ilman hyvinvointialuetta, mikäli se olisi tarkoituksenmukaista. Kunnan vastuulla olisi myös osa etenkin kiintiöpakolaisten vastaanottoon liittyvistä alkuvaiheen palveluista, joita on monissa kunnissa aiemmin tehty pääosin osana sosiaalihuoltoa.

Alle 7-vuotiaalle lapselle keskeisin kotoutumista edistävä palvelu on kunnan järjestämä varhaiskasvatus. Lisäksi kunta vastaa kulttuurin, liikunnan ja vapaa-ajan palveluista myös alle 7-vuotiaiden osalta. Hyvinvointialueen vastuulla on sosiaali- ja terveyspalvelut mukaan lukien neuvola- ja muut lapsiperhepalvelut. Varhaiskasvatukseen osallistuminen on lähes päivittäistä, kun taas hyvinvointialueen ikäryhmätarkastukset toteutetaan pääosin kerran vuodessa ja myös muut sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut alle 7-vuotiaille ovat satunnaisempia. Koska alle 7-vuotiaan lapsen kotoutumispalvelut painottuvat lähes kokonaan kunnan vastuulle, kunnan osuus nykyisestä laskennallisesta korvauksesta olisi 95 prosenttia ($6\,845 \text{ euroa} \times 0,95 = 6\,502,75 \text{ euroa}$ eli noin 6 503 euroa) ja hyvinvointialueen 5 prosenttia ($6\,845 \text{ euroa} \times 0,05 = 342,25 \text{ euroa}$ eli noin 342 euroa). Tätä jakoa esitetään jo edellä mainitussa hallituksen esityksessä (HE xx/2022 vp), jossa kunnan ja hyvinvointialueen välinen jako perustuu alle 7-vuotiaiden ja yli 7-vuotiaiden kategorioihin.

Kouluikäisille 7–17-vuotiaille lapsille keskeisimmät kotoutumista edistävät palvelut liittyvät koulutukseen. Perusopetuksen, toisen asteen koulutuksen ja muun koulutuksen lisäksi kouluikäisten lasten kotoutumista voidaan edistää kunnan kulttuuri-, liikunta- ja vapaa-ajan palveluilla sekä nuorisotyöllä. Erityisesti panostaminen tukeen siirtymävaiheissa koulutusasteelta toiselle sekä kodin ja koulun yhteistyöhön tukee lasten ja nuorten kotoutumista ja polku-koulutukseen ja työelämään. Myös hyvien väestösuhteiden edistäminen sekä syrjinnän ja rasmin ehkäisy olisivat tärkeitä toimia kouluikäisten keskuudessa. Hyvinvointialueet vastaavat oppilashuollosta sekä muista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista lapsille, nuorille ja lapsiperheille. Kunnan vastuu 7-17 -vuotiaiden osalta olisi laajempi kuin hyvinvointialueen, mutta hyvinvointialueella olisi kuitenkin myös merkittävää vastuuta omien palveluidensa osalta. Valmistellaan olevalla hallituksen esityksellä eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta (HE xx/2022 vp) ehdotetaan ilman huoltajaa maassa olevien lasten ja nuorten asumisen ja tuen järjestämisen siirtämisestä kunnilta hyvinvointialueille sekä näistä tehtävistä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta hyvinvointialueille. Kyseessä olevista tehtävistä aiheutuneiden erikseen maksettavien korvausten lisäksi tehtävä huomioitaisiin laskennallisen korvauksen jakautumisessa. Esitys kunnan osuudeksi nykyisestä laskennallisesta korvauksesta olisi 70 prosenttia (2 300 euroa x 0,7 = 1 610 euroa) ja hyvinvointialueen 30 prosenttia (2 300 euroa x 0,3 = 690 euroa).

Täysi-ikäisille keskeisimpiä kotoutumista edistäviä palveluita ovat osaamisen kehittämisen ja työllistymisen edistämisen palvelut. Kunnan palveluista myös asuminen, kulttuuri-, liikunta- ja vapaa-ajan palvelut tukevat kotoutumista. Myös hyvien väestösuhteiden edistäminen sekä syrjinnän ja rasmin ehkäisy olisivat tärkeitä toimia arjen kohtaamisissa, koulutuksessa ja työelämässä. Hyvinvointialueet vastaavat alueellaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista myös kotoutuja-asiakkaille. Kunnalla olisi vastuu osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnista sekä kotoutumissuunnitelman laatimisesta, mutta hyvinvointialue osallistuisi monialaisen arviointiin ja monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimiseen. Kuntien vastuu 18 vuotta täyttäneiden osalta olisi laajempi kuin hyvinvointialueiden, mutta myös hyvinvointialueilla olisi merkittävää vastuuta omien palveluidensa osalta. Etenkin monilla aikuisilla voi taustansa vuoksi olla erilaisia sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeita. Laskennallisen korvauksen lisäksi hyvinvointialueille korvattaisiin 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden sairaudesta tai vammasta aiheutuvia huomattavia kustannuksia siten kuin 64 §:ssä Valtion korvaus erityiskustannuksista säädettäisiin. Kunnan osuudeksi nykyisestä laskennallisesta korvauksesta esitetään 70 prosenttia (2 300 euroa x 0,7 = 1 610 euroa) ja hyvinvointialueen 30 prosenttia (2 300 euroa x 0,3 = 690 euroa).

Jotta myös työvoiman ulkopuolella olevien kotoutumisen edistämistä koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osaamisen ja kotoutumisen palvelutarve tulisi arvioitua, esitetään että osa alkukartoituksen kohdennetusta määrärahasta sisällytettäisiin 18 vuotta täyttäneen laskennalliseen korvaukseen. Koska tämän ryhmän osalta ei ole tehty juurikaan alkukartoituksia, joista olisi haettu erikseen korvausta, on heidän alkuvaiheen palvelutarpeen arviointinsa tehty osana sosiaalihuollon arviointia, jossa tarvittava tulkkaus on voitu hakea erikseen korvattavana. Ilman tulkkitsemistä aiheutuvia kustannuksia osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin kustannukseksi arvioidaan 540 euroa. Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä pääosin työvoiman ulkopuolella ollaan perhesyistä. Suurin osa perhesyistä työvoiman ulkopuolella olevista kyseisistä henkilöistä on naisia. Uusia laskennallisten korvausten piiriin tulevia 18 vuotta täyttäneitä oli vuonna 2019 noin 2 400 henkilöä. Näistä noin 47 prosenttia oli naisia eli noin 1128. Naisista

noin 23 prosentin¹⁰⁷ eli noin 260 henkilön, arvioidaan olevan työvoiman ulkopuolella perhevaapaan vuoksi.

Tällöin kohderyhmän osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin kokonaiskustannuksiksi arvioidaan yhteensä noin 140 000 euroa (260 x 540 euroa = 140 400 euroa). Puolet 140 000 eurosta korvattaisiin kunnalle ja puolet hyvinvointialueelle eli noin 70 000 euroa per viranomaisen. Kun tämä kustannus jaetaan korvausten piirissä olevien 18 vuotta täyttäneiden määrällä, kohdentuisi laskennalliseen korvaukseen keskimäärin 58 euron korotus (140 000 euroa jaettuna 2 400:lla = 58,33 eli noin 58 euroa). Koska osaamisen ja palvelutarpeen arviointi tehtäisiin kotoutumisprosessin alkuvaiheessa, kohdennettaisiin rahoituksen lisäys ensimmäisen vuoden osalta maksettavaan laskennalliseen korvaukseen. Ja koska monialaiseen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin osallistuisi kunnan lisäksi hyvinvointialue, jaettaisiin kustannus puoliksi eli kunnan ja hyvinvointialueen korvaus osaamisen ja palvelutarpeen arvioinnista olisi molemmilla 29 euroa (58 jaettuna 2:lla = 29) jokaisesta 18 vuotta täyttäneestä henkilöstä ensimmäiseltä vuodelta maksettavassa laskennallisessa korvauksessa. Tästä johtuen 18-vuotta täyttäneistä olisi kaksi eritasoista korvausmäärää: ensimmäinen vuosi ja muut vuodet. Ensimmäisen vuoden osalta korvaus olisi suurempi, sillä siihen sisältyisi tämä arviointia koskeva lisäys sekä jäljempänä kuvattu monikielisen yhteiskuntaorientaation ja kotoutumiskoulutuksen järjestämisen korvaus.

Työttöminä työnhakijoina olevien maahanmuuttajien osaamisen ja palvelutarpeen arvioinnin rahoituksesta kunnalle säädettäisiin osana työvoimapalvelu-uudistusta. Mutta koska hyvinvointialue osallistuisi monialaisen osaamisen ja palvelutarpeen arviointiin myös työttöminä työnhakijoina olevien kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 13 §:ssä määriteltyjen henkilöiden osalta, huomioitaisiin myös näiden henkilöiden osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnista aiheutuvat kustannukset osana laskennallista korvausta.

Edellä mainituista 2 400 täysi-ikäisestä 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettua henkilöstä yhteensä 462 oli Suomeen ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitettussa pakolaiskiintiössä otettuja henkilöitä, joille tehtäisiin jatkossa monialainen osaamisen ja palvelutarpeen arviointi. Lisäksi monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi tehtäisiin jatkossa aina myös oleskeluluvan, -oikeuden tai –kortin saaneille ihmiskaupan uhreille. Arviolta 115 ihmiskaupan uhria olisi 18 vuotta täyttäneitä ja 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettuja henkilöitä eli laskennallisen korvauksen piirissä olevia. Lisäksi monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi tehtäisiin myös muulle 2 §:n 3 tai 4 momentissa olevalle henkilölle, jolla on kotoutumis- ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden yhteensovittamistarpeita. Eli hyvinvointialue osallistuisi sekä työttöminä työnhakijoina että työvoiman ulkopuolella olevien kiintiöpakolaisten ja tarvittaessa muiden 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden monialaiseen osaamisen ja palvelutarpeen arviointiin. Kuitenkin on mahdollista, ettei kaikille kiintiöpakolaisille tai ihmiskaupan uhreille ole tarvetta tehdä monialaista arviointia, joten arvioidaan monialaisen arvioinnin kokonaismäärän olevan noin 580 henkilöä vuodessa. Alaikäisenä ilman huoltajaa tulleita

¹⁰⁷ Vuosittain myönnetään noin 9 000 oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Jos poistettiin näistä kotoutumislain 2 §:n 3 momentin mukaiset perheenjäsenet ja lapset, aikuisia oli 4 146 vuonna 2020. Perhesiteen perusteella muuttaneista naisia on kaksi kolmasosaa. Naisia olisi siten vuonna 2020 perhesiteen perusteella muuttaneista aikuisista noin 2 700. Kaikista 'muu työvoiman ulkopuolella olevista' naisista 23%:lla oli vuonna 2018 nuorin lapsi 0-2-vuotias. Jos oletetaan, että tämä sama osuus vuonna 2020 muuttaneista naisista olisi perhevapaalla (tämä on yliarvio), niin näitä yhden vuoden aikana tulleita ja perhesyistä työvoiman ulkopuolelle jääviä olevia olisi 620 naista. Lähteenä: Euroopan muuttoliikkevirsto EMN, Maahanmuuton tunnusluvut 2020, http://www.emn.fi/files/2179/Maahanmuuton_tunnusluvut_2020_FI_NETTI.pdf.

lapsia ja nuoria on vähäinen määrä ja heidän palvelutarpeeseensa voidaan vastata myös sosiaalihuollon, varhaiskasvatuksen tai muun yleisen palvelujärjestelmän mukaisella asiakassuunnitelmalla, joten heille ei arvioida tehtävän kovinkaan monta monialaista osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointia.

Hyvinvointialueet osallistuisivat siis yhteensä noin 580 täysi-ikäisen 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettun henkilön ($462+115=577$) monialaisen osaamisen ja palvelutarpeen arviointiin yhteistyössä kunnan kanssa. Näistä 260 olisi huomioitu edellä laskettuina työvoiman ulkopuolella olevina henkilöinä, joten työttöminä työnhakijoina olisi lisäksi 320 henkilöä ($580 - 260 = 320$), joiden monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin hyvinvointialueet osallistuisivat. Heidän osaltaan hyvinvointialueille kohdennettaisiin lisäksi yhteensä noin 86 000 euroa (320 kertaa 270 euroa eli hyvinvointialueen osuus arvioinnista on 540 euroa jaettuna kahdella). Kun tämä kustannus jaetaan korvausten piirissä olevien 18 vuotta täyttäneiden määrällä, kohdentuisi laskennalliseen korvaukseen edellä mainitun 29 euron lisäksi 36 euron korotus ($86\,000 \text{ euroa jaettuna } 2\,400\text{:lla} = 35,83 \text{ euroa}$). Hyvinvointialueelle maksettavaan 18 vuotta täyttäneen laskennalliseen korvaukseen kohdennettaisiin siten yhteensä 65 euron ($29 + 36 \text{ euroa}$) korotus osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin. Kunnan työttömälle työnhakijalle tekemä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi rahoitetaan siis osana työvoimapalveluiden rahoitusta, joten tältä osin laskennallista kustannusta ei kohdenneta kunnalle maksettavaan laskennalliseen korvaukseen.

Kunnan on järjestettävä kotoutuja-asiakkaalle yhteiskuntaorientaatio mahdollisuuksien mukaan hänen äidinkielellään tai muutoin hyvin osaamalla kielellä. Monikielisen yhteiskuntaorientaation laskennallinen kustannus (500 euroa, jota kuvattu tarkemmin edellä), sisällytettäisiin 18 vuotta täyttäneen ensimmäiseltä vuodelta kunnalle maksettavaan laskennalliseen korvaukseen.

Kotoutumiskoulutuksen rahoitus sisällytettäisiin laskennalliseen korvaukseen 18 vuotta täyttäneiden osalta työvoimapalvelu-uudistuksessa linjatun mukaisesti. Työvoimapalvelu-uudistuksen toimeenpanon yhteydessä rahoitus lasketaan vuoden 2019 tason mukaisesti. Vuonna 2019 työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen käytettiin yhteensä noin 50,1 miljoonaa euroa. Keskimäärin vuoden mittaisen kotoutumiskoulutuksen hinta vuonna 2019 oli 9 669 euroa henkilöä kohti ($251 \times 38,52 \text{ euroa per opiskelijatyöpäivä}$), jolloin noin vuoden mittainen kotoutumiskoulutus olisi voitu järjestää noin 5 180 henkilölle, joista noin 2 070 henkilön (noin 40 prosenttia) on arvioitu vuoden 2019 maahanmuuttajien määrien pohjalta olleen kotoutumisen edistämiseksi annetavan lakiehdotuksen 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettuja henkilöitä (eli laskennallisen korvauksen piirissä). Heidän osaltaan kotoutumiskoulutuksen kustannukset olisivat olleet noin 20 miljoonaa euroa. Tämä osa kotoutumiskoulutuksen rahoituksesta sisällytettäisiin 18 vuotta täyttäneiden ensimmäisen vuoden ajalta maksettavaan laskennalliseen korvaukseen.

Vuonna 2019 laskennallisten korvausten piirissä oli yhteensä 19 489 henkilöä, joista 4 704 tuli kyseisenä vuonna ensimmäistä kertaa laskennallisten korvausten piiriin. Laskennallisten korvausten piirissä olevista oli vuonna 2019 arvion mukaan noin 51 prosenttia 18 vuotta täyttäneitä, joten uusia laskennallisen korvauksen piiriin tulevia 18 vuotta täyttäneitä olisi ollut noin 2 400 henkilöä. Tällöin ensimmäisen vuoden laskennalliseen korvaukseen kohdistuisi keskimäärin 8 333 euron korotus ($20 \text{ miljoonaa euroa jaettuna } 2\,400\text{:lla} = 8\,333,33 \text{ eli noin } 8\,333 \text{ euroa}$), koska osa 18 vuotta täyttäneistä olisi esimerkiksi ikänsä tai perhetilanteensa vuoksi työvoiman ulkopuolella tai osallistuisi elämäntilanteensa tai yksilöllisen tarpeensa vuoksi muuhun kuin työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen, mikä rahoitetaan esimerkiksi osana vapaan sivistystyön koulutusta tai aikuisten perusopetusta.

Hallinnollisen työn vähentämiseksi tulkitsemisesta aiheutuneet kustannukset esitetään sisällytettäväksi osaksi laskennallista korvausta. Vuonna 2021 tulkitsemisesta aiheutuvia kustannuksia korvattiin yhteensä noin 14,8 miljoonaa euroa. Laskennallisten korvausten piirissä oli yhteensä 12 215 henkilöä, joten laskennalliseen korvaukseen lisättäisiin tulkitsemisesta aiheutuvat kustannukset, keskimäärin 1 212 euroa per henkilö. Tulkitsemisesta aiheutuneita kustannuksia ei kuitenkaan voi jakaa kuntien ja hyvinvointialueiden välillä samassa suhteessa kuin edellä arvioitu nykyisen laskennallisen korvauksen jakosuhte on esitetty. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa on keskeistä varmistaa ammattitaitoisen tulkin käyttö. Tulkitsemisesta aiheutuneiden kustannusten osalta on arvioitu kustannusten jakoa eri hallinnonalojen kesken kuntaesimerkin pohjalta huomioiden kuitenkin kotoutumislakia koskevan esityksen vastuun- ja tehtävänjako kuntien ja hyvinvointialueiden välillä. Koska kunnalla olisi kotoutumislakia koskevan esityksen mukaan kokonaisvastuu kotoutumisen edistämisestä, kunnan tulisi varata tarvittaessa tulkitsemisesta aiheutuneista kustannuksista esitetään 35 prosenttia eli 424 euroa ($1212 \times 0,35 = 424,2$) ja hyvinvointialueen 65 prosenttia eli 788 euroa ($1212 \times 0,65 = 787,8$).

Helsingin kaupungille maksetaan sekä kunnalle että hyvinvointialueella maksettava laskennallinen korvaus. Korvaukset maksetaan erikseen, jotta Helsingin kaupunki pystyy eriyttämään kirjanpidossaan sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen muun toiminnan rahoituksesta.

Taulukko 1. Laskennallisen korvauksen jakautuminen ja määrät kunnille ja hyvinvointialueille Manner-Suomessa

Laskennallinen korvaus alle 7-vuotiaat	Kunta (euroa per henkilö)	Hyvinvointialue (euroa per henkilö)
Nykyinen korvaus 6 845 euroa: jako 95-5 %	6 503	342
Tulkitseminen 1 212 euroa: jako 35-65%	424	788
Yhteensä	6 554	1130

Laskennallinen korvaus 7–17-vuotiaat	Kunta (euroa per henkilö)	Hyvinvointialue (euroa per henkilö)
Nykyinen korvaus 2 300 euroa: jako 70-30 %	1 610	690
Tulkitseminen 1 212 euroa: jako 35-65 %	424	788
Yhteensä	2 034	1 478

Laskennallinen korvaus 18 vuotta täyttäneet ensimmäisen vuoden osalta	Kunta (euroa per henkilö)	Hyvinvointialue (euroa per henkilö)
Nykyinen korvaus 2 300 euroa: jako 70-30 %	1 610	690
Tulkitseminen 1 212 euroa: jako 35-65 %	424	788
Osaamisen ja palvelutarpeen arviointi	29	65
Monikielinen yhteiskuntaorientaatio kunnalle	500	0
Kotoutumiskoulutus kunnalle	8 333	0
Yhteensä	10 896	1 543

Laskennallinen korvaus 18 vuotta täyttäneet toisesta vuodesta alkaen*	Kunta (euroa per henkilö)	Hyvinvointialue (euroa per henkilö)
Nykyinen korvaus 2 300 euroa: jako 70-30 %	1 610	690
Tulkitseminen 1 212 euroa: jako 35-65 %	424	788
Yhteensä	2 034	1 478

*Laskennallisia korvauksia maksetaan lakiehdotuksen 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä enintään kolmen vuoden ajalta, paitsi kiintiöpakolaisista neljän vuoden ajalta.

Taulukko 2. Laskennallinen korvauksen määrä Ahvenanmaan maakunnan kunnille

	Nykyinen laskennallinen korvaus	Tulkitseminen	Yhteensä
Laskennallinen korvaus alle 7-vuotiaat	6 845	1 212	8 057
Laskennallinen korvaus 7–17 -vuotiaat	2 300	1 212	3 512
Laskennallinen korvaus 18 vuotta täyttäneet	2 300	1 212	3 512

4.2.1.3 Vaikutukset kuntatalouteen

Sekä yleisen palvelujärjestelmän palvelut että tässä esityksessä kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa säädettävät kunnan kotoutumishjelmaan sisältyvät palvelut edistävät maahanmuuttajien kotoutumista. Kuntatalouden ja kotoutumista edistävien palveluiden rahoituksen kokonaisuutta on kuvattu tarkemmin luvun 2 Nykytilan arviointi alaluvussa 2.8 Kotoutumisen edistämisen rahoitus. On syytä huomioida, että kunnan rahoitus koostuu useista eri tulolähteistä, kuten veroista, myyntituloista, valtionosuuksista ja hankerahoituksesta. Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa säädettävät korvaukset muodostavat vain pienen osan kunnan rahoituksesta.

Kotoutumisen edistämisen kuntatalouteen kohdistuvien vaikutusten osalta on syytä huomioida samanaikaisesti tapahtuvat muut muutokset, sillä eri uudistusten vaikutukset liittyvät toisiinsa ja voivat tuoda synergiaetuja. Kuntatalouden kannalta keskeiset liittymäkohdat ovat työvoimapalvelu-uudistus, sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus sekä toimeentulotukilain uudistus.

Kotoutumista edistävien palveluiden kokonaisvastuun on ehdotettu siirtyvän kunnille vuonna 2024 samanaikaisesti työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtymisen kanssa. Työnhakijana olevien maahanmuuttajien palvelut rahoitetaan pääosin osana julkisia työvoimapalveluita. Työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirrosta aiheutuvia vaikutuksia kuntatalouteen arvioidaan hallituksen esityksessä työvoimapalveluiden järjestämisestä (HE xx/2022 vp). Esityksen mukaisesti kunnan kasvavien tehtävien myötä myös kunnan resurssit kasvaisivat.

Työvoimapalvelu-uudistuksessa esitetään myös muutosta työttömyysturvalakiin. Kyseisessä työttömyysturvalain muuttamista koskevassa lakiehdotuksessa säädettäisiin siitä, miten valtion varoista rahoitetaan työmarkkinatuki ja siihen liittyvä lapsikorotus, joka maksetaan kotoutumislain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettulle maahanmuuttajalle. Kyseisen lakiehdotuksen mukaan työmarkkinatuki ja siihen liittyvä lapsikorotus rahoitettaisiin valtion varoista kolmen vuoden ajalta ensimmäisestä kotikuntamerkinnästä lukien, jos kyse on kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettusta henkilöstä ja yhden vuoden ajalta ensimmäisestä kotikuntamerkinnästä lukien, jos kyse on muusta kuin 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettusta henkilöstä. Tämä muutos keventäisi kunnan työmarkkinatuen rahoitusvastuuta maahanmuuttajien ensimmäisten vuosien osalta. Noiden ensimmäisten vuosien aikana maahanmuuttajat usein osallistuvat kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen mukaisiin palveluihin ja saavat työmarkkinatukea, jos he ovat ilmoittautuneet työttömiksi työnhakijoiksi.

Vaikka työvoimapalvelu-uudistuksen vaikutukset eivät olekaan tämän esityksen vaikutuksia, on niillä yhteys rahoituksen kokonaisuuteen. Esimerkiksi työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen rahoitus siirrettäisiin kunnalle osittain työvoimapalvelu-uudistuksessa, osittain osana kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa säädettävää laskennallista korvausta. Lisäksi näiden esitysten yhteisvaikutus tehostaa palveluiden yhteensovittamista ja tarjoamista, kun kunnan käytössä on kotoutumisen edistämisen, osaamisen kehittämisen ja työllistymisen edistämisen palveluita. Palveluja voidaan kohdentaa myös niille ryhmille, jotka niitä eniten tarvitsevat. Molempien esitysten myötä kunnilla olisi kannustin tarjota maahanmuuttajille kotoutumispalveluita ensimmäisten vuosien aikana tehokkaasti ja siten, että maahanmuuttajat kotoutuisivat ja työllistyisivät.

Toinen merkittävä uudistus on sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, jonka myötä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu ja siitä aiheutuvat kustannukset siirtyvät 2023 alkaen kunnilta hyvinvointialueille. Lisäksi kolmantena uudistuksena on parhaillaan valmisteilla oleva toimeentulolain uudistus. Voimassa olevan kotoutumislain nojalla kunnille on korvattu erikseen voimassa olevan kotoutumislain 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden vastaanotosta ja kotoutumisen edistämisestä aiheutuvia kustannuksia. Korvausjärjestelmä esitetään säilytettävän kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa, mutta siihen esitetään muutoksia työvoimapalvelujen uudistuksen ja hyvinvointialueiden perustamisen vuoksi sekä järjestelmän yksinkertaistamiseksi. Muutos kustannusten korvaamisesta hyvinvointialueille esitetään tehtäväksi jo hallituksen esityksellä eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta (HE xx/2022 vp) vuoden 2023 alusta lukien. Kotoutumislain nojalla maksetaan sekä laskennallisia korvauksia että erikseen haettavia korvauksia.

Koska kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksen 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden vastaanoton alkuvaiheen palveluita ja kotoutumista edistäviä palveluita järjestetään osana sekä kunnan että hyvinvointialueen palveluita, esitetään että osa kunnille nykyisin maksetusta laskennallisesta korvauksesta maksettaisiin hyvinvointialueille. Alle 7-vuotiaalle lapselle keskeisin kotoutumista edistävä palvelu on kunnan järjestämä varhaiskasvatus. Lisäksi kunta vastaa kulttuurin, liikunnan ja vapaa-ajan palveluista myös alle 7-vuotiaiden osalta. Hyvinvointialueen vastuulla on sosiaali- ja terveystieteiden neuvola- ja muut lapsiperhepalvelut. Koska alle 7-vuotiaan lapsen kotoutumispalvelut painottuvat lähes kokonaan kuntien vastuulle, kuntien osuus nykyisestä laskennallisesta korvauksesta olisi 95 prosenttia ja hyvinvointialueiden 5 prosenttia. Tätä jakoa esitetään jo edellä mainitussa hallituksen esityksessä (HE xx/2022 vp), jossa kunnan ja hyvinvointialueen välinen jako perustuu alle 7-vuotiaiden ja yli 7-vuotiaiden kategorioihin. Jakoa on myös kuvattu tarkemmin yllä luvun 4.2.1.2 Muutokset rahoitusjärjestelmissä osassa *Laskennallisen korvauksen määräytyminen*.

Kotoutumislakia koskevalla lakiehdotuksella ehdotetaan kuitenkin 7 vuotta täyttäneen laskennallisen korvauksen osalta ikäkategorioiden jakamista kahdeksi, 7–17-vuotiaat ja 18 vuotta täyttäneet. Kouluikäisille 7–17-vuotiaille lapsille keskeisimmät kotoutumista edistävät palvelut liittyvät koulutukseen. Perusopetuksen, toisen asteen koulutuksen ja muun koulutuksen lisäksi kouluikäisten lasten kotoutumista voidaan edistää kunnan kulttuuri-, liikunta- ja vapaa-ajan palveluilla sekä nuorisotyöllä. Hyvinvointialueet vastaavat muun muassa oppilashuollosta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista lapsiperheille.

Täysi-ikäisille keskeisimpiä kotoutumista edistäviä palveluista ovat osaamisen kehittämisen ja työllistymisen edistämisen palvelut. Kunnan palveluista myös asuminen, kulttuuri-, liikunta- ja vapaa-ajan palvelut tukevat kotoutumista. Hyvinvointialueet vastaavat alueellaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista myös kotoutuja-asiakkaille. Kunnalla olisi vastuu osaamisen ja

kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnista sekä kotoutumissuunnitelman laatimisesta, mutta hyvinvointialue osallistuisi monialaiseen arviointiin ja monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimiseen.

Kuntien vastuu 7 vuotta täyttäneiden osalta olisi laajempi kuin hyvinvointialueiden, mutta hyvinvointialueilla olisi kuitenkin myös merkittävää vastuuta 2 §:n 3 ja 4 momentin mukaisten henkilöiden vastaanotosta ja kotoutumisen edistämisestä, joten kuntien osuus nykyisestä laskennallisesta korvauksesta olisi 70 prosenttia ja hyvinvointialueiden 30 prosenttia. 7-17- vuotiaille ja 18 vuotta täyttäneille esitetään omat korvauskategoriat, vaikka prosenttiosuudet olisivat samat molemmissa kategorioissa kunnan ja hyvinvointialueen välisen jaon osalta, sillä 18 vuotta täyttäneiden korvaussumma olisi isompi kunnalle maksettavan laskennallisen korvauksen osalta ensimmäisen korvausvuoden ajalta, koska se sisältäisi muun muassa monikielisestä yhteiskuntaorientaatiosta ja kotoutumiskoulutuksesta aiheutuvat kustannukset. Lisäksi tulkittamisesta aiheutuvien kustannusten korvaaminen jakautuisi kunnan ja hyvinvointialueen kesken eri suhteissa. Tarkemmista laskennallisen korvauksen korvaussummista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Tästä tarkemmin edellä luvun 4.2.1.2 Muutokset rahoitusjärjestelmissä osassa *Laskennallisen korvauksen määräytyminen*.

Lisäksi kotoutumista koskevassa lakiehdotuksessa säädettäisiin erikseen haettavista korvauksista, joita nykyisin maksetaan kunnille. Edellä mainitussa hallituksen esityksessä (HE xx/2022 vp) säädettäisiin, että osa näistä erikseen haettavista kuntien korvauksista, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannusten sekä toimeentulotuen korvaukset, maksettaisiin vuoden 2023 alusta lukien kuntien sijasta hyvinvointialueille. Tämä johtuisi edellä kuvatuista tehtävänsiirroista, joiden vuoksi kyseiset kustannukset syntyisivät jatkossa hyvinvointialueille. Kunnille maksettavien korvausten määrä vähenisi, mutta vastaavasti kustannuksia aiheuttavia tehtäviä siirtyisi kunnilta hyvinvointialueille.

Tämän esityksen sisältämässä kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa esitetään korvausjärjestelmän yksinkertaistamista. Korvausjärjestelmän yksinkertaistamisella syntyisi säästöjä sekä kunnille että valtiolle hallinnollisen työn vähentyessä. Nykyään tulkittamisesta erikseen haettavat korvaukset maksettaisiin jatkossa osana laskennallista korvausta, mikä yksinkertaistaisi järjestelmää ja vähentäisi hallinnollisia kustannuksia. Se, että nykyisin erikseen haettavat tulkittamisen kustannukset on jyvitetty osaksi laskennallista korvausta, ei vaikuta kuntien tulojen määrään. Lisäksi alkukartoituksen maksamisesta hakemuksesta luovutettaisiin ja siitä aiheutuvat kustannukset korvattaisiin kunnille osittain osana peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmää ja osittain osana kotoutumislakia koskevan ehdotuksen 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden vastaanotosta ja kotoutumisen edistämisestä maksettavaa laskennallista korvausta.

Edellä kuvattujen vaikutusten lisäksi tällä hallituksen esityksellä olisi suoria vaikutuksia kuntatalouteen. Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa kunnille tulisi maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseen liittyviä uusia tehtäviä, jotka korvattaisiin kunnille edellä arvioitujen julkiseen talouteen vaikuttavien kustannusten mukaisesti.

Pääosin uusista ja laajenevista tehtävistä aiheutuneiden kustannusten rahoitus jaettaisiin kunnille valtionosuusjärjestelmän kautta. Valtionosuusjärjestelmän vieraskielisyyskriteerin huomioiden rahoitus kohdistuisi etenkin niihin kaupunkeihin, joissa on eniten vieraskielisiä eli palvelutarve on suurin. Muutos kunnan peruspalveluiden valtionosuuteen olisi yhteensä noin 12,39 miljoonaa euroa. Määrä muodostuu seuraavista: saamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelman laadinta ja seuranta ja palveluohjaus 0,81 miljoonaa euroa, monikielinen yhteiskuntaorientaatio 3,8 miljoonaa euroa, ohjaus- ja neuvontapalvelu 2 miljoonaa euroa, monialainen yhteistyö 2 miljoonaa, tulkittaminen 2,4 miljoonaa, asiantuntijatyö 1,38

miljoonaa. Osa näistä kohdistuu vain muihin kuin 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettuihin taikka työttömänä työnhakijana oleviin maahanmuuttajiin. Valtionosuuksia on kuvattu tarkemmin yllä luvussa 4.2.1.1. Vaikutukset julkiseen talouteen.

Kuntakohtainen vaihteluväli rahoituksen lisäyksen osalta olisi 52 eurosta noin 3,2 miljoonaan euroon. Niissä kunnissa, joissa asuu alle kymmenen vieraskielistä, olisi valtionosuusrahoituksen muutos alle sadasta eurosta muutamaan sataan euroon. Lisäys asukasta kohden olisi 2,18 euroa per asukas, ja vaihteluväli rahoituksen lisäyksen osalta olisi 0,02-4,81 euroa per asukas.

Vieraskielisyyskriteerin mukaisella valtionosuusrahoituksella voi olla myös ei-toivottuja vaikutuksia. Mikäli pienemmät kunnat eivät pystyisi järjestämään riittävästi kotoutumista ja työllistymistä edistäviä palveluja maahanmuuttajille, voi riskinä olla maahanmuuttajien entistä vahvempi keskittyminen keskuskaupunkeihin. Esityksen mukaan kotoutumista edistäviä palveluja voitaisiin kuitenkin järjestää myös kuntien välisenä yhteistyönä, jolloin kunnat voisivat yhdistää resursseja palvelujen järjestämiseksi. Keskuskaupungeilla olisi myös edellä kuvatuista syistä kannuste osallistua yhteistyöhön, jotta palveluja olisi tarjolla myös niitä ympäröivissä pienemmissä kunnissa asuville maahanmuuttajille.

Kotoutumista edistäviä palveluja ei olisi tarkoituksenmukaista järjestää erikseen kaikissa kunnissa, vaan kuntien välisenä yhteistyönä. Esimerkiksi maahanmuuttajien matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluita on jo valtionavustuksina myönnettävällä hankerahoituksella ohjattu järjestämään alueellisesti, pääasiassa maakuntien keskuskaupunkien ympärille tai muuten tarkoituksenmukaisesti kuntien välisenä yhteistyönä. Osassa hankkeista on kehitetty myös muiden palvelujen, kuten alkukartoitusten, järjestämistä osana hankekokonaisuutta. Kunnan kotoutumisohjelman järjestäminen voitaisiin toteuttaa kuntien välisenä yhteistoimintana niin, että palveluja järjestettäisiin monimuotoisesti sekä läsnä toteutettavina että etäyhteyksin toteutettavina ratkaisuina, jotta voidaan varmistaa palvelujen yhdenvertainen saatavuus eri puolilla Suomea.

Valtionosuusrahoitus samoin kuin kunnalle maksettava laskennallinen korvaus ovat yleiskatteellista ja laskennallista. Kuntien itsehallintoon kuuluisi määrärahan kohdentamisesta päättäminen, joten kunnat voisivat periaatteessa kohdentaa resursseja eri tavoin kuin niitä on kohdennettu valtion talousarviossa tai kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen laskelmissa. Tällöin esimerkiksi kotoutumisen edistämiseen käytettävät resurssit voisivat poiketa nykyisin palveluihin kohdennetuista valtion talousarvion määrärahoista. Kunta vastaa kuitenkin kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 44 §:n 1 momentin mukaisesti, että kotoutumisohjelma järjestetään käytettävissä olevien määrärahojen rajoissa sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä maahanmuuttajien palvelutarve edellyttää. Lisäksi maahanmuuttajat ovat kuntalaisina oikeutettuja sekä kunnan että hyvinvointialueen kaikkiin palveluihin. Kotoutumisohjelmaan sisältyvien palvelujen lisäksi kotoutumista edistäviä palveluita ovat esimerkiksi kunnan liikunta-, kulttuuri-, nuoriso- ja vapaa-ajan palvelut.

Maahanmuuttajien ja vieraskielisten palvelujen tarpeisiin vaikuttaa esimerkiksi heidän työllistymisensä. Työllistyessään he ovat kunnassa myös veronmaksajia. Työperusteinen maahanmuutto ja maassa jo asuvien maahanmuuttajien työllistyminen ovat tulevaisuudessa keskeinen elinvoimakysymys kaikissa kunnissa. Esimerkiksi työn perusteella muuttaneet ovat usein veronmaksajia heti maahanmuuton alusta lukien, ja myös muilla syillä maahan muuttaneiden suosituksia työllistymiskehitys vaikuttaa myönteisesti kuntalouteen.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 9 luvussa säädettäisiin uudesta valtakunnallisesta kotoutumisen asiakastietojärjestelmäkokonaisuudesta. Kotoutumisen asiakastietojärjestelmää käytettäisiin kunnissa muissa kuin työvoimapalvelujen piirissä toteutettavissa kotoutumispalveluissa. Asiakastietojärjestelmäkokonaisuuden kehittämis- ja ylläpitokustannuksiin varattaisiin

määräraha valtion talousarviosta. Uuden asiakastietojärjestelmäkokonaisuuden käyttöönotto olisi kunnille vapaaehtoista eikä siitä syntyisi kustannuksia kunnalle. Kunnalla olisi myös jatkossa mahdollisuus käyttää kotoutumispalveluissa omaa asiakastietojärjestelmää, jonka hankinnasta ja kustannuksista kunta vastaisi itse.

Lisäksi ehdotetun lain 9 luvussa säädetään uudesta valtakunnallisesta kotoutumisen tietovarannosta, johon tallennetaan kotoutujien asiakastietoja. Kunnalla olisi velvollisuus käyttää valtakunnallista tietovarantoa kotoutumisen edistämisen toimeenpanossa. Asiakastietojen tallentamisesta ehdotettuun kotoutumisen tietovarantoon saattaa koitua kustannuksia kunnalle. Edellä mainittua valtakunnallista asiakastietojärjestelmää käyttäville kunnille kustannuksia ei synny, sillä asiakastiedot siirtyvät valtakunnallisesta asiakastietojärjestelmästä suoraan tietovarantoon. Sen sijaan kunnat, jotka käyttävät kotoutumispalveluissa omia asiakastietojärjestelmiä, vastaavat siitä, että käytössä oleva asiakastietojärjestelmä on yhteensopiva uuden valtakunnallisen tietovarannon kanssa. Järjestelmiä koskevat säännökset esitetään tulevan voimaan siirtymäajan jälkeen, minkä pitäisi mahdollistaa kunnille sujuva siirtymä uuteen valtakunnalliseen järjestelmään ilman ylimääräisiä kustannuksia. Kunnat ovat käyttäneet erilaisia asiakastietojärjestelmiä jo voimassa olevan kotoutumislain mukaisten asiakastietojen käsittelyyn, joten tehtävä ei olisi kunnalle uusi.

Yhteenvedon voidaan todeta, että tämän hallituksen esityksen ja keväällä 2022 päätetyn julkisen talouden suunnitelman myötä kunnat saavat jatkossa aiempaa enemmän pysyvää rahoitusta kotoutumista edistävien palvelujen järjestämiseen yhteensä noin 12,78 miljoonaa euroa. Lisäksi kunnille kohdennettaisiin osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin rahoitusta noin 0,9 miljoonaa euroa, kun aiemmin kunnat ovat hakeneet korvauksia alkukartoituksista vain 0,14-0,28 miljoonaa euroa vuodessa. Rahoitus kattaisi ohjaus ja neuvontapalveluiden (2 miljoonaa euroa valtionosuuksina), muun kuin 2 §:ssä 3 ja 4 momentissa tarkoitettua henkilön taikka työvoimapaalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettua työttömän työnhakijan osalta perusmuotoisen tai monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen (890 000 euroa, josta 0,81 miljoonaa valtionosuuksina sekä 70 000 euroa laskennallisen korvauksen osana) sekä kotoutumissuunnitelman laatimisesta tulkitsemisesta aiheutuneine kuluineen (3 775 000 euroa, josta 1,375 miljoonaa asiantuntijatyö ja 2,4 miljoonaa tulkkaus valtionosuuksina), monikielisen yhteiskuntaorientaation järjestämisestä (5 miljoonaa euroa, josta 3,8 miljoonaa valtionosuuksina ja 1,2 miljoonaa laskennallisen korvauksen osana) sekä monialaisesta yhteistyöstä kotoutumisen ja työllistymisen edistämiseksi (2 miljoonaa euroa valtionosuuksina) aiheutuvat kustannukset. Osa kustannuksista korvattaisiin kunnille osana lakiehdotuksen 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta maksettavaa laskennallista korvausta, osa valtionosuusjärjestelmän kautta.

4.2.1.4 Vaikutukset hyvinvointialueiden rahoitukseen

Luvun 2 Nykytilan arviointi alaluvussa 2.8 on kuvattu tarkemmin, miten hyvinvointialueiden rahoitus muodostuu. Pieni osa hyvinvointialueiden rahoituksesta muodostuu kotoutumislain nojalla maksettavista valtion korvauksista, joita esitetään hallituksen esityksellä eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain ja kotoutumisen edistämistä annetun lain muuttamisesta (HE xx/2022 vp). Korvaukset ovat voimassa olevan kotoutumislain 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetuista henkilöistä (kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 3 ja 4 momentti) maksettavia laskennallisia korvauksia sekä erikseen haettavia korvauksia. Kyseisellä hallituksen esityksellä esitettiin hyvinvointialueille voimassa olevan kotoutumislain mukaisen laskennallisen korvauksen osalta samaa jakoa kuin kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa, koska hyvinvointialue edistää maahanmuuttajien kotoutumista myös osana sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita, tekee sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioita sekä terveystarkastuksia kiintiöpakolaisille. Kotoutumislakia koskevan ehdotuksen

myötä kunnan ja hyvinvointialueen erilliset työt kytketään ja sovitetaan paremmin yhteen, mikä tehostaa maahanmuuttajan ohjaamista ja pääsyä tarvettaan vastaaviin kotoutumista edistäviin palveluihin ja tuo synergiaetuja palvelujen, mukaan lukien tulkitsemisen järjestämisessä.

Tarkemmista laskennallisen korvauksen korvaussummista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Laskennallisen korvauksen jakautuminen kunnan ja hyvinvointialueen välillä perustuu kotoutumista edistävien tehtävien suhteeseen. Hyvinvointialueelle maksettavaan laskennalliseen korvaukseen on lisätty myös hyvinvointialueelle kohdennettu osuus monialaisen osaamisen ja palvelutarpeen arvioinnin rahoituksesta, yhteensä 156 000 euroa (Edellä kuvatusti 86 000 työnhakijoista + 70 000 työvoiman ulkopuolella olevista henkilöistä = 156 000). Hyvinvointialueelle maksettavan laskennallisen korvauksen määräytymisestä on tarkemmin edellä kohdan 4.2.1.2 Muutokset rahoitusjärjestelmissä osassa *Laskennallisen korvauksen määräytyminen*. Lisäksi kyseisellä esityksellä hyvinvointialueelle esitettiin oikeutta hakea valtiolta korvauksia erityiskustannuksista (voimassa olevan kotoutumislain 49 §), tulkitsemisesta (48 §), toimeentulotuesta (46 §), entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevista henkilöistä aiheutuvien kustannusten (51 §), sodissa vapaaehtoisina palvelleista henkilöistä aiheutuvien kustannusten (52 §) sekä ihmiskaupan uhrin palveluista (53 §). Erityiskustannukset kattavat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä alaikäisenä ilman huoltajaa tulleen lapsen tai nuoren palveluiden kustannuksia siten kuin laissa tarkemmin säädetään.

Tämän hallituksen esityksen sisältämällä kotoutumislakia koskevalla lakiehdotuksella esitetään edellä kuvatun mukaisesti korvausjärjestelmää yksinkertaistettavan, jolloin hyvinvointialueen ei tarvitse hakea jatkossa tulkitsemisesta aiheutuvien kustannusten korvauksia erikseen, vaan ne maksettaisiin myös hyvinvointialueille sisällytettynä laskennalliseen korvaukseen. Osa erikseen haettavista korvauksista, kuten sosiaali- terveydenhuollon erityiskustannukset sekä alaikäisenä ilman huoltajaa tulneiden lasten ja nuorten, sodissa vapaaehtoisina palvelleiden ja ihmiskaupan uhrien palveluiden kustannusten korvaukset jäisivät erikseen haettaviksi. Muutoksilla ei olisi merkitystä hyvinvointialueen tuloihin, mutta korvausjärjestelmän yksinkertaistaminen säätäisi hallinnollista taakkaa myös hyvinvointialueella.

4.2.1.5 Vaikutukset yritysten talouteen

Esityksen vaikutukset yrityksiin olisivat vähäiset. Kotoutumislakia koskevalla lakiehdotuksella saattaa olla välillisiä vaikutuksia yritysten työvoiman saatavuuden paranemiseen ja uuden yritystoiminnan aloittamiseen, mikäli lakiehdotus lisää työvoiman tarjontaa. Ehdotuksen tavoitteena on lisätä siirtymiä työvoiman ulkopuolelta työvoimaan ja nopeuttaa ja tehostaa työllistymistä.

Yritykset voisivat osallistua erilaisten kotoutumista edistävien palveluiden tuottamiseen. Nykyisen kotoutumisen edistämistä koskevan lainsäädännön puitteissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat hankkineet työvoimakoulutuksena järjestettävää kotoutumiskoulutusta. Viime vuosina kotoutumiskoulutusta on hankittu noin 50 miljoonalla eurolla vuodessa. Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen mukaan yritykset voisivat tuottaa jatkossa kotoutumiskoulutuksen lisäksi uutta yhteiskuntaorientaatiota sekä osittain ohjausta ja neuvontaa. Palveluiden hankinta tulisi tällöin kilpailuttaa hankintalainsäädännön mukaisesti. Kokonaisuutena lakiehdotus saattaisi lisätä kilpailua kotoutumisen edistämisen palveluiden tuottamisessa. Kunnat voisivat kuitenkin tuottaa palvelut myös omana toimintana, joten yritysvaikutuksiin liittyy epävarmuuksia.

Koska hankintoja tekevien yksiköiden määrää kasvaisi merkittävästi tehtävien siirtyessä valtiolta kunnille, hankinnat olisivat keskimäärin nykyistä pienempiä kokonaisuuksia. Pienemmät

hankinnat saattaisivat tuoda myös uusia aloittavia työvoima- ja yrityspalveluita tarjoavia yrityksiä markkinoille. Tunnistettuna riskinä hankintojen pienentymisen osalta on, että työvoima- ja yrityspalveluita ostopalveluina tuottavat yritykset joutuvat käyttämään suhteellisesti enemmän aikaa kilpailutukseen ja tarjousten laatimiseen hankintojen määrän kasvaessa. Osassa kuntia potentiaalisia palveluntuottajia olisi todennäköisesti vähän, mikä saattaisi johtaa hankintojen keskittymiseen suurille tuottajille, ellei hankinnoissa kiinnitettäisi erityistä huomiota siihen, että myös pienemmillä tarjoajilla olisi mahdollisuus osallistua kilpailutuksiin.

Yritykset voisivat tuottaa myös nykyistä erikoistuneempia palveluita. Vuosina 2016-2019 kotoutumisen edistämiseksi kokeiltiin vaikuttavuusinvestointeihin perustuvaa Koto-SIB -mallia, jossa kotoutuja-asiakkaille tarjottiin työelämälähtöisiä, työnantajien ja maahanmuuttajien tarpeisiin vastaavia koulutusmalleja. Kokeilusta ei ole vielä tehty jälkikäteistä (*ex-post*) vaikuttavuuden arviointia, mutta seurantatietojen perusteella tulokset vaikuttavat lupaavilta. Kotoutumislakia koskevan lakiehdotus mahdollistaisi vastaavien mallien räätälöinnin ja toteuttamisen osana kuntien kotoutumisohjelmia.

Yritykset voivat toimia myös perheryhmäkotipalvelun tuottajina. Perheryhmäkotitoiminnan määrittely sosiaalihuoltolain mukaiseksi palveluksi lisäisi toiminnan hallinnollisia vaatimuksia, kun yksiköissä on laadittava omavalvontasuunnitelmat ja palveluntuottajan on haettava aluehallintovirastolta tai Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston ympärivuorokautisten sosiaalipalvelujen tuottamista varten lupa ennen toiminnan aloittamista ja olennaista muuttamista.

Ympärivuorokautisia sosiaalipalveluja tuottavalla yksityisellä palveluntuottajalla on oltava yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) 7 §:n mukainen, aluehallintoviraston tai Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston, lupa. Esitetty muutos edellyttää perheryhmäkotipalveluita tuottavia yrityksiä ja muita yksityisiä palveluntuottajia rekisteröimään toimintansa sosiaalihuollon lainsäädännössä edellytetyllä tavalla. Niiden on myös täytettävä lainmukaiset toimintaedellytykset. Perheryhmäkotien osalta voimassa olevassa lainsäädännössä on jo edellytetty henkilöstön ja tilojen osalta lastensuojelulain 58–60 §:n noudattamista, joten esitetty muutos ei näin ollen muuta merkittävästi yritysten toimintaedellytyksiä. Yksityisten ympärivuorokautisten sosiaalipalvelujen antamista koskevasta luvasta, johon voi kuulua enintään viisi toimintayksikköä, peritään 3500 euron maksu sähköisen hakemuksen käsittelystä. Paperihakemuksen käsittelystä peritään 4200 euron maksu. Lisäksi peritään 600 euroa kultakin alkavalta viideltä toimintayksiköltä sähköisen hakemuksen käsittelystä ja 720 euroa paperisen hakemuksen käsittelystä.

Sosiaali- ja terveysministeriössä valmistellaan sosiaali- ja terveyspalveluita koskevaa valvontalakia (Hankenumero STM057:00/2021), jonka voimaantulon myötä laki yksityisistä sosiaalipalveluista kumottaisiin. Ehdotettavaan uuteen lakiin koottaisiin säännökset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen toimintaedellytyksistä, ennakkolisesta valvonnasta, rekisteröinnistä, omavalvonnasta ja jälkikäteisen valvonnan keinoista. Esitys koskisi niin julkisia palvelunjärjestäjiä ja -tuottajia kuin yksityisiä palveluntuottajia. Lain olisi tarkoitus tulla voimaan 1.1.2024. Esitetään, että voimassaolevien lupien ja rekisteröityjen ilmoitusten muuttaminen uuden lain mukaisiksi rekisteröinneiksi olisi palveluntuottajille maksutonta. Ehdotetun palveluntuottajia koskevan rekisterin tietosisältö laajentuisi jonkin verran esimerkiksi henkilöstöä, asiakas- sekä tietosuoja-asetuksen soveltamista koskevien tietojen osalta. Tietosisällön laajeneminen edellyttäisi yksityisiltä palveluntuottajilta lisätietojen toimittamista kolmen vuoden aikana lain voimaantulosta, joka aiheuttaisi jonkin verran hallinnollista taakkaa. Uuteen rekisteröintimenettelyyn liittyviin maksujen tulevaan tasoon liittyy arvion mukaan maksujen tasoa alentavia sekä nostavia tekijöitä. Julkisten palveluntuottajien mukaantulon aikaansaama suurempi mittakaava ja uuden rekisteröintimenettelyn yhdenmukaistuminen arvioidaan laskevan rekisteröinnistä perittävien maksujen tasoa.

Arvonlisäverolain (1501/1993) 37 §:n mukaan arvonlisäveroa ei suoriteta sosiaalihuoltona tapahtuvasta palvelujen ja tavaroiden myynnistä. Lakiehdotuksen mukaisen asumispalvelutoiminnan ei korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksen mukaan katsota olevan arvonlisäverolain 37 ja 38 §:ssä tarkoitettua verosta vapautettua sosiaalihuoltoa.¹⁰⁸ Esitetyllä muutoksella olisi näin ollen vaikutuksia yksityisten palveluntuottajien maksamiin veroihin perheryhmäkotitoiminnan osalta sen siirtyessä sosiaalihuollon palveluksi.

4.2.1.6 Vaikutukset kotitalouksien talouteen

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen suorat vaikutukset kotitalouksien talouteen ovat pienet, sillä uudistuksessa ei ole merkittäviä sosiaaliturvajärjestelmää koskevia muutoksia. Kotoutuja-asiakkaiden kohdalla suurimmat suorat vaikutukset kohdistuvat kotoutumislain perusteella työttömyysetuudella tuettavia omaehtoisia opintoja suorittaviin tilanteissa, joissa kotoutumissuunnitelman voimassaolon enimmäisaika täytyisi kesken tuettavan omaehtoisen opintokokonaisuuden.

Uuden lainsäädännön puitteissa kotoutuja-asiakkaan olisi mahdollista suorittaa kotoutumissuunnitelmassa sovittu omaehtoinen opintokokonaisuus työttömyysetuudella. Nykytilanteessa tämä ei ole mahdollista vaan opiskelijan tulee suorittaa opinnot loppuun esimerkiksi opintorahalla. Ne henkilöt, joiden omaehtoiset opinnot olisivat aiemmin keskeytyneet kotoutumissuunnitelman enimmäisajan päättyessä ja jotka olisivat jatkaneet opintojaan opintotuella, saisivat uuden lainsäädännön puitteissa opintojensa loppuunsaattamiseen työmarkkinatukea arviolta noin 725 euroa kuukaudessa, kun opintotuki olisi ollut vain noin 255 (253,60) euroa kuukaudessa. Käytännössä opintotuen ja työmarkkinatuen ero ei ole *de facto* läheskään näin suuri, sillä laskelmassa ei ole huomioitu muita mahdollisia tukimuotoja kuten asumistukea ja toimeentulotukea.

Muutoksilla pyritään vähentämään opintojen keskeytymistä tilanteissa, joissa opiskelija menettää oikeuden työttömyysetuuteen omaehtoisten opintojen ajalta kotoutumissuunnitelman voimassaolon päättyessä. Nykyisin kotoutumislain mukaan työttömyysetuudella tuettujen omaehtoisten opintojen tukemista ei voida suoraan jatkaa lain julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annetun lain perusteella, sillä aiemmin aloitettuja opintoja ei voida tukea ilman vuoden keskeytymisaikaa. Työttömyysetuuden päättyminen voi vaarantaa tai heikentää opiskelijan toimeentuloa ja johtaa jo aloitettujen opintojen keskeyttämiseen. Sekä yksilön että työllistymisen näkökulmasta olisi kuitenkin perusteltua, että maahanmuuttaja suorittaisi loppuun aloittamansa opinnot.

Maahanmuuttajien mahdollisuuksia opiskella työttömyysetuudella tuetusti parannettaisiin myös mahdollistamalla työttömyysetuudella tuetut omaehtoiset luku- ja kirjoitustaidon opinnot myös muiden maahanmuuttajien kuin kotoutuja-asiakkaiden osalta osana työvoimapalvelu-uudistusta koskevaa hallituksen esitystä.

Kotoutumissuunnitelman voimassaolon enimmäiskeston täyttymisen jälkeen loppuun suoritettaviin omaehtoisiin opintoihin sovellettaisiin oikeuteen kulukorvaukseen kaikkien työnhakijoiden osalta yhtenäisiä säännöksiä eli henkilöt eivät saisi kulukorvausta työttömyysetuudella tuettavista omaehtoisista opinnoista niiltä osin, kun kyse olisi kotoutumissuunnitelman kahden tai neljän vuoden enimmäiskeston täyttymisen jälkeen loppuun suoritettavista omaehtoisista opin-

¹⁰⁸ Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätös KHO: 2019:45, <https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1554464517790.html>.

noista. Näissä tilanteissa henkilöiden työmarkkinatuki laskisi kotoutumissuunnitelman enimmäiskesto täyttymisen jälkeen kuukausitasolla noin 920 (919,77) eurosta noin 725 (726,27) euroon. Kotoutumissuunnitelman voimassaolon enimmäisajan lyhentyessä on todennäköistä, että niiden kotoutuja-asiakkaiden määrä, joilla omaehtoinen opintokokonaisuus ovat kesken kotoutumissuunnitelman voimassaolon enimmäiskeston täytyessä, kasvaisi. Opintoja pystyisi kuitenkin jatkamaan työttömyysetuudella ilman kulukorvausta työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa lakiehdotuksessa säädettävin, kaikille työnhakijoille yhtenäisin edellytyksin.

Omaehtoisia opintoja koskevat muutokset ovat perusteltuja kaikkien työnhakijoiden välisen yhdenvertaisuuden sekä kannustimien näkökulmasta. Jos omaehtoisten opintojen loppuun suorittamiseen olisi saanut työmarkkinatuen lisäksi myös kulukorvausta, olisi omaehtoisten opintojen suorittamisen houkuttelevuus noussut suhteessa siirtymiseen kotoutumisohjelman jälkeisiin, työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa määriteltäviin, palveluihin. Tämä olisi voinut johtaa epätarkoituksenmukaisiin koulutus- ja palvelupolkuihin.

Vapaan sivistystyön lakia koskevan lakiehdotuksen myötä maahanmuuttaja voisi opiskella maksutta vapaan sivistystyön oppilaitoksessa jatkossa vielä vuoden kotoutumissuunnitelman päättymisen jälkeen. Tällä säilytettäisiin nykyinen tilanne niiden maahanmuuttajien osalta, joilla olisi voimassa olevan kotoutumislain mukaisesti ollut tarvetta kotoutumissuunnitelman kolmen vuoden enimmäiskesto. Sen sijaan niiden maahanmuuttajien osalta, jotka työllistyvät kotoutumissuunnitelman päätyttyä enintään kahden vuoden kuluessa, esitetty muutos olisi parannus, sillä he voisivat opiskella maksutta vielä vuoden kotoutumissuunnitelman päätyttyä ja siten kehittää osaamistaan. Tämä voisi edistää työllistyneiden henkilöiden kielenopiskelua työn ohessa.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen yksi keskeisistä tavoitteista on edistää kotoutuja-asiakkaiden työllistymistä ja lisätä siirtymiä työvoiman ulkopuolelta työvoimaan. Mikäli näissä tavoitteissa onnistutaan, on uudistuksella luonnollisesti vaikutuksia työllistyvien ja työvoimaan siirtyvien kotitalouksien talouteen. Sarvimäen ja Hämäläisen (2016) tutkimuksen mukaan kotoutumissuunnitelman saaneiden henkilöiden tulot olivat kymmenen vuoden tarkastelujaksolla 50 prosenttia korkeammat kuin verrokkiryhmän.¹⁰⁹ Erityisesti siirtymät työvoiman ulkopuolelta työvoimaan todennäköisesti lisäävät keskimäärin työvoimaan siirtyneiden henkilöiden ja näiden kotitalouksien tuloja pitkällä aikavälillä.

Kotitalouksien tulojen osalta keskeisiä ovat myös ylisukupolviset vaikutukset. Mikäli uudistus lisää kotoutuja-asiakkaiden työllisyyttä ja osallistumisastetta, on tällä sosioekonomisen aseman periytymisen kautta myönteinen vaikutus myös heidän lastensa elinkaarituloihin. Erityisen merkittävää ylisukupolvisesta näkökulmasta on kotihoidontuella olevien vanhempien siirtymät työvoimaan, sillä tämä tarkoittaa useimmiten myös heidän lastensa osallistumista varhaiskasvatukseen. Vieraskieliset lapset hyötyvät varhaiskasvatuksesta selvästi keskimääräistä enemmän muun muassa kotimaisten kielten kehittymisen takia.¹¹⁰ Kotoutumissuunnitelman saamisen on

¹⁰⁹ 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>.

¹¹⁰ OECD. 2018. Working Together: Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Finland, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264305250-en>.

myös havaittu vaikuttavan myönteisesti ulkomaalaistaustaisten vanhempien lasten peruskoulun päättötodistuksiin.¹¹¹

4.2.2 Viranomaisvaikutukset

Hallituksen esityksen viranomaisvaikutukset liittyvät pääosin kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen sekä osittain sosiaalihuoltolakia koskevana lakiehdotukseen. Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi kotoutumisen edistämisen viranomais-tehtävistä ja niiden yhteensovittamisesta kotoutumisen edistämiseksi hallinnon eri tasoilla. Esityksellä on yhtymäpintoja samanaikaisesti eduskunnalle annettuun esitykseen koskien työvoimapalvelu-uudistusta, jonka esitetään tulevan voimaan vuoden 2024 aikana, jolloin työvoimapalveluiden järjestämisvastuu siirtyisi valtiolta kunnille. Lisäksi esitys kytkeytyy vuoden 2023 alusta tapahtuvaan sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuun siirtoon kunnilta hyvinvointialueille Helsingin kaupunkia ja Ahvenanmaan maakunnan kuntia lukuun ottamatta. Nämä molemmat uudistukset vaikuttavat merkittävästi viranomaisvastuisiin maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi.

Esityksen keskeisenä lähtökohtana on kotoutumisen edistämisen tehostaminen kotoutumisen alkuvaiheen palveluita kehittämällä ja tuomalla kotoutumisen edistäminen osaksi yleistä palvelu- ja koulutusjärjestelmää, sillä yksittäisillä toimilla ei useinkaan voida saavuttaa parasta vaikuttavuutta. Kokonaisvaltaisen lähestymistavan edistämiseksi esityksessä painotettaisiin kotoutumista edistävän politiikan ja lainsäädännön valtavirtaistamista ja yhteensovittamista etenkin työllisyys-, koulutus-, ja elinkeinopolitiikan samoin kuin sosiaali- ja terveystalouden kanssa. Lisäksi esityksellä edistettäisiin kotoutumisen edistämisen yhteen sovittamista kunnissa ja hyvinvointialueilla niiden muun suunnittelun kanssa, ja tuettaisiin täten maahanmuuttajien tarpeiden huomioimista laajasti osana kunnan ja hyvinvointialueen muuta toimintaa ja palveluita.

Kunnalla olisi voimassa olevaa kotoutumislakia vastaavasti yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisen kehittämiseksi sekä sen suunnittelusta ja seurannasta paikallistasolla. Kunnan koordinoiva rooli varmistaisi yhden tahon vastuun kotoutumisen edistämisen kokonaisuudesta. Maahanmuuttajien työllisyyden ja osallisuuden kannalta yhteensovittamisella olisi merkittävää vaikutusta, sillä kunnat vastaisivat jatkossa kotoutumispalveluiden lisäksi kotoutumisen kannalta keskeisistä työvoimapalveluista sekä monesta muustakin kotoutumisen kannalta merkittävästä toimialasta: koulutuksesta, hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi, liikunta-, kulttuuri- ja muista vapaa-ajan palveluista, nuorisotoimesta, paikallisesta elinkeinopolitiikasta, kaupunkisuunnittelusta ja pääosin asuntopolitiikasta.

Esityksen myötä kunnan rooli vahvistuisi kotoutumispalveluiden järjestämisessä. Kotoutumisen edistämisen työelämälähtöisyyden varmistamiseksi ja koulutus- ja työllistymispolkujen vahvistamiseksi työnhakijaksi rekisteröityneiden kotoutuja-asiakkaiden kotoutumisprosessi kytkettäisiin kunnan jatkossa järjestämiin työvoimapalveluihin, minkä lisäksi kunnan vastuuta vahvistettaisiin myös työvoiman ulkopuolella olevien kotoutuja-asiakkaiden osalta. Uudistuksella edistettäisiin oikealle koulutuspolulle ohjautumista sekä nopeaa työllistymistä vastaamaan suomalaisten työmarkkinoiden tarpeita samoin kuin kunnan mahdollisuuksia hyödyntää maahanmuuttajien osaamista osana alueiden elinvoiman ja kansainvälistymisen kehittämistä. La-

¹¹¹ Pesola, H. & Sarvimäki, M. 2022. Intergenerational Spillovers of Integration Policies: Evidence from Finland's Integration Plans. http://www.aalto-econ.fi/sarvimaki/integration_children.pdf.

kiehdotuksessa määriteltäisiin nykyistä tarkemmin kotoutumisen edistämisen monialainen palveluprosessi niiden maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi, jotka tarvitsevat sekä kunnan että hyvinvointialueen palveluita.

Uudistuksen myötä kunnalla olisi paremmat mahdollisuudet edistää maahanmuuttajien työllisyyttä ja osallisuutta yhteen sovittamalla kotoutumis-, työllistymis- ja koulutuspalveluita sekä muita kunnan palveluita tarvelähtöisiksi kokonaisuuksiksi. Työvoimapalveluiden järjestämistä vastuun siirtyminen kunnille parantaa myös kunnan mahdollisuuksia yhteen sovittaa työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien palveluita työvoimapalveluihin sekä tätä kautta vahvistaa siirtymiä työvoiman ulkopuolelta työvoimaan.

Heikommassa asemassa olevilla maahanmuuttajilla voi olla erityistarpeita, joihin vastaaminen edellyttää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. Kotoutumisen edistäminen on monialaista, ja myös hyvinvointialueella olisi oleellinen rooli kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisessä. Esityksellä luotaisiin puitteet kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyölle kunnan ja hyvinvointialueen palveluita tarvitsevien kotoutuja-asiakkaiden kotoutumisen tarpeisiin vastaimiseksi. Esityksellä selkeytettäisiin hyvinvointialueiden ja kuntien vastuita sekä yhteistyötä myös ilman huoltajaa tulleiden palveluiden järjestämisessä ja pakolaisten kuntiin ohjauksessa.

Esityksen mukaan kunnan olisi järjestettävä kotoutumista edistäviä palveluita käytettävissä olevien määrärahojen rajoissa sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä maahanmuuttajien palvelutarvetarve edellyttää. Lisäksi kunnan ja hyvinvointialueen olisi huolehdittava siitä, että palvelut soveltuvat myös maahanmuuttajille. Säännöksillä edistettäisiin maahanmuuttajien palveluiden saatavuutta, tarpeisiin vastaavuutta ja oikea-aikaisuutta.

Esityksessä tarkennettaisiin kotoutumisen alkuvaiheen palvelukokonaisuutta ja luotaisiin sille vähimmäiskriteerit. Lainsäädännössä annettujen puitteiden sisällä kunnat määrittäisivät hyvin pitkälti ne periaatteet, miten kotoutumista edistäviä palveluita alueella tuotetaan. Tällöin palveluita ja erilaisia toimintamalleja voi syntyä kunnan ominaispiirteiden ja elinkeinorakenteen perusteella. Lisäksi kunnat ja hyvinvointialueet määrittelevät laissa määriteltyjen raamien sisällä pitkälti itse sen, miten peruspalveluissa huomioidaan kotoutumisen edistäminen. Esityksen vaikuttavuus on pitkälti riippuvainen siitä, miten kunta ja hyvinvointialue huomioivat maahanmuuttajat päättäessään palveluiden järjestämisestä.

Kunnilla on käytännössä vaihtelevat edellytykset järjestää kotoutumista edistäviä palveluita. Myös kotoutumishjelman palveluita tarvitsevien henkilöiden määrässä voi olla merkittäviäkin vaihteluja vuosittain etenkin pienemmällä paikkakunnilla. Palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden varmistamiseksi kunnat voisivat sopia kotoutumishjelman palveluiden järjestämisestä myös jatkossa kunta- tai kuntayhtymäpohjaisilla malleilla huomioiden paikalliset ja alueelliset tarpeet. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden siirtyessä hyvinvointialueille kaikissa kunnissa ei ole kotoutumista edistävän työn palvelurakennetta tai tehtäviä hoitavaa henkilöstöä, joten kunnalle esitettävä päävastuu työvoiman ulkopuolella olevien kotoutumisesta edellyttää todennäköisesti osassa kuntia kotoutumisesta vastaavan viranomaistahon määrittelyä ja palveluiden uudelleen organisointia.

Uudistuksen jälkeenkin olisi tarpeen seurata kotoutumispalvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyyden toteutumista valtakunnallisesti, alueellisesti ja paikallisesti. Esityksen mukaan työ- ja elinkeinoministeriö seuraisi yhdessä muiden keskeisten ministeriöiden kanssa kunnan kotoutumista edistävien palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden, rahoituksen tason ja vaikuttavuuden riittävyyden toteutumista. Vahvistamalla kotoutumisen edistämisen

seuranta edistettäisiin kotoutumisen edistämisen suunnittelun ja kehittämisen tietoperusteisuutta samoin kuin mahdollisuutta ohjata kotoutumisen edistämisen täytäntöönpanoa ja rahoitusta maahanmuuttajien palvelutarpeita vastaavasti.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset vastaisivat jatkossakin kotoutumisen edistämisen alueellisesta yhteensovittamisesta ja kehittämisestä sekä kuntien ja hyvinvointialueiden tukemisestä kotoutumisen edistämisessä. Työvoimapalvelu-uudistuksella olisi kuitenkin vaikutuksia myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtäviin.

Kotoutumislakia ja sosiaalihuoltolakia koskevilla lakiehdotuksilla on vaikutusta myös ilman huoltajaa maassa olevien lasten ja nuorten palveluiden järjestämisessä. Muutoksilla olisi merkitystä erityisesti hyvinvointialueen, mutta myös kunnan, tehtäviin. Lisäksi ilman huoltajaa maassa olevien osalta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta siirtyisi ohjaus- ja valvontatehtäviä hyvinvointialueelle, aluehallintovirastolle ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle säädettäisiin uusi tehtävä koskien oleskeluluvan saaneiden ilman huoltaja maassa olevien edustajatoiminnan ohjausta, suunnittelua ja valvontaa. Näitä vaikutuksia käsitellään tarkemmin luvussa 4.2.2.2 Vaikutukset aluehallintoon.

Jäljempänä viranomaisvaikutuksia ja resurssitarpeita on kuvattu tarkemmin valtakunnallisella ja alueellisella tasolla sekä suhteessa kuntiin ja hyvinvointialueisiin.

4.2.2.1 Vaikutukset valtakunnallisella tasolla

Palvelujärjestelmän rakenteelliset muutokset, jotka siirtävät työvoimapalveluiden järjestämisvastuun kunnille sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuun hyvinvointialueille, heijastuvat valtakunnallisella tasolla valtionhallinnon tehtäväkenttään myös kotoutumisen edistämisessä. Kun käytännön kotoutumista edistävä työ siirtyisi laajasti itsehallinnollisten kuntien vastuulle, säädettäisiin työ- ja elinkeinoministeriölle ja muille kotoutumisen kannalta keskeisille ministeriöille velvoite seurata kunnissa tuotettujen kotoutumista edistävien palveluiden saatavuutta, kustannuskehitystä, vaikutuksia ja yhdenvertaisuutta (kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 52 §). Lakiesityksessä säädettäisiin nykyistä seikkaperäisemmin eri hallintoviranomaisten seuranta- ja arviointivastuista, jotta tiedolla johtaminen mahdollistuisi ja kotoutujasiakkaiden alueellinen yhdenvertaisuus voitaisiin varmistaa. Muilta osin valtioneuvoston kotoutumisen edistämiseen liittyvät tehtävät ja toimivaltasuhteet pysyisivät ennallaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö

Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa säädettäisiin työ- ja elinkeinoministeriön tehtävistä voimassa olevaa kotoutumislakia vastaavasti. Ministeriö vastaisi kotoutumisen edistämistä koskevan politiikan valtakunnallisesta suunnittelusta, kehittämisestä ja ohjauksesta sekä yhteensovittamisesta muiden politiikka-alojen ja hyvien väestösuhteiden edistämisen kanssa. Lakiehdotuksessa työ- ja elinkeinoministeriön tehtävänä on edelleen kotoutumisen tilan sekä kotoutumisen edistämistä koskevan politiikan seuranta ja arviointi (lakiehdotuksen 50 §). Uutena säädettäisiin Palveluiden saatavuuden ja kustannuskehityksen seurannasta (52 §). Työ- ja elinkeinoministeriö voisi tilata Kehittämisen- ja hallintokeskuskeskukselta näihin asioihin liittyviä selvityksiä ja tilastotietoa tilaaja-tuottaja-mallilla. Työ- ja elinkeinoministeriö myös ohjaisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia sekä Kehittämisen- ja hallintokeskusta kotoutumisen edistämiseen ja hyvien väestösuhteiden edistämiseen liittyvissä tehtävissä. Lisäksi ministeriö vastaisi jatkossakin valtakunnallisen kotoutumisen edistämishajonnan valmistelusta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (kehittämis- ja hallintokeskus)

Kehittämis- ja hallintokeskukselle määriteltäisiin kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa kotoutumiseen liittyviä uusia tehtäviä. Kehittämis- ja hallintokeskuskeskuksen tehtävänä olisi alkuvaiheen kotoutumispalveluita sekä kotoutumisen kannalta keskeisiä muita kotoutumista edistäviä palveluita koskeva valtakunnallinen seurantatiedon tuotanto sekä työvoimaan kuuluvien että työvoiman ulkopuolisten maahanmuuttajien osalta. Maahanmuuttajien työelämäosallisuutta ja kotoutumista koskeva tieto kytkeytyy muuhun työvoimapolkujen järjestämisestä ja toimivuutta koskevaan tietojen tuottamiseen, seurantaan sekä tuloksellisuuden ja vaikutusten arviointiin, jota esitetään säädettäväksi hallituksen esityksellä eduskunnalle työvoimapolkujen järjestämisestä koskevaksi lainsäädännöksi (HE xx/2022 vp). Kehittämis- ja hallintokeskuskeskus tuottaisi seurantatietoa hallinnoimiensa ja ylläpitämiensä tietovarantojen pohjalta tilaaja-tuottaja-mallin mukaisesti työ- ja elinkeinoministeriön ohjeistukseen perustuen.

Kehittämis- ja hallintokeskuskeskus toimisi hallinnonalan virastona tukien työ- ja elinkeinoministeriön valtakunnallisen kotoutumisen sekä kotoutumisen edistämisen politiikan seuranta- ja arviointitehtäviä omalla valtakunnallisella kotoutumispolkulla koskevalla tiedontuotannolla. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset seuraisivat kotoutumisen edistämistä omalla alueellaan tarkoituksenmukaisella tavalla sekä kokoaisivat kuntien vähintään kahden vuoden välein raportoimia tietoja kuntien omasta kotoutumisen ja hyvien väestösuhteiden suunnittelusta, toteutuksesta ja seurannasta. Käytännön seurantatyön vastuu- ja toimivaltasuhteet eri viranomaisten välillä määriteltäisiin selkeästi. Työ- ja elinkeinoministeriön ja muiden keskeisten ministeriöiden velvoite seurata kuntien kotoutumista edistävien palveluiden saatavuutta, kustannuskehitystä, vaikutuksia ja yhdenvertaisuutta (52 §) on kuvattu esityksessä suhteessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen alueellisen seurannan velvoitteeseen (54 §) sekä Kehittämis- ja hallintokeskuskeskuksen valtakunnalliseen seurantatiedon tuottamisen velvoitteeseen (55 §) niin, ettei päällekkäisyyttä syntyisi ja että seurantajärjestelmä olisi tarkoituksenmukainen.

Kehittämis- ja hallintokeskuskeskus hoitaa jo nykyään joitakin kotoutumiseen liittyviä taloushallinnollisia tehtäviä. Erona nykytilanteeseen olisi se, että jatkossa myös hyvinvointialue voisi hakea tiettyjä korvauksia, mitä esitetään hallituksen esityksellä eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain ja kotoutumisen edistamisestä annetun lain muuttamisesta (HE xx/2022 vp). Lisäksi edellä mainitulla hallituksen esityksellä sekä käsillä olevan esityksen kotoutumislakia koskevalla lakiehdotuksella esitetään voimassa olevaa kotoutumislakia vastaavasti, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus päättäisi kuntien ja jatkossa myös hyvinvointialueiden kanssa tietyistä erikseen haettavista korvauksista. Voimassa olevassa kotoutumislaisissa käytetään sanaa sopia, mutta käytännössä mikäli sopimukseen ei päästä, ovat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset tehneet kielteisiä päätöksiä. Sopimuksen muuttaminen päätökseksi vähentäisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten hallinnollista taakkaa ja parantaisi oikeusturvaa, sillä päätöksestä on mahdollista hakea oikaisua tai valittaa. Vähäisten oikaisu- ja valitusprosessien aiheuttama työmäärä kuittaantuisi päätöksentekomenettelyn tuomalla hallinnollisen taakan keventymisellä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus hoitaisi valtion korvausten hakemusten käsittelyn ja päätöksenteon ja Kehittämis- ja hallintokeskus hoitaisi maksatushakemusten vastaanoton, maksatuksen ja takaisinperinnän. Kotoutumislakia koskeva lakiehdotus selkiyttäisi siten kotoutumislain soveltamisalaan liittyvien korvausten osalta työnjakoa ja toimivaltasuhteita työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan eri viranomaisten kesken.

Kotoutumislakia koskevalla lakiehdotuksella korvausjärjestelmää yksinkertaistettaisiin hieman ja joitakin tällä hetkellä erikseen haettavista korvauksista säädettäisiin osaksi laskennallista korvausta tai kunnan valtionosuusjärjestelmää. Tämä voisi jossain määrin vähentää Kehittämisen- ja hallintokeskuksen henkilöresurssitarpeita. Lisäksi tarkoituksena on kehittää korvausjärjestelmää ja siihen liittyviä tiedonsiirtokäytäntöjä nykyisestään tavalla, joka säästäisi Kehittämisen- ja hallintokeskuksen ja elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskusten resursseja, mutta tämä järjestelmäkehittäminen vie aikaa.

Lisäksi kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa säädettäisiin, että Kehittämisen- ja hallintokeskus voisi toimia valtioapuviranomaisena maksatusten hoitamisessa valtionavustuslain 688/2001 12 §:n mukaisesti, kun taas elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi toimia valtionapuviranomaisena rahoittajan roolissa. Alueellinen keskus siis päättäisi valtionavustuksesta ja valtakunnallinen keskus maksaisi avustuksen. Jo nykyisin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 3 a §:n mukaan Kehittämisen- ja hallintokeskus voi toimia kyseisessä roolissa. Olisi kuitenkin selkeyden vuoksi tarpeen, että kotoutumisen edistämiseen liittyvistä valtionavustustehtävistä säädettäisiin kotoutumislaisissa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin kohdistuvia vaikutuksia kuvataan tarkemmin alaluvussa 4.2.2.2 Vaikutukset aluehallintoon.

Uutena tehtävänä kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa esitetään, että Kehittämisen- ja hallintokeskus toimisi rekisterinpitäjänä uudessa valtakunnallisessa kotoutumisen asiakastietojärjestelmässä. Kyseessä olisi sille uusi tehtävä, sillä koko asiakastietojärjestelmä on uusi. Kehittämisen- ja hallintokeskuksella on kuitenkin osaamista kyseiseen rekisterinpitotehtävään, sillä se toimii rekisterinpitäjänä työvoimapalveluiden valtakunnallisessa asiakastietojärjestelmässä. Valtakunnallisen kotoutumisen edistämisen seurantatiedon tuotanto olisi uusi Kehittämisen- ja hallintokeskuksen tehtävä. Kyseinen asiakastietojärjestelmä on kehitteillä, joten mahdollista henkilöresurssitarvetta voidaan arvioida tarkemmin valmistelun edetessä. Koska Kehittämisen- ja hallintokeskuksella on kokemusta tietovarantojen ja asiakastietojärjestelmien hallinnoinnista eikä tehtävä ole siten luonteeltaan uusi, arvioidaan henkilöresurssitarpeen olevan vähäinen.

Edellä kuvatusti korvauksiin liittyvien maksatustehtävien edellyttämä henkilöresurssi vähenisi, mutta asiakastietojärjestelmään ja seurantatiedon tuotantoon liittyvä henkilöresurssin tarve lisääntyisi. Alustavasti arvioidaan, että tehtävien vähenemisen ja lisääntymisen yhteen laskettu vaikutus kumoaisi toisensa. Siten tehtävät voitaisiin hoitaa nykyisillä Kehittämisen- ja hallintokeskuksen henkilöstöresursseilla.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto

Kotoutumislakia koskevalla lakiehdotuksella on joitakin vaikutuksia Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston toimintaan. Ympäri vuorokautisia sosiaalipalveluja antavalla yksityisellä palveluntuottajalla on oltava yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) 7 §:n mukainen, aluehallintoviraston tai Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston lupa. Esitetty muutos edellyttää perheryhmäkotipalveluita tuottavia yrityksiä ja muita yksityisiä palveluntuottajia rekisteröimään toimintansa sosiaalihuollon lainsäädännössä edellytetyllä tavalla. Tällä hetkellä vain joitakin perheryhmäkoteja hallinnoi yksityinen toimija.

Ehdotetun perheryhmäkotia koskevan sosiaalihuoltolain säännöksen mukaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto päättäisi laajamittaisen maahantulon tilanteessa yksityisiä palveluntuottajia ja jatkossa mahdollisesti myös hyvinvointialueita koskevasta lupa- ja rekisteröitymisvelvoitteesta poikkeamisesta määräaikaaisesti. Tämä tehtävä olisi Sosiaali- ja terveysalan

lupa- ja valvontavirastolle uusi. Laajamittaisten maahantulon tilanteiden ennakointi on vaikeaa, mutta arviolta kyse olisi harvoin tapahtuvasta poikkeustilanteesta, jossa myös muutoin arvioidaan palvelujärjestelmän toiminta- ja kantokykyä. Yksityisten palveluntuottajien rekisteröitymisestä ja perheryhmätien yksityisten järjestäjien lupa- ja rekisteröitymishakemuksista koituvan työmäärän Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle voidaan olettaa jäävän varsin rajalliseksi. Henkilötyövuositarve on huomioitu alla kohdassa 4.2.2.2 aluehallintoviraston henkilöresurssitarpeiden kanssa.

Kansaneläkelaitos

Kotoutumislakia koskevalla lakiehdotuksella on joitakin vaikutuksia myös Kansaneläkelaitoksen toimintaan. Kansaneläkelaitoksen tulee nykyisin toimittaa kunnille yli kaksi kuukautta toimeentulotukea saavien alle kolme vuotta sitten ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin saaneiden taikka oleskeluoikeuden rekisteröineiden tiedot kotoutumispalveluihin kutsumista varten. Lakiehdotuksessa Kansaneläkelaitoksen tulisi ilmoittaa kunnalle myös kotihoidon tukea saavien alle kolme vuotta sitten ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin saaneiden taikka oleskeluoikeuden rekisteröineiden tiedot. Tämä merkitsisi jonkin verran tietojärjestelmäkehittämisen tarpeita Kansaneläkelaitokselle. Muutos toteutettaisiin osana olemassa olevaa tietojärjestelmää, mutta edellyttäisi jonkin verran henkilöresurssia muutosten toteuttamiseen sekä asiakaspalveluhenkilöstön kouluttamiseen. Näin varmistettaisiin tarvittavien tietueiden kattava tallentaminen asiakastietojärjestelmään ja sitä kautta tiedon kulkeminen kuntaan ja mahdollisuus kyseisen kotoutumispalveluista hyötyvän ryhmän tavoittamiseen. Tietojärjestelmäkehitykseen liittyvien henkilötyöresurssien arvioidaan olevan kertaluonteinen kustannus, joka rahoitettaisiin hankerahoituksella tai olemassa olevalla budjetirahoituksella.

Opetushallitus

Kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen sisältyy kielitaidon testaus kotoutumiskoulutuksen päättyessä. Opetushallitus vastaisi kotoutumiskoulutuksen kielitaidon päättötestauksen mahdollistavan järjestelmän ja ohjeistuksen valtakunnallisesta kehittämisestä ja ylläpidosta. Tehtävän hoitamiseen tarvittavat mahdolliset henkilötyöresurssit on huomioitu järjestelmän rakentamisen resurssiarviossa, joka on esitelty yllä luvussa 4.2.1.1. Järjestelmän kehittäminen, noin 500 000 euroa, maksettaisiin olemassa olevasta kotoutumisen edistämisen valtion rahoituksesta. Vuosittainen ylläpito- ja kehittämiskustannus olisi noin 300-400 000 euroa, mikä kattaisi myös Opetushallituksen henkilötyöresurssit.

Maahanmuuttovirasto, Digi- ja väestötietovirasto, Suomen ulkomaiden lähetystöt ja edustustot sekä vastaanottokeskukset

Jo voimassa olevan kotoutumislain nojalla maahanmuuttajille jaetaan perustietoa suomalaisesta yhteiskunnasta ja työelämästä oleskelulupapäätöksen tiedoksiannon, oleskeluoikeuden rekisteröinnin, oleskelukortin myöntämisen tai kotikunta- ja väestötietojen rekisteröinnin yhteydessä. Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa tiedon jakamisesta tehtäisiin nykyistä velvoittavampaa. Lakiehdotuksen mukaan viranomaisille, jotka antavat tiedoksi oleskelulupapäätöksen, ottavat vastaan oleskeluoikeuden rekisteröinnin, myöntävät oleskelukortin tai ottavat vastaan kotikunta- ja väestötietojen rekisteröinnin, säädettäisiin velvollisuus jakaa kyseinen perustieto maahan muuttaville. Oleskeluoikeuteen liittyviä lupia myöntävät ja rekisteröintejä tekevät Digi- ja väestötietovirasto, Maahanmuuttovirasto ja Suomen lähetystöt ulkomailla. Nykyistä velvoittavampi lakiehdotus varmistaisi, että kaikki maahanmuuttajat saisivat tarvitsemansa perustie-

don heti maahanmuuton alkuvaiheessa. Jakelutehtävä voidaan toteuttaa nykyisillä henkilöresursseilla Digi- ja väestötietovirastossa, Maahanmuuttovirastossa ja Suomen lähetystöissä ulkomailla.

Kuntiin ohjaamista koskevassa luvussa 4 säädettäisiin, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ohjaisi henkilön kuntaan Maahanmuuttoviraston tai vastaanottokeskuksen esityksestä. Lisäksi säädettäisiin, että henkilö voi muuttaa kuntaan itsenäisesti tai vastaanottokeskuksen tukitoimia hyväksikäyttäen. Nämä käytännöt vastaavat nykyistä toimintamallia eivätkä lisäisi Maahanmuuttoviraston tai vastaanottokeskuksen tehtäviä tai vaatisi lisäresursseja.

4.2.2.2 Vaikutukset aluehallintoon

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset

Kotoutumislakia koskeva lakiehdotus toisi muutoksia elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen toimivaltaan ja tehtäviin kotoutumisen piirissä (lakiehdotuksen 54 §). Kotoutumisen edistämiseen liittyvien tehtävien muutokset kytkeytyvät työvoimapalvelu-uudistukseen, jonka seurauksena elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtäväkenttä muuttuisi. Osa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kotoutumisen edistämiseen liittyvien tehtävien muutoksista pohjautuisikin työvoimapalvelu-uudistukseen. Esimerkiksi nykyisistä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävistä työ- ja elinkeinotoimistojen ohjaus, neuvonta, tukeminen ja osaamisen kehittäminen kotouttamisessa ja työllistymisen edistämässä muuttuisi kuntien neuvonnaksi maahanmuuttajien työllisyyden kysymyksissä, osana työvoimapalvelu-uudistusta. Työvoimakoulutuksena toteutettavan kotoutumiskoulutuksen suunnittelu, hankinta ja valvonta sekä niihin varatut henkilöstöresurssit myös kotoutumiskoulutusten osalta siirtyisivät kunnille työvoimapalvelu-uudistuksessa. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella olisi hallituksen esityksen eduskunnalle työvoimapalveluiden järjestämisestä HE xxxx/2022 vp) mukaisesti velvoite seurata ja edistää työvoimapalveluiden alueellista toimivuutta, ja tämän lakiehdotuksen mukainen kotoutumisen edistämisen seurantatehtävä kytkeytyisivät tarkoituksenmukaisella tavalla samaan alueellisen seurannan tehtäväkenttään.

Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus vastaisi kotoutumisen ja asettautumisen edistämisen alueellisesta kehittämisestä, yhteistyöstä, yhteensovittamisesta, seurannasta ja valvonnasta. Tehtävä vastaa osin voimassa olevaa lakia. Uutena tehtävänä säädettäisiin myös asettautumisen edistämistä, joka on yksi kotoutumisen muoto, joka kohdistuu esimerkiksi työperäiseen maahanmuuttoon, joka ei ole kotoutumislain palveluiden erityisenä kohderyhmänä lähtökohtaisesti. Lisäksi osana alueellista suunnittelua, yhteistyötä ja kehittämistä elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskuksen tehtävänä olisi työvoiman ulkopuolisille järjestettävien kotoutumisen alkuvaiheen palveluiden saatavuuden, laadun ja vaikuttavuuden seuranta omalla alueellaan. Valvontatehtäväkin olisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille uusi, mutta käytännössä keskukselle ovat käyneet valvontatehtävän kaltaisia keskusteluja kuntien kanssa jo nykyisin seurantaan liittyen, joten tehtävää voitaisiin hoitaa nykyisillä resursseilla.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tukisi ja neuvoisi kunnan lisäksi myös hyvinvointialuetta kotoutumisen edistämässä. Koska kunnilla ei olisi enää velvoitetta tuottaa voimassa olevan kotoutumislain mukaista kotouttamisohjelmaa, poistuisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta velvoite tukea toimialueensa kuntien kotouttamisohjelmien laadintaa ja seurata niiden toteuttamista. Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksella olisi kuitenkin edelleen velvoite seurata alueensa kotoutumista edistäviä palveluita ja kotoutumisen edistämistä, ja kunnan olisi raportoitava vähintään kahden vuoden välein kotoutumisen edistämisen tavoitteiden

saavuttamisesta ja toimenpiteiden toteutumisesta alueelliselle elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle (43 §).

Voimassa olevan kotoutumislain mukaan elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen tulisi sopia alaikäisenä ilman huoltajaa saapuneille lapsille tarkoitettujen perheryhmäkotien ja muiden asuinyksiköiden perustamisesta. Nykyisin niiden perustamisesta sovitaan kunnan kanssa. Hallituksen esityksellä eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta (HE xx/2022 vp) esitetään, että perheryhmäkodit siirtyisivät hyvinvointialueen vastuulle, joten 2023 alkaen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus sopisi perustamisesta niiden kanssa.

Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävänä on jo voimassa olevan kotoutumislain mukaan perheryhmäkotien valvonta. Tällä esityksellä esitetään, että alaikäisten asuminen muuttuisi ehdotetun kotoutumislain 31 §:n sekä sosiaalihuoltolain muuttamista koskevan lakiehdotuksen mukaisesti sosiaalihuoltolain alaiseksi toiminnaksi. Siitä johtuen näiden yksiköiden ohjauksessa ja valvonnassa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen nykyinen rooli muuttuisi siten, että ohjausta ja valvontaa toteutettaisiin jatkossa yhdessä hyvinvointialueen, aluehallintoviraston, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston ja tarvittaessa Maahanmuuttoviraston kanssa. Maahanmuuttoviraston kanssa tehtäisiin yhteistyötä niin sanottujen hybridiyksiköiden valvonnassa. Hybridiyksiköissä asukkaina olisi sekä vastaanottolain soveltamisalaan kuuluvia, turvapaikkaa hakeneita ilman huoltajaa alaikäisenä tulleita, että kotoutumislain soveltamisalaan kuuluvia alaikäisenä ilman huoltajaa tulleita oleskeluluvan saaneita lapsia. Yhteistyö elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen sekä edellä mainittujen toimijoiden välillä nousisi keskeiseksi kehittämiskohteeksi uuden tehtävänjaon myötä. Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa säädettäisiin voimassa olevaa kotoutumislakia vastaavasti erityisesti siitä, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on tehtävä yhteistyötä toimialueensa aluehallintoviraston kanssa kotoutumista edistävässä työssä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella säilyisi siten vastuu perheryhmäkotien perustamisesta ja kustannuksista sopimisesta hyvinvointialueen kanssa ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus valvoisi jatkossakin perheryhmäkotien toimintaa kotoutumisen, sopimusten ja talousarvion toteutumisen osalta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen uudeksi tehtäväksi esitetään ilman huoltajaa maassa olevien oleskeluluvan saaneiden edustajatoiminnan ohjausta, neuvontaa ja valvontaa (34 §). Voimassa olevassa laissa ilman huoltajaa alaikäisenä tulleiden edustajatoiminnan ohjauksesta, neuvonnasta ja valvonnasta ei ole säädetty, mutta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat hoitaneet edustajajärjestelmän tuen tehtäviä jo nyt osana kotoutumista edistäviä tehtäviään.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla on roolia myös kotoutumisen edistämisen rahoituksesta sopimisessa. Voimassa olevaa kotoutumislakia ja hallituksen esitystä eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta (HE xx/2022 vp) vastaavasti esitetään, että jatkossakin keskus sopisi kuntien ja hyvinvointialueiden kanssa tietyistä erikseen maksettavista korvauksista. Kehittämisen ja hallintokeskus maksaisi kotoutumislain mukaiset laskennalliset ja erikseen haettavat korvaukset. Sen tehtäviä on kuvattu edellä alaluvussa vaikutukset valtionhallintoon.

Lisäksi kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa säädettäisiin elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusten mahdollisuudesta toimia valtionapuviranomaisena kotoutumisen edistämiseen liittyvien tehtävien osalta (54 §). Tehtävät koskisivat esimerkiksi osaamiskeskusten sekä ohjaus- ja neuvontapalveluiden valtionavustuksia. Nykyisin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset vastaanottavat rahoittajan roolissa avustushakemuksia, arvioivat hakemuksia ja tekevät

avustuspäätöksiä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 a §:n mukaan kehittämis- ja hallintokeskus hoitaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen suoraan valtionavustuslain (688/2001) nojalla myöntämän valtionavustuksen maksamista ja takaisinperintää koskevat valtionavustuslain 12, 19, 21 ja 22 §:n mukaiset tehtävät. Kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtäviä on kuvattu edellä alaluvussa vaikutukset valtionhallintoon. Kotoutumislakia koskeva lakiehdotus säätäisi sekä Kehittämis- ja hallintokeskuksen että elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen mahdollisuudesta toimia valtionapuviranomaisena omissa rooleissaan, mikä selkiyttäisi valtion korvauksiin liittyvää toimintaa ja työnjakoa.

Kuntiin ohjaaminen tapahtuisi pääosin samoin kuin nykyisin. Lakiehdotuksessa kuitenkin selkeytettäisiin viranomaisvastuita tuomalla esiin esimerkiksi Maahanmuuttoviraston ja vastaanottokeskuksen nykyinen rooli, jota on kuvattu jäljempänä. Kuntapaikoille ohjattaisiin erityisesti suoraan kuntiin saapuvat kiintiöpakolaiset ja haavoittuvassa asemassa olevat luvansaaneet turvapaikanhakijat, jotka eivät pysty siirtymään vastaanottokeskuksesta kuntaan vastaanottokeskuksen ohjaamana tai itsenäisesti, vaan tarvitsevat enemmän tukea ja kunnan järjestämän asunon. Tällaisia ovat erityisesti alaikäiset, ilman huoltajaa tulleet luvansaaneet turvapaikanhakijat, sairaat, vammaiset, ikääntyneet sekä yksinhuoltajaperheet. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus sopisi jatkossakin kuntien kanssa kuntapaikoista ja kuntapaikalle ohjaamisesta. Muutoksena nykyiseen tulisi huomioida perheryhmäkotiin sijoitettavan alaikäisen osalta kuntapaikkasopiminen myös hyvinvointialueen kanssa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten pysyviä resursseja kotoutumisen ja työvoiman maahanmuuton edistämisen tehtävissä on vahvistettu jo vuoden 2022 alusta lukien, jolloin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamomentille lisättiin määrärahaa 15,7 henkilötyövuotta vastaava määrä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset voivat käyttää resursseja oman alueellisen tarpeensa mukaan maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseen liittyviin tehtäviin, kuten monialaisen yhteistyön vahvistamiseen, kumppanuustyöhön, ilman huoltajaa maassa olevien lasten ja nuorten vastaanoton ja kotoutumisen edistämiseen, pakolaisten kuntaan ohjaamiseen ja kunnille maksettaviin korvauksiin liittyviin tehtäviin.

Kotoutumislakia koskeva lakiehdotus toisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille uusina tehtävinä edustajajärjestelmään liittyvän ohjauksen, suunnittelun ja valvonnan sekä kuntien kotoutumista ja asettautumista edistävien palveluiden ja kotoutumisen edistämisen yleisen valvonnan, mutta myös vähentäisi tehtäviä. Perheryhmäkotien ohjaus ja valvonta siirtyisi osin aluehallintovirastolle samoin kuin alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden 18-24 -vuotiaiden tuen valvonta, vähentäen perheryhmäkotien valvontaan elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksissa tarvittavaa henkilöresursseja. Korvausjärjestelmän yksinkertaistaminen vähentäisi korvauksiin liittyviä hallintotehtäviä. Osan tehtävistä vähentyessä ja osan lisääntyessä arvioidaan, että elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukset pystyvät toteuttamaan kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen sisältämät tehtävät nykyisillä henkilöresursseilla.

Aluehallintovirastot

Hyvinvointialueelle, aluehallintovirastoille ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle siirtyisi perheryhmäkotien ohjaus ja valvonta sosiaalihuollon lainsäädännön osalta. Aluehallintovirastoille ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle syntyisi uusia tehtäviä liittyen perheryhmäkoteja koskevaan lupahallintoon, yksiköiden rekisteröintiin sekä kanteluiden käsittelyyn. Ympärivuorokautisen sosiaalihuollon yksikön perustamiseen liittyen tulisi arvioida,

onko esimerkiksi hakulomakkeita tai muuta ohjeistusta tarpeen päivittää perheryhmäkotoiminnan osalta. Arviolta nämä mahdolliset muutostarpeet ovat kuitenkin pieniä, sillä palvelun voi luokitella yleisellä tasolla sosiaalihuollon ympärivuorokautiseksi laitoshoidoksi, jossa kohdeyhmänä ovat lapset.

Aluehallintovirastoille ja Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontavirastolle siirtyisi pääasiallinen perheryhmäkotien valvontatehtävä osana sosiaalihuoltoa sekä siihen liittyvät kantelut, mikä olisi huomioitava aluehallintoviraston henkilöstöresursoinnissa. Aluehallintovirasto ja Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontavirasto vastaisivat toiminnan ohjauksesta ja valvonnasta sosiaalihuoltoa koskevien lakisääteisten tehtäviensä osalta, mukaan lukien toimiluvat, ohjaus ja kanteluiden käsittely. Kotoutumislakia koskevaa lakiehdotusta valmisteltaessa perheryhmäkoteja on ajankohtaisesti yhteensä 13, joista viidessä toiminnasta vastaa yksityinen palveluntuottaja. Toimintayksiköiden jakautuessa eri aluehallintovirastojen toimialueille, ei lisäkuormituksen edellä mainittujen tehtävien osalta arvioida olevan merkittävä. Aluehallintovirastoille ja Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontavirastolle arvioidaan syntyvän uusista tehtävistä yhteensä 0,5 henkilötövuoden lisäresurssitarve.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen työhön on jo nykyisin kuulunut laajasti kotoutumiseen liittyviä tehtäviä ja siten henkilöstöllä on hyvä aihealueen osaaminen. Aluehallintovirastoissa ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastossa kotoutumisen edistämisen tehtäviä on sen sijaan nykyisin rajallisemmin. Kun alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten asuminen ja tuki siirtyisi laajasti hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle ja osaksi sosiaalihuoltolain perusteella järjestettäväksi palveluksi, olisi aluehallintoviranomaisten ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston osaamista mahdollisesti vahvistettava koskien alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden palveluita. Osaamista voisi vahvistaa esimerkiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen osaamista hyödyntävällä kehittämishankkeella.

4.2.2.3 Vaikutukset kuntiin

Uudistuksen vaikutukset kuntiin olisivat melko suuret, sillä kuntien vastuuta kotoutumisen edistamisestä lisättäisiin merkittävästi. Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen lisäksi kuntien vastuiden lisääminen liittyy keskeisesti eduskunnalle samanaikaisesti annettavaan esitykseen työvoimapalveluiden järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE xx/2022 vp). Toisaalta kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät siirtyvät hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä. Tämän esityksen vaikutuksia kuntien talouteen arvioidaan erikseen luvussa 4.2.1.3.

Kunnilla olisi yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien ja kotoutuja-asiakkaiden kotoutumisen edistämisen suunnittelusta, kehittämisestä ja seurannasta paikallistasolla. Kunnan olisi myös kehitettävä kotoutumisen edistämistä monialaisena yhteistyönä. Kunnissa on laadittu kunnan kotouttamisohjelma-nimisiä suunnitteluasiakirjoja, jotka ovat olleet edellytys kotoutumislaisissa säädetyille valtion korvauksille. Tällä esityksellä käsitteestä kotouttamisohjelma luovuttaisiin, mutta kunnan suunnitteluvollisuudesta säädettäisiin edelleen ja nykyistä täsmällisemmin. Kunta voisi toteuttaa kotoutumisen edistämisen suunnittelua erillisenä asiakirjana tai osana muuta suunnitteluaan, esimerkiksi kuntastrategiaa.

Kotoutumisen laaja-alaiseksi edistämiseksi ja valtavirtaistamiseksi osaksi kunnan toimintaa, kunnan olisi suunnittelussaan asetettava vähintään maahanmuuttajien työllisyyttä, koulutusta, hyvinvointia ja terveyttä, asumista, osallisuutta, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa, oman kielen ja kulttuurin ylläpitämisen mahdollisuuksia sekä hyvien väestösuhteiden edistämistä koskevat ta-

voitteet sekä niitä tukevat toimenpiteet. Ne tulisi kirjata erilliseen toimenpideohjelmaan tai sisällyttää ne muuhun kunnan suunnitteluasiakirjaan. Kotoutumisen edistämisen tavoitteiden kirjaaminen olisi lakiehdotuksessa sisällöltään velvoittavaa, mutta kunnat voisivat aiempaa vaapammin valita sopivimman formaatin. Kuntien ei olisi välttämätöntä laatia aiemmassa lainsäädännössä määriteltyjä kotouttamisohjelmia, mikäli kotoutumista koskevat tavoitteet, niitä koskevat toimenpiteet ja toimenpiteiden seuranta asetettaisiin muissa kunnan asiakirjoissa.

Kunnan kotoutumisen edistämisen suunnittelun, kehittämisen ja seurannan osalta tehtävä vastaa pääosin nykyisiä tehtäviä ja tulisi siten voida hoitaa nykyisillä henkilöresursseilla. Niiden rahoitus sisältyy osaksi valtionosuuksia ja laskennallisia korvauksia, joita on kuvattu tarkemmin luvussa vaikutus kuntalouteen. On syytä huomioida myös työvoimapalvelu-uudistuksen vaatimukset suunnittelulle, kehittämiselle ja seurannalle sekä niiden rahoitus.

Tällä hetkellä kotoutumisen edistämisen tehtäviä on organisoitu kunnissa eri tavoin. Osassa kuntia kotoutumisen edistäminen on ollut sosiaalitoimen alaisuudessa, osassa erillisenä yksikönään. Käytännöt ovat vaihdelleet merkittävästi kunnittain.¹¹² Niissä kunnissa, joissa kotoutumisen edistäminen on hallinnollisesti järjestetty sosiaalitoimen alaisuudessa, tarvitaan jo vuoden 2023 alusta uudelleen organisoitua. Jatkossakin kotoutumisen edistämistä olisi välttämätöntä tehdä eri toimialojen yhteistyönä, mutta on todennäköistä, että erityisesti työvoimapalveluiden ja elinkeinotoimen vastuu kasvaisi nykyisestä.

Jotta kotoutumisen edistäminen pysyisi jatkossakin korkealla kuntien asialistalla ja jotta kotoutumisen edistämistä toteutettaisiin monialaisesti ja suunnitelmallisesti, ja jotta kotoutumisen edistämistä yhteen sovitettaisiin sujuvasti eri viranomaisten muun suunnittelun kanssa, kuntien olisi asettava kunnan maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen suunnittelun ja toimeenpanon kehittämistä sekä hyvien väestösuhteiden edistämistä varten paikallistason monialainen yhteistyöryhmä. Yhteistyöryhmään voisivat osallistua kunnan lisäksi hyvinvointialue, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, muu alueen kunta, poliisi, paikalliset työmarkkina- ja yrittäjäjärjestöt, yhdistykset ja yhteisöt sekä kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja järjestävät palveluntuottajat, järjestöt, yhdistykset ja yhteisöt. Vastaava säännös on myös voimassa olevan kotoutumislain 31 §:n 2 momentissa, mutta kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa yhteistyöryhmän asettaminen olisi velvoittavaa.

Voimassa olevan kotoutumislain mukaan kunnilla on ollut velvollisuus laatia alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma muuten kuin tilapäisesti toimeentulotukea saaville maahanmuuttajille. Kunta on voinut laatia niitä myös muille maahanmuuttajille, joiden arvioidaan niitä tarvitsevan. Useissa kunnissa on laadittu alkukartoituksia ja kotoutumissuunnitelmia esimerkiksi kiintiöpaikolaisille. Kotoutumislakia koskevalla lakiehdotuksella vastuuta laajennettaisiin koskemaan myös muita työvoiman ulkopuolella olevia. Lisäksi työvoimapalveluiden järjestämismääräyksiin siirtyessä kunnille, vastaisivat kunnat jatkossa myös työttömänä työnhakijana olevien maahanmuuttajien kotoutumisprosessista.

Kunnille säädettäisiin myös vastuu matalan kynnyksen ohjauksen ja neuvonnan järjestämisestä, millä pyrittäisiin lisäämään ohjauksen ja neuvonnan saatavuutta kaikille maahanmuuttajille. Kuntien olisi vastattava myös siitä, että alueella on tarvetta vastaavasti matalan kynnyksen toimipisteitä tai palveluita, joissa maahanmuuttaja voi saada henkilökohtaista neuvontaa ja oh-

¹¹² Karinen, R. & Kortelainen, J. & Luukkonen, T. & Jauhola, L. (2020). Työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttaja-asiakkaiden ohjaus ja palvelut kunnissa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:32.

jausta riippumatta maahanmuuton syystä ja maassaolon kestosta. Kyseessä olisi laajennus kunnan voimassa olevan kotoutumislain mukaiseen ohjauksen ja neuvonnan järjestämistä vastuuseen. Laajennus rahoitettaisiin vakinaistamalla rahoitus matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluille. Ohjaus- ja neuvontapalveluiden rahoitusta on kuvattu tarkemmin edellä luvussa vaikutukset julkiseen talouteen.

Kuntien uusista tehtävistä kokoluokaltaan suurin olisi kunnan kotoutumisohjelmaan liittyvien palveluiden järjestäminen. Kotoutumisohjelmaan sisältyviä palveluita olisivat vähintään maahanmuuttajan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelman laadinta, monikielinen yhteiskuntaorientaatio, luku- ja kirjoitustaidon osaamista, yhteiskunta- ja työelämävalmiuksia sekä työllistymistä ja yrittäjyyttä edistävät palvelut, ohjelman aikainen ohjaus ja neuvonta, kielitaidon päättöarviointi, palvelutarpeen päättöarviointi ja jatko-ohjaus tarpeellisiin palveluihin. Osa edellä mainituista tehtävistä vastaisi voimassa olevan lain mukaisia tehtäviä, kuten alkukartoitusta vastaava osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi tai kotoutumissuunnitelman laadinta. Työvoimapalvelu-uudistuksen takia kuntien vastuulla olevien kotoutuja-asiakkaiden määrä kuitenkin kasvaisi moninkertaisesti nykyisestä. Monikielinen yhteiskuntaorientaatio olisi kunnille uusi tehtävä. Myös kielitaidon päättöarviointi olisi uusi tehtävä, mutta sen kehittämisestä ja toteutuksesta vastaisi Opetushallitus. Kotoutumiskoulutusta ja muita kotoutumista sekä työllistymistä edistäviä palveluita tarjotaan jo voimassa olevan kotoutumislain nojalla, mutta niiden järjestämistä vastuu on nykyisin osittain elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella tai työ- ja elinkeinotoimistolla, ja ne siirtyvät kunnalle osana työvoimapalvelu-uudistusta. Työvoimapalvelu-uudistuksen mukainen rahoitus järjestetään kuitenkin osana kyseistä uudistusta, ja sitä on kuvattu tarkemmin edellä jaksossa vaikutus valtion talouteen. Tällä esityksellä esitetään, että työvoiman ulkopuolella olevia maahanmuuttajia saataisiin tavoitettua nykyistä laajemmin kotoutumista edistäviin palveluihin. Työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien palveluiden rahoitusta on kuvattu tarkemmin edellä jaksossa vaikutus valtion talouteen sekä vaikutus kuntatalouteen.

Kuntien olisi kirjattava kotoutumisohjelma asiakirjaksi, jossa kuvataan kotoutumisen alkuvaiheen palvelut, palveluiden vastuutahot sekä palveluihin liittyvä yhteistyö muiden toimijoiden kanssa. Kunnat voisivat järjestää kotoutumisohjelmaan kuuluvat palvelut itse tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Osan palveluista kunta voisi hankkia oppilaitoksilta, yrityksiltä, järjestöiltä tai muilta toimijoilta siten kuin laissa olisi tarkemmin säädetty.

Kuntien olisi tehtävä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja laadittava kotoutumissuunnitelma työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuneille maahanmuuttajille, kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momenteissa tarkoitetuille aikuisille maahanmuuttajille eli lähtökohtaisesti kansainvälistä suojelua saaville henkilöille ja heidän perheenjäsenilleen sekä lasten kotihoidontukea saaville maahanmuuttajille, joiden ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä tai oleskeluoikeuden rekisteröimisestä on kulunut enintään kolme vuotta. Maahanmuuttajien monialaisen palvelutarpeen vuoksi esitetään säädettävän myös uudesta, monialaisesta palvelutarpeen arvioinnista ja monialaisesta kotoutumissuunnitelmasta. Monialainen palvelutarpeen arviointi yhdessä hyvinvointialueen kanssa tehtäisiin kiintiöpakolaisille, alaikäisenä ilman huoltajaa tulleille lapsille ja nuorille, ihmiskaupan uhreille, toimeentulotukea muuten kuin tilapäisesti saaville sekä sellaisille 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitetuille henkilöille, joilla olisi kotoutumis- ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden yhteensovittamistarpeita. Kaikille kohderyhmille tarjottaisiin palveluita ensisijaisesti kuntien kotoutumisohjelmien kautta. Poikkeuksen tästä tekevät vain alaikäisenä ilman huoltajaa maassa olevat lapset, joiden palvelutarpeeseen voidaan saada vastattua muilla palveluilla ja asiakassuunnitelmilla, kuten sosiaalihuollon tai varhaiskasvatuksen suunnitelmilla. Kotihoidontuella oleville vanhemmille ja muille ensisijaisesti lapsiaan hoitaville, mutta kotoutumisohjelman palveluihin osallistuville, kuntien tulisi kehittää lastenhoidon tukea palveluiden yhteyteen.

Lakiehdotuksessa säädettäisiin kotoutumisohjelman minimivaatimuksista, mutta kunnilla olisi niiden lisäksi mahdollisuus tarjota tarvelähtöisesti maahanmuuttajille myös muita kotoutuja-asiakkaan työllisyyttä, yrittäjyyttä, työ- ja toimintakykyä, kunnan järjestämisvastuulla olevia maahanmuuttajien hyvinvointia ja terveyttä tai kotoutumista edistäviä palveluita sekä järjestö-, yhdistys- tai yhteisötoimintaan tai muuhun yhteiskunnan taikka kulttuuri- ja vapaa-ajan toimintaan tutustumista tai osallistumista. Käytännössä palveluiden tarjonta tulisi vaihtelevaan kuntien ja niiden maahanmuuttajaväestön koon ja palvelutarpeen mukaan. Palveluiden järjestämiseen vaikuttaisi myös kuntien alueella toimivien oppilaitosten määrä. Kunnat voisivat tehdä myös keskenään yhteistyötä palveluiden järjestämisessä ja esimerkiksi monikielisen yhteiskuntaorientaation järjestäminen edellyttäisi alueellisia ja valtakunnallisia toteuttamismalleja. Työvoimapalveluita kuitenkin järjestäisivät kunnat tai kuntien yhteistoiminta-alueet siten kuin työvoimapalvelu-uudistuksessa säädettäisiin.

Monialainen palvelutarpeen arviointi edellyttäisi yhteistyötä kunnan ja hyvinvointialueen välillä. Monikielinen yhteiskuntaorientaatio pyrittäisiin tarjoamaan kotoutuja-asiakkaan äidinkielellä tai muuten hyvin osaamalla kielellä. Monikielistä yhteiskuntaorientaatiota ei todennäköisesti olisi mahdollista tarjota kaikkien kotoutuja-asiakkaiden äidinkielellä. Suurissa kunnissa yhteiskuntaorientaatiota olisi mahdollista tarjota useammalla eri kielellä kuin pienissä kunnissa. Kuntien välinen yhteistyö olisi kuitenkin mahdollista myös yhteiskuntaorientaation toteuttamisessa. Lähes kaikissa kunnissa kotoutumisohjelmaan sisältyviä palveluita hankittaisiin todennäköisesti ainakin jossain määrin muilta toimijoilta. Hankintojen suunnittelu, toteuttaminen ja niiden seuranta sitoisi kunnan henkilöstöresursseja ja edellyttäisi vahvaa hankintaosaamista. Kuntien välinen yhteistyö myös kotoutumispalveluiden hankinnoissa tehostaisi henkilöresurssien käyttöä ja varmistaisi osaltaan kotoutumispalveluiden saatavuutta.

Valtiolta kuntien vastuulle siirtyvien työvoimapalveluiden kotoutuja-asiakkaiden määrää on vaikea arvioida tarkasti. Viime vuosina uusia ensimmäisiä kotoutumissuunnitelmia on tehty työ- ja elinkeinotoimistoissa noin 8000 kappaletta. Kotoutuja-asiakkaiden määrä oli kuitenkin selvästi korkeampi. Vuoden 2020 aikana kotoutumiskoulutukseen sisältyviä omaehtoisia opintoja suoritti 13 745 eri henkilöä ja työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen 13 421 henkilöä. Samat henkilöt saattoivat kuitenkin suorittaa vuoden aikana sekä omaehtoisia opintoja että osallistua kotoutumiskoulutukseen, joten valtion järjestämistä työvoimapalveluista siirtyvien kotoutuja-asiakkaiden määrää ei voi arvioida laskemalla luvut yhteen. Jonkinlaisen kuvan valtion työvoimapalveluista siirtyvien henkilöiden määrästä saa kuitenkin tarkastelemalla tietyn hetken poikkileikkausta. Tammikuussa 2022 kotoutumiskoulutukseen sisältyviä omaehtoisia opintoja suoritti noin 7 300 henkilöä ja työvoimakoulutuksena järjestetyssä kotoutumiskoulutuksessa oli noin 6 000 henkilöä. Työvoimapalveluista siirtyvien asiakkaiden määrä olisi siis tietyllä hetkellä arviolta noin 13 000 henkilöä, jos Suomeen kohdistuva maahanmuutto pysyisi määrältään ja laadultaan viime vuosien kaltaisena.¹¹³ Kotoutuja-asiakkaat siirtyvät kuntien vastuulle osana työvoimapalvelu-uudistusta, mutta tällä lakiehdotuksella säädettäisiin heitä koskevista palveluista.

Kuntien uusiin tehtäviin liittyvät lisähenkilöstötarpeet liittyisivät erityisesti työvoiman ulkopuolella olevien kotoutuja-asiakkaiden palvelutarpeen arviointiin ja kotoutumissuunnitelmien laatimiseen. Kotoutumisen edistämisen parissa työskentelevien henkilöiden osaamisessa keskeisiä elementtejä ovat muun muassa kielitaito, monialaisen verkostotyön sekä kulttuurisen moninaisuuden kohtaamisosaaminen. Koska kaikkia osaamistarpeita ei ole mahdollista täyttää rekry-

¹¹³ Työnvälitystilasto, Työ -ja elinkeinoministeriö. 2022.

toinneilla, olisi kuntien käytettävä resursseja myös henkilöstönsä kouluttamiseen. Lisäksi kotoutumispalveluiden toimeenpano edellyttäisi tulkkien palkkaamista tai tulkkauspalvelujen hankkimista, joista syntyviä kustannuksia korvattaisiin kunnille jatkossakin.

Kuntiin ohjaaminen tapahtuisi pääosin samoin kuin aiemminkin. Kuntapaikoille ohjattaisiin erityisesti suoraan kuntiin saapuvat kiintiöpakolaiset ja haavoittuvassa asemassa olevat luvansaaneet turvapaikanhakijat, jotka eivät pysty siirtymään vastaanottokeskuksesta kuntaan vastaanottokeskuksen ohjaamana tai itsenäisesti, vaan tarvitsevat enemmän tukea ja kunnan järjestämän asunnon. Tällaisia ovat erityisesti alaikäiset, ilman huoltajaa tulleet luvansaaneet turvapaikanhakijat, sairaat, vammaiset, ikääntyneet sekä yksinhuoltajaperheet. Kunta sopisi jatkossakin kuntapaikoista ja kuntapaikalle ohjattavista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa. Uutena tehtävänä kunnalle säädettäisiin velvollisuus kuulla hyvinvointialuetta näissä prosesseissa. Kuntapaikalle ohjattavien osalta kunta tekisi yhteistyötä hyvinvointialueen kanssa alkuvaiheen palveluiden yhteensovittamiseksi siten kuin kotoutumislain lakiehdotuksen 4 luvussa säädettäisiin. Kuntaan ohjaamisen tehtävät voitaisiin hoitaa kunnissa nykyisillä resursseilla.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen myötä kunnissa otettaisiin käyttöön uusi kotoutumisen valtakunnallinen asiakastietojärjestelmä, johon liittyen kunnille tulisi velvollisuuksia kirjata sinne asiakastietoja ja toimia rekisterinpitäjän roolissa. Tehtävä olisi uusi. Tehtävä on kuitenkin vastaava kuin valtakunnallisen työllisyyden asiakastietojärjestelmän rekisterinpito, joka säädettäisiin kunnille samanaikaisesti eduskunnalle annetulla hallituksen esityksellä työvoimapalveluiden järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi.

Edellä on luvussa 4.2.1.2 kuvattu kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen taloudellisia vaikutuksia kuntien rahoitukseen. Kunnille maksettaisiin kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden vastaanotosta ja kotoutumisen edistämisestä sekä laskennallisia korvauksia että todellisten kustannusten mukaisia korvauksia. Lisäksi kunnat saisivat kotoutumislain mukaisten palvelujen järjestämiseen rahoitusta osana peruspalvelujen valtionosuutta muiden kuin edellä mainittujen henkilöiden, jotka eivät ole työttömiä työnhakijoita, osalta. Kunnille erikseen maksettava laskennallinen korvaus ja peruspalvelujen valtionosuus ovat laskennallisia ja yleiskatteellisia. Yleiskatteellisuus turvaa kunnan itsehallinnon rahoituksen kohdentamisessa, kun kunta voi päättää saamansa rahoituksen kohdentamisesta tarpeen mukaan esimerkiksi henkilöstön palkkaamiseen, tulkittamiseen, ohjaukseen ja neuvontaa ja muihin kotoutumisen edistämisestä aiheutuviin kustannuksiin. Kuntien itsehallinnon mukaisesti kunnat voivat itsenäisesti budjetoida kotoutumisen edistämiseen tarpeelliseksi katsomansa henkilöstöresurssit, joilla kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen velvoitteet pystytään täyttämään.

4.2.2.4 Vaikutukset hyvinvointialueisiin

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä siirtyy kunnilta hyvinvointialueille. Siihen liittyen hyvinvointialueen olisi suunnittelussaan huomioitava esimerkiksi eri väestöryhmät. Tällä esityksellä hyvinvointialueen suunniteltavaa tarkennettaisiin säätämällä, että hyvinvointialueen olisi asetettava maahanmuuttajien hyvinvointia, terveyttä ja osallisuutta edistävät tavoitteet ja tavoitteita tukevat toimenpiteet ja vastuutahot. Tehtävä voidaan hoitaa hyvinvointialueelle nykyisin säädetyillä resursseilla, sillä kyseessä on vain täsmennys olemassa olevaan tehtävään. Suunnittelun rahoitus olisi osana valtionosuuksia ja laskennallisia korvauksia, joita on kuvattu tarkemmin edellä luvussa vaikutus hyvinvointialueiden talouteen. Hyvinvointialueiden vastuulla olisi maahanmuuttajien sosiaali- ja terveystalouden järjestäminen sekä hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain ja kotoutumisen edistämisestä an-

netun lain muuttamisesta (HE xx/2022 vp) määritellyt tehtävät alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten ja nuorten asumisen ja tuen järjestämisestä. Kyseinen tehtävä voidaan hoitaa nykyisillä resursseilla, sillä näiden lasten ja nuorten tuen ja asumisen järjestämisvastuu olisi säädetty jo edellä mainitulla hallituksen esityksellä ja kustannukset katettaisiin kotoutumislain mukaisina erikseen haettavina korvauksina.

Tällä esityksellä esitetään, että näiden ilman huoltajaa maassa olevien lapsien asumisesta perheryhmäkodeissa tulisi osa sosiaalihuoltoa. Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen mukaan hyvinvointialueen olisi järjestettävä alueellaan olevalle 2 §:n 6 momentissa tarkoitettulle lapselle, joka on Suomessa ilman huoltajaa, hoiva, huolenpito ja kasvatus sosiaalihuoltolain (1301/2014) 22 a §:ssä tarkoitettussa perheryhmäkodissa, perhehoitolaissa (263/2015) tarkoitettuna perhehoitona tai muuten tarkoituksenmukaisella tavalla sosiaalihuoltolain 14 §:ssä tarkoitettuna palveluna. Hyvinvointialueen olisi sovittava elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssaperheryhmäkodin perustamisesta, jos alueen palvelutarve niin edellyttää.

Yksiköt ovat nykyisin sijoittuneet kunnissa pitkälti ilman huoltajaa tulleiden vastaanottovaiheesta vastaavien ryhmäkotien sijaintien perusteella. Kunnan kannustimena on kuitenkin voinut olla myös esimerkiksi alueen elinvoimaan liittyvät tarpeet, kuten työpaikkojen luominen paikakunnalle tai lähikoulun toiminnan turvaaminen. Hyvinvointialueella ei välttämättä olisi yksikön perustamiseen samankaltaista kannustinta. Näin ollen hyvinvointialueiden olisi tärkeää käydä perheryhmäkotien perustamiseen liittyvää keskustelua alueen kuntien kanssa maahanmuuttoon ja kotoutumiseen liittyvää toimintaa suunniteltaessa.

Ilman huoltajaa maassa olevien lasten perheryhmäkohdissa asumisen kotoutumislaista sosiaalihuollon lainsäädäntöön, tulee hyvinvointialueen luoda toimintaan sosiaalihuollon lainsäädännön edellyttämät toimintamallit, esimerkiksi palvelutarpeen arvioinnin, palveluista tehtävien päätösten ja monialaisen yhteistyön osalta. Arvion mukaan näitä toimintamalleja on jo rakennettu aiemmassa toiminnassa, joten merkittäviä muutoksia ei arvioida olevan. Esitetyillä muutoksilla selkeyttäisiin myös perhehoidon asemaa yhtenä ilman huoltajaa maassa olevien lasten hoivan, huolenpidon ja kasvatuksen järjestämisen palvelumuotona. Perhehoidon järjestäminen edellyttäisi hyvinvointialueilta perhehoitajille tarkoitettua valmennuksen kehittämistä tai sen hankkimista yksityiseltä palveluntuottajalta. Valmennusta on jo aiempina vuosina kehitetty järjestökentällä ja tämä työ edesauttaa tarvittavaa kehittämistyötä myös jatkossa.

Palveluiden siirtyessä sosiaalihuollon lainsäädäntöön, on hyvinvointialueella ja yksityisellä palveluntuottajalla sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 40 §:n mukainen velvollisuus omavalvontaan. Hyvinvointialueella on myös 41 §:n mukainen ohjaus- ja valvontavelvollisuus sen järjestämisvastuulle kuuluvasta palvelutuotannosta. Omavalvonnan roolin myötä ilman huoltajaa maassa olevien lasten ja nuorten hoivaan, huolenpitoon ja kasvatukseen liittyvän valvonnan voidaan nähdä vahventuvan esitetyllä ratkaisulla. Tehtävä laajentaakin hyvinvointialueen nykyisin säädettyjä tehtäviä. Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa esitetään kuitenkin säädettävän, että alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten palveluista korvattaisiin hyvinvointialueelle tehtävästä aiheutuneet kustannukset, kunnes nuori täyttää 25 vuotta.

Hyvinvointialueiden olisi yhdessä kuntien kanssa laadittava monialainen palvelutarpeen arviointi sekä monialainen kotoutumissuunnitelma kiintiöpakolaisille, alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleille lapsille ja nuorille, ja ihmiskaupan uhreille. Monialainen palvelutarpeen arviointi tehtäisiin myös muille lain 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitetuille henkilöille, mikäli heidän kotoutumisen edistämisenä edellyttää kotoutumis- ja sosiaali- ja terveystalveluiden yhteensovittamista. Kyseessä olisi uusi tehtävä hyvinvointialueille. Monialainen palvelutarpeen arviointi

ja monialaisen kotoutumissuunnitelman laatiminen, seuranta ja tarkistaminen edellyttäisi yhteistyötä hyvinvointialueen ja kunnan välillä. Kunnan ja hyvinvointialueen olisi ohjattava maahanmuuttaja hakeutumaan yksilöllistä tarvettaan vastaavaan koulutukseen tai muuhun kotoutumista ja työllistymistä edistävään palveluun kuukauden kuluessa monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimisesta.

Hyvinvointialueelle maksettaisiin kuitenkin kotoutumislakia koskevalla lakiehdotuksella säädettyä laskennallista korvausta, jolla katettaisiin myös monialaiseen kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin ja monialaiseen kotoutumissuunnitelman laadintaan osallistumisesta syntyviä kustannuksia. Jo nykyisin hyvinvointialueella tarjotaan tälle kohderyhmälle palveluita, erityisesti sosiaalihuollon palvelutarpeen arviointi ja sen mukaiset palvelut. Kunnan ja hyvinvointialueen välinen yhteistyö loisi synergiaetuja ja kotoutuja-asiakas saisi kerralla huomioitua monialaiset palvelutarpeensa. Monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi voisi vähentää erillisen sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinnin tarvetta jossain tapauksissa. Hyvinvointialueelle maksettavaan laskennalliseen korvaukseen on lisätty osuus monialaisen osaamisen ja palvelutarpeen arvioinnin rahoituksesta.

Hyvinvointialueet voisivat myös osallistua kotoutumisen edistämisen suunnittelusta ja toimeenpanosta vastaaviin paikallis- tai aluetason monialaisiin yhteistyöryhmiin. Hyvinvointialueet osallistuisivat myös kuntaan ohjaamisen suunnitteluun yhdessä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, kuntien, Maahanmuuttoviraston ja alueella sijaitsevien vastaanottokeskusten, perheryhmäkotien ja muiden kuntaan ohjaamisen kannalta keskeisten viranomaisten sekä kolmannen sektorin toimijoiden kanssa siten kuin laissa tarkemmin säädetäisiin. Hyvinvointialueella olisi kuultava ennen kuntapaikkoja koskevan sopimuksen laatimista ja yksilön kuntaan ohjaamista. Tällä edistettäisiin hyvinvointialueiden ja kunnan välistä yhteistyötä tarjoamalla hyvinvointialueelle mahdollisuus tulla kuulluksi. Hyvinvointialueet osallistuisivat myös kuntapalkalle ohjattavan vastaanottoon yhteen sovittamalla palveluita kunnan kanssa, toteuttamalla kiintiöpakolaisille alkuvaiheen terveystarkastuksen ja tekemällä tarvittaessa sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinnin.

Hyvinvointialueiden olisi tarvittaessa ohjattava sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinnin jälkeen kunnan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin sellainen maahanmuuttaja, johon sovelletaan kotoutumislakia ja joka ei ole vielä kunnan kotoutumispalveluissa. Näitä tehtäviä hyvinvointialue hoitaisi nykyisin sille säädetuille resursseilla sekä kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen laskennallisen korvauksen rahoituksella.

Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa säädetäisiin myös hyvinvointialueen tiedonsaantioikeuksista sekä siitä, että kunta voisi myöntää hyvinvointialueelle käyttöoikeuksia uuteen kotoutumisen valtakunnalliseen asiakastietojärjestelmään esimerkiksi monialaisen kotoutumissuunnitelman yhdessä laatimista varten. Tällä edistettäisiin toimivaa yhteistyötä viranomaisten välillä ja tehtävien sujuvaa hoitamista.

Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa hyvinvointialueille syntyvien uusien, kotoutumista edistävien tehtävien henkilötyöresurssit on huomioitu laskennallisessa korvauksessa. Laskennallinen korvaus jakaantuu kunnan ja hyvinvointialueen välille. Kustannusten korvaaminen hyvinvointialueille esitetään aloitettavaksi vuonna 2023 hallituksen esityksellä eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta (HE xx/2022 vp). Hyvinvointialueet voisivat itse määrittellä, millä henkilöresursoinnilla ne kykenisivät toteuttamaan lakiehdotuksen niille asetamat uudet kotoutumista edistävät tehtävät.

4.2.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksen tavoitteena on tukea ennakoivan ja aktiivisen kotoutumispolitiikan toimeenpanoa. Suomessa asui vuonna 2020 vajaat 279 000 ulkomaan kansalaista. Tilastokeskuksen väestöennusteissa nettomuuton oletetaan olevan 15 000 vuosittain.¹¹⁴ Koska Suomen kansalaisten nettomuutto on ollut useimpina vuosina negatiivista, on ulkomaan kansalaisten nettomuutto todellisuudessa yli 15 000 henkilöä vuodessa. Suomen väestö kasvaa ainoastaan maahanmuuttajien ja heidän jälkeläistensä varassa. Muutos on vielä jyrkempi, mikäli tarkastellaan työikäistä väestöä.

Suomi on entistä vahvemmin osa globaaleja muuttovirtoja, minkä myötä kotoutumisen ja hyvien väestösuhteiden yhteiskunnallinen merkittävyys kasvaa. Kotoutumisen kannalta keskeiset yhteiskunnalliset kysymykset liittyvät yhdenvertaisuuden toteutumiseen, työllisyyteen ja hyvinvointiin sekä eri väestöryhmien väliseen vuorovaikutukseen ja osallisuuteen. Esityksellä edistetään maahanmuuttajien perusoikeuksien toteutumista ja mahdollisuuksia elää yhdenvertaisina yhteiskunnan jäseninä tukemalla muun muassa työllistymistä, koulutusta, hyvinvointia ja terveyttä, elinolosuhteita ja osallisuutta.

Kotoutumisen edistämistä koskevan politiikan ja lainsäädännön yhteiskunnallisen vaikuttavuuden edellytyksenä on kokonaisvaltainen lähestymistapa kotoutumisen edistämisen suunnittelussa, kehittämisessä, toimeenpanossa sekä seurannassa. Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen avulla edistettäisiin maahanmuuttajien yhdenvertaisuuden toteutumista eri elämänalueilla oikeuksien ja velvollisuuksien osalta. Yhdenvertaisuuden avulla edistetään kaikkien yhteiskunnan jäsenten hyvinvointia ja potentiaalın saamista mukaan yhteiskunnan kehittämiseen. Yhteiskunnan eriarvoistuminen ja segregoituminen voivat kuitenkin kohdentua erityisen vahvasti maahanmuuttajiin, mikä voi johtaa ulkopuolisuuteen tai pahimmillaan syrjäytymiseen. Kysymys on myös ylisukupolvisesta ilmiöstä, sillä kantaväestön tavoin maahanmuuttajavanhempien sosioekonomisella asemalla on vaikutusta muun muassa lasten kouluttautumiseen. Julkisen vallan toimilla on keskeinen rooli kotoutumisen edistämässä ja eriarvoistumisen ehkäisemisessä, ja esityksellä vahvistettaisiin myös kotoutumisen edistämisen vaikuttavuuden seurantaa.

Esityksen lähtökohtana olisi yhtäältä kotoutumisen edistämisen alkuvaiheen palveluiden tehostaminen ja selkeyttäminen sekä toisaalta kotoutumisen edistämisen läpileikkaavuus ja yhteensovittaminen etenkin työllisyys-, koulutus- elinkeinopolitiikan samoin kuin sosiaali- ja terveyspolitiikan, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ja asumispolitiikan kanssa. Lisäksi kotoutumisen edistämisen suunnittelu, toimeenpano ja kehittäminen sekä maahanmuuttajien tarpeiden huomiointi kytkettäisiin esityksessä osaksi kunnan ja hyvinvointialueen muuta toimintaa, millä vahvistettaisiin lainsäädännön toimeenpanon yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Maahanmuuttajaväestön kasvu sekä työllisyyden ja hyvinvoinnin edistäminen edellyttävät taloudellista panostusta erityisiin kotoutumispalveluihin sekä muiden palveluiden kehittämistä maahanmuuttajaväestölle soveltuvaksi. Hyvien väestösuhteiden, osallisuuden ja syrjimättömyyden toteutuminen edistää yhdenvertaisuuden toteutumista.

Esityksen lähtökohtana on, että työllistyminen on aikuisten maahanmuuttajien kotoutumisen keskeinen tavoite. Lähivuosina suuret ikäluokat poistuvat työmarkkinoilta, minkä myötä maahanmuuttajien kantaväestöä nuoremmalla ikärakenteella ja osaamisella on suuri merkitys työmarkkinoiden toimivuuteen, talouden ja yritysten kasvuun sekä alueiden kehitykseen. Tavoitel-

¹¹⁴ Tilastokeskus, Väestöennuste 2021–2070. http://www.stat.fi/til/vaenn/2021/vaenn_2021_2021-09-30_tie_001_fi.html

lulla maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolkujen nopeuttamisella on laajaa yhteiskunnallista merkitystä, sillä maahanmuuton vaikutus huoltosuhteeseen ja julkiseen talouteen on sitä myönteisempi, mitä tehokkaammin maahanmuuttajat pääsevät työmarkkinoille. Lisäksi esityksellä olisi vaikutuksia maahanmuuttajien arjen sujuvuuteen sekä hyvinvointiin ja terveyteen.

Noin puolet Suomen vieraskielisestä väestöstä asuu Uudellamaalla ja kaksi kolmasosaa kasvukeskuksissa. Monikulttuuriset kaupungit luovat usein kasvualustaa innovatiivisen ja luovan taloudellisen ja muun toiminnan kehittymiselle ja maahanmuuttajat tuovat tullessaan uudenlaisia toimintatapoja ja kansainvälisiä osaamisverkostoja edistämään yritysten kasvua ja kansainvälistymistä. Kunnan roolin vahvistuminen kotoutumisen edistämässä mahdollistaisi maahanmuuton elinkeinopoliittisten näkökulmien huomioimisen ja maahanmuuttajien osaamisen hyödyntämisen kuntien ja alueiden kehittämisessä. Kuntien rooli kotoutumisen edistämässä on merkittävä myös siksi, että ne muodostavat ihmisten lähiympäristön, joilla on keskeinen merkitys maahanmuuttajien kotoutumiselle ja hyvien väestösuhteiden muodostumiselle. Esityksen lähtökohtana olisi kotoutumisen edistäminen laaja-alaisesti osana kunnan suunnittelua, kehittämistä ja seurantaa.

Esityksen mukaisilla kotoutumista tukevilla palveluilla tuetaan maahanmuuttajien omia valmiuksia osallistua suomalaisen yhteiskunnan kehittämiseen aktiivisina toimijoina. Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa säädettävillä palveluilla edistettäisiin maahanmuuttajien kielitaitoa, yhteiskunnan tuntemusta, pääsyä työmarkkinoille sekä hyvinvointia ja terveyttä. Toimien vaikuttavuutta edistettäisiin keskittämällä kotoutumispalveluita voimassa olevaa kotoutumislakia vastaavasti maahanmuuton alkuvaiheeseen, jolloin tiedon tarve ja kotoutumismotivaatio ovat yleensä suurimmillaan, sekä parantamalla palveluiden saatavuutta työvoiman ulkopuolella oleville maahanmuuttajille, muun lukien kotona lapsia hoitaville vanhemmille. Ennakoiva toiminta on myös sekä inhimilliseltä että taloudelliselta kannalta perusteltua.

Esityksellä edistettäisiin maahanmuuttajien aktiivista osallisuutta tukemalla yhteiskunnassa, arjessa ja työelämässä tarvittavien perustaitojen ja muun osaamisen kehittymistä. Maahanmuuttajien kotoutumista edistävien palveluiden ja koulutuksen tarve vaihtelee. Esityksellä edistettäisiin yhdenvertaisuutta myös vahvistamalla eri maahanmuuttajaryhmien tarpeiden huomioimista kotoutumisen edistämisen suunnittelussa ja toimeenpanossa sekä valtioneuvoston vastuuta seurata kunnan kotoutumisen edistämisen palveluiden yhdenvertaista saatavuutta, rahoituksen riittävyyttä ja vaikuttavuutta. Yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa parannettaisiin myös edistämällä työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien pääsyä kotoutumista edistäviin palveluihin ja parantamalla matalan kynnyksen ohjauksen ja neuvonnan saatavuutta kaikille Suomeen muuttaville.

Aikuisten maahanmuuttajien lisäksi esityksellä edistetään maahanmuuttajalasten ja -nuorten yhdenvertaisuuden toteutumista suomalaisessa yhteiskunnassa. Suuri osa Suomeen muuttavista on perheenperustamisiässä tai lapsia ja nuoria. Maahanmuuttajalasten ja -nuorten kotoutumisella edistetään kuulumista suomalaiseen yhteiskuntaan ja pitkäjänteiseen yhteiskunnalliseen osallisuuden kehittämiseen sekä vähennetään mahdollista myöhempää syrjäytymistä. Lasten ja nuorten kotoutumista tuetaan osana varhaiskasvatusta ja koulutusjärjestelmää sekä muita perheille suunnattuja palveluita. Vanhemmat ovat kuitenkin lastensa ensisijaisia kasvattajia ja perhe ensisijainen kasvuympäristö. Esityksen mukaisilla perheiden ja kotona lapsia hoitavien vanhempien palveluilla vahvistettaisiin paitsi aikuisten maahanmuuttajien hyvinvointia ja osallistumismahdollisuuksia yhteiskunnassa myös lasten ja nuorten kotoutumista.

Esityksen lähtökohtana on, että kotoutuminen tapahtuu maahanmuuttajan ja yhteiskunnan vuorovaikutuksessa. Eri väestöryhmien välinen vuorovaikutus ja hyvät keskinäiset suhteet ovat yh-

teiskunnallisen vakauden perusta. Kunnan velvollisuudeksi säädettäisiin väestösuhteiden edistäminen. Monimuotoisuus tulee yhä suuremmissa määrin osaksi suomalaista yhteiskuntaa, jolloin kotoutumista edistävän politiikan vaikuttavuuden edellytyksenä on, että maahanmuuttajat kokevat olevansa pysyvä, yhdenvertainen ja tervetullut osa suomalaista yhteiskuntaa. Vuorovaikutus eri väestöryhmien välillä myös lisää yhteisymmärrystä, ehkäisee väärinkäsitysten ja vastakkainasettelun syntymistä ja siten edesauttaa kotoutumista. Kansalaisyhteiskunnan osallisuus kotoutumisen edistämässä ja myönteinen asenneilmapiiri maahanmuuttajia kohtaan ovat merkittävässä asemassa lain tavoitteiden onnistumisen kannalta.

Sekä valtiolla, kunnalla ja hyvinvointialueella että järjestöillä, yhdistyksillä, elinkeinoelämällä ja muilla kumppanuuksilla on merkittävä rooli lain tavoitteiden saavuttamisessa. Kotoutumisen edistämisen poikkihallinnollisuuden vuoksi esityksen yhteiskunnallisten vaikutusten arviointiin liittyy myös epävarmuuksia. Esitysten vaikutukset ovatkin riippuvaisia sekä kotoutumista koskevan lakiehdotuksen että muiden hallinnonalojen toimia koskevan erityislainsäädännön toimeenpanosta sekä siitä, miten eri hallinnonalojen toimia onnistutaan yhteen sovittamaan maahanmuuttajien kannalta toimiviksi kotoutumista edistäviksi kokonaisuuksiksi. Kotoutumisen edistämisen yhteensovittamiseksi kotoutumislakia koskeva lakiehdotus sisältää useita säännöksiä, jotka korostavat viranomaisien välistä yhteistyötä ja kumppanuuksia. Viranomaisilla on ensisijainen vastuu kotoutumisen edistämisestä. Esityksessä kuitenkin painotettaisiin, että kolmannella sektorilla, elinkeinoelämän ja muilla kotoutumisen edistämisen kumppanuuksilla on keskeinen rooli yhteiskunnallisen yhteenkuuluvuuden edistäjänä ja viranomaispalveluiden täydentäjänä. Järjestöillä on myös usein viranomaisia paremmat mahdollisuudet edistää maahanmuuttajien osallisuutta ja eri väestöryhmien välistä vuorovaikutusta.

4.2.3.1 Sosiaaliset ja terveysvaikutukset

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen yhtenä tavoitteena on edistää maahanmuuttajien hyvinvointia ja terveyttä sekä vähentää haavoittuvassa asemassa olevien maahanmuuttajien sosiaalisen syrjäytymisen riskiä. Kotoutumista edistäviä palveluita uudistettaessa on huomioitu tämän vuoksi haavoittuvassa asemassa olevien maahanmuuttajien tavoittaminen nykyistä kattavammin.

Monilla maahanmuuttajilla kotoutumisen tarpeet liittyvät suomen tai ruotsin kielen oppimiseen ja suomalaiseen yhteiskuntaan liittyvään neuvontaan ja ohjaukseen. Matalan kynnyksen neuvonta- ja ohjausvastuun ulottaminen kaikille maahanmuuttajille, samoin kuin kunnille säädettävä vastuu alkuvaiheen neuvonnan järjestämisestä parantaisi kaikkien eri maahanmuuttajaryhmien tavoittamista ja ohjausta tarkoituksenmukaisesti palveluihin. Lakiehdotuksen mukaan viranomaisjakaisi perustiedon suomalaisesta yhteiskunnasta jokaiselle oleskeluluvan tai oleskelukortin saavalle tai oleskeluoikeutensa rekisteröivälle maahanmuuttajalle. Perustietoaineisto tuotettaisiin jatkossakin useilla eri kielillä. Etenkin haavoittuvien ryhmien osalta kirjallinen tai sähköinen perustietoaineisto ei kuitenkaan pääsääntöisesti olisi riittävä neuvonnan keino, vaan esityksessä säädetty kunnan laajempi ohjaus- ja neuvontavelvoite parantaisi palveluiden saavutettavuutta.

Osaamisen ja kotoutumisen perusmuotoinen tai monialainen palvelutarpeen arviointi (voimassa olevassa kotoutumislaissa alkukartoitus) olisi tehtävä kunnassa kaikille alle kolme vuotta sitten maahan muuttaneille, jotka ovat työttömiä työnhakijoita, lain 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettuja henkilöitä (muun muassa kansainvälistä suojelua saavat), ovat ihmiskaupan uhreja, ovat alaikäisiä ilman huoltajaa taikka saavat kotihoidon tukea tai toimeentulotukea muutoin kuin tilapäisesti. Tällä laajennuksella tavoitettaisiin kotoutumissuunnitelman ja kunnan kotoutumis-

ohjelman piiriin potentiaalisesti nykyistä useampi kotoutumistoimista hyötyvä maahanmuuttaja, jolloin syrjäytymisen vaara heikon kielitaidon, pitkittyneen työttömyyden tai täyttymättömän sosiaali- ja terveydenhuollon tarpeen vuoksi vähenisi.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen vaikutukset nykyisin kotoutumista edistävien palvelujen ulkopuolella olevista henkilöistä perustuvat arvioille. Henkilöitä, joita ei ole aiemmin tavoitettu kattavasti kotoutumista edistävien palveluiden piiriin on lapsen kotihoidon tuen piirissä olevissa kotivanhemmissa, ihmiskaupan uhreissa ja muuten kuin tilapäisesti toimeentulotukea saavissa.

On vaikeaa arvioida tarkasti, kuinka suuri osuus lakiehdotuksessa toimenpiteille määritellyistä uusista kotoutumispalveluiden piiriin tavoiteltavista kohderyhmistä eli kotihoidon tukea saavista, ihmiskaupan uhreista, alaikäisistä ilman huoltajaa tai kansainvälistä suojelua saavista on jo nyt kotoutumispalveluiden piirissä ja kuinka suuri osuus palveluiden ulkopuolella olevista päätyisi uuden lain ohjaamana osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin kuntaan ja sitä kautta kotoutumista edistäviin palveluihin. Järjestöjen ja hankkeiden käytännön kokemusten perusteella tiedetään, että haavoittuvassa asemassa olevien tavoittaminen ja motivoiminen kotoutumista edistävien palveluiden piiriin on haasteellinen tehtävä. Viranomaisen käytössä olevat yhteystiedot eivät välttämättä ole ajan tasalla, osalla on pelkoja viranomaisia kohtaan ja palveluiden hyödyllisyys on perusteltava. Jotta haavoittuvassa asemassa olevia saataisiin tavoitettua lakiehdotuksen tavoitteiden mukaisesti kotoutumista edistävien palveluiden piiriin, olisi kunnille turvattava henkilöresurssit, osaaminen ja kannusteet haasteellisen tavoittamistehtävän toteuttamiseksi esimerkiksi etsivän tai hakevan työn otteella. Kun neuvolatoiminta siirtyy hyvinvointialueille, olisi myös hyvinvointialueen henkilöstöllä oltava tietoa ja keinoja ohjata maahanmuuttajavanhempia tarvittaessa kotoutumista edistäviin kunnan palveluihin. Myös kuntien yhteistyö kolmannen sektorin toimijoiden kanssa olisi välttämätöntä, jotta lailla saavutettaisiin vaikutuksia haavoittuvassa asemassa olevien tavoittamisessa.

Muista poiketen, ihmiskaupan uhreilla on mahdollisuus kotoutumissuunnitelmaan ja -ohjelmaan osallistumiseen tarvittaessa ilman kolmen vuoden aikarajaa maahanmuutosta. Säättämällä erilaisista haavoittuvista kohderyhmistä varmistettaisiin, että työvoiman ulkopuolella olevia ja erityisesti haavoittuvia ryhmiä saataisiin tavoitettua nykyistä kattavammin. Työttömiä työnhakijoita tavoitetaan jo nykyisin hyvin johtuen siitä, että he ilmoittautuvat työnhakijoiksi. Jatkosakin heille laadittaisiin osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi, joten heidän tavoittamisensa ei muuttuisi esityksen myötä. Työttömissä työnhakijoissa on myös toimintakyvyltään rajoittuneita, joiden osalta esityksessä tilanne paranisi, kun kotoutumisohjelmaan pystyttäisiin liittämään työ- ja toimintakykyä edistävää toimintaa, esimerkiksi kuntoutusta (24 §).

Kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen sisällytettäisiin uutena elementtinä viranomaisen tai muun tahon toimesta mahdollisuus tehdä kunnan kotoutumisesta vastaavalle taholle salassapitosäännösten estämättä ilmoitus henkilöstä, joka tarvitsisi kotoutumisen tukea, muttei ole hakeutunut palveluiden piiriin. Lakiehdotuksella edistettäisiin viranomaiskontaktin syntymistä niihin haavoittuvassa asemassa oleviin maahanmuuttajiin, joita ei tavoiteta esimerkiksi maksettavan etuuden perusteella. Koska tavoitteena olisi tällä hetkellä tavoittamattomiin jäävien maahanmuuttajien tavoittaminen, on vaikea arvioida tarkkaan, missä määrin säännöksellä heitä tavoitettaisiin.

Monialaisen palvelutarpeen arvioinnin ja monialaisen kotoutumissuunnitelman avulla erityisesti monia elämänhallinnan haasteita kohtaavien maahanmuuttajien mahdollisuudet saada yhdenvertaisesti tarpeitaan vastaavia kotoutumis-, sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja muita palveluita paranisivat. Kansainvälistä suojelua saavat ovat ryhmänä erityisen haavoittuvassa ase-

massa muita maahanmuuttajia yleisemmän alhaisen koulutustason, pienituloisuuden, terveysongelmien ja kohdatun syrjinnän ja rasmin vuoksi.¹¹⁵ Heille suunnattujen palveluiden huomioiden nykytilannetta kattavammin esitetystä lainsäädännössä voidaan ennakoida parantavan yhteiskunnan yhdenvertaisuutta ja vähentävän sosiaalista eriarvoisuutta palveluiden käyttäjinä. Terveystieteen ja hyvinvoinnin laitoksen kyselytutkimuksessa lähes 29 prosentilla ulkomaalaistaustaisista ulkomailla syntyneistä oli täyttymätöntä terveydenhoidon tarvetta, kun koko väestössä vastaava luku oli runsaat 15 prosenttia.¹¹⁶ Monialaisella osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnilla, kotoutumissuunnitelmalla, monikielisellä yhteiskuntaorientaatiolla sekä nykyistä kattavammilla ohjaus- ja neuvontapalveluilla saadaan eriarvoisuutta terveyspalveluiden saatavuudessa ja saavutettavuudessa kapenemaan, kun tietoa terveyspalveluista on helpommin saatavilla ja kontaktit sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä maahanmuuttajien kielitaito ja palvelujärjestelmän tuntemus paranevat.¹¹⁷ Hyvinvointi- ja terveyserojen kaventumiseksi pelkkä palveluiden saatavuus ei riitä, vaan on huomioitava myös yhdenvertainen saavutettavuus. Hyvinvointialueiden tulee huolehtia henkilöstön täydennyskoulutuksella monikulttuurisen ja -kielisen kommunikaation osaamisesta.

Esityksen mukaisella monialaisella osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnilla, jonka kunta tekisi yhteistyössä hyvinvointialueen kanssa myös vammaisten, pitkäaikaissairaiden, ikääntyneiden, traumataustaisten tai muuten erityistä tukea tarvitsevien maahanmuuttajien erityispalveluiden tarpeet voitaisiin tunnistaa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Kotoutumissuunnitelma myös yhteen sovitettaisiin mahdollisten muiden eri asiakassuunnitelmien kanssa, joita etenkin erityistä tukea tarvitsevilla maahanmuuttajilla voi olla. Monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin ja kotoutumissuunnitelman avulla haavoittuvassa asemassa olevien maahanmuuttajien tarpeet tulisivat nykyistä kattavammin huomioituiksi.

Työvoiman ulkopuolella terveydellisistä taikka toimintakykyyn, ikään tai perhevelvoitteisiin liittyvistä syistä olevat maahanmuuttajat voisivat osallistua nykyisestään vahvistettavien vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämään kieli- ja muuhun kotoutumista edistävään koulutukseen sekä kuntien järjestämään työvoiman ulkopuolisille suunnattuun toimintaan. Kunta voisi myös ohjata maahanmuuttajia tarvittaessa heille hyödyllisiksi nähtyihin kolmannen sektorin toimintoihin. Esityksen mukainen työvoiman ulkopuolella olevien nykyistä kattavampi tavoittaminen parantaisi haavoittuvassa asemassa olevien maahanmuuttajien mahdollisuuksia yhdenvertaisuuteen ja osallisuuteen yhteiskunnassa.

Hyvinvointialueiden ja kunnan yhteistyö vaikuttaa keskeisesti siihen, miten maahanmuuttajien terveys ja hyvinvointi edistyisi. Erityisesti kiintiöpakolaiset tarvitsevat terveyspalveluita muita enemmän. Kunnalla on vastuu yhteensovittaa palveluita ja huolehtia, että palveluita tarvitsevat maahanmuuttajat ja maahanmuuttajaryhmät tunnistetaan ja heidän tarvitsemansa palvelukoko-

¹¹⁵ Kuusio ym. 2020. Ulkomaalaistaustaisten terveys ja hyvinvointi Suomessa. FinMonik-tutkimus 2018–2019. Raportteja 1/2020, Terveystieteen ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/139210/URN_ISBN_978-952-343-034-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

¹¹⁶ Kotoutumisen indikaattoritietokanta 2021, <https://kototietokanta.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/Kotoutumisenindikaattorit>.

¹¹⁷ Karinen ym. 2020. Maahanmuuttajien matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelut. Selvityksen loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 27/2020. Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162218/T.EM_2020_27.pdf?sequence=1.

naisuudet määritetään (45 §). Näin säädöksillä turvattaisiin se, että maahanmuuttajien hyvinvointi ja terveys sekä tarpeellisten terveys- ja sosiaalipalveluiden käyttö lähenisi valtaväestöä ja eriarvoisuus vähenisi lain kokonaisuudistuksen tavoitteiden mukaisesti.

Kotoutumissuunnitelmaan oikeuttava enimmäisaika olisi edelleen kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa yksilöllinen, mutta pääsääntöisesti nykyistä lyhyempi eli kaksi vuotta (21 §). Kotoutumissuunnitelman keston lyhentämiseen liittyy huoli siitä, voisiko kotoutumista edistäviin palveluihin oikeuttavan ajan lyheneminen heikentää heikoimmassa asemassa kotoutumisen suhteen olevien maahanmuuttajien tilannetta. Kotoutumisen mahdollisuuksiensa osalta haavoittuvimpia ovat esimerkiksi heikon luku- ja kirjoitustaidon ja peruskoulutuksen omaavat, traumaattaiset, murrosiässä muuttaneet ja perhevastuita pitkään hoitavat naiset. Lakiehdotukseen sisältyy edelleen mahdollisuus pidentää kotoutumissuunnitelman enimmäiskestoaikaa kahdella vuodella perustelluista syistä sekä raskausvapaan ja vanhempainvapaan, sairauden tai vamman aiheuttaman katkoksen pituutta vastaavasti. Pidentämismahdollisuudella huomioitaisiin kotona lapsia hoitavien vanhempien, usein naisten, elämäntilanne. Pidempään kotona lapsia hoitavat vanhemmatkin hyötyisivät lakiehdotukseen sisältyvästä pyrkimyksestä tarjota myös työvoiman ulkopuolella oleville esimerkiksi kielikoulutusta. Pienten lasten hoitaminen kotona on useimmille tilapäinen elämäntilanne, josta pyrkimyksenä on siirtyä jossain vaiheessa koulutukseen ja työhön. Vaikka kotona lapsia kotihoidon tuella hoitava vanhempi ei osallistuisi kokopäiväiseen koulutukseen, voidaan kotoutumista edistävillä palveluilla helpottaa perhevelvoitteiden jälkeistä siirtymistä täysipäiväisiin kotoutumispalveluihin ja työelämään. Uutena ehdotuksena esitetään, että kotoutumissuunnitelmaa voitaisiin pidentää erityisestä syystä myös silloin, jos kotoutumissuunnitelman enimmäisaika olisi kulunut henkilön saadessa lapsen kotihoidon tukea ja osallistuessa osa-aikaisesti kotoutumissuunnitelmaan. Tämä kannustaisi osallistumaan kotihoidon tuen aikana edes osittain kotoutumispalveluihin ja kehittämään kielitaitoa sekä tietoa yhteiskunnasta jo maahanmuuton alkuvaiheessa.

Voimassa olevan kotoutumislain mukaista lyhyempi kotoutumissuunnitelman aika on käytössä esimerkiksi Ruotsissa (2 vuotta, pidennettynä 3 vuotta) ja Norjassa (1,5 vuotta, pidennettynä 3 vuotta), joissa kansainvälistä suojelua saavien kotoutumisen edistyminen ei ole ollut tuloksiltaan heikompaa kuin Suomessa. Siten enimmäisajan lyhentämisen ei itsessään voida ennakoida heikentävän haavoittuvassa asemassa olevien kotoutumisen mahdollisuuksia, jos palvelujärjestelmä tuottaa tälle ryhmälle heidän tarpeitaan vastaavia ja tuloksellisia palveluita. Lisäksi lakiehdotuksella pyritään tehostamaan ja nopeuttamaan palveluihin pääsyä nykyisestäään, sekä tarjoamaan yksilöllisemmin ja tavoitteellisemmin soveltuvia palveluita ja koulutuksia, mikä yhdessä kotoutumissuunnitelman keston lyhentymisen ja nykyistä laajemman tavoittamisen kanssa voi tehostaa nykyisestäään maahanmuuttajien kotoutumista maahanmuuton alkuvaiheessa.

4.2.3.2 Sukupuolivaikutukset

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaan hallitus sitoutuu sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseen muun muassa talousarvioprosessissa ja kaikissa keskeisissä uudistuksissa. Kotoutumislain kokonaisuudistuksen yhtenä tavoitteena on lisätä sukupuolten välistä tasa-arvoa, vahvistamalla erityisesti maahanmuuttajanaisten mahdollisuuksia kotoutua, kokea osallisuutta yhteiskunnassa ja integroitua työmarkkinoille. Kotoutumislakia koskeva lakiehdotus parantaisi sukupuolten tasa-arvoa toimilla, jotka vähentävät sukupuolten eriarvoisuutta tuottavien rakenteiden vaikutusta ja parantamalla etenkin naisten mahdollisuuksia kotoutua.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on sukupuolten tasa-arvon edistäminen. Lakiehdotuksella edistettäisiin sukupuolinäkökulman tuomista osaksi kotoutumisen edistämisen suunnittelua, toimeenpanoa ja seurantaa. Kunnan olisi kotoutumisen

edistämisen suunnittelussa asetettava muiden tavoitteiden ohella myös yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevat tavoitteet sekä niitä tukevat toimenpiteet, vastuutahot, yhteistyö ja seuranta. Lakiehdotuksen vaikutuksesta kuntatoimijat tiedostaisivat nykyistä systemaattisemmin maahanmuuttajiin kohdentuvien toimien tasa-arvovaikutukset. Lakiehdotuksen mukaan kunnan ohella myös hyvinvointialueen olisi huolehdittava henkilöstönsä osaamisesta maahanmuuttajataustaisten asukkaiden erityiskysymyksissä. Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen toimeenpanon kannalta onkin keskeistä varmistaa maahanmuuttajia kohtaavien kunnan ja hyvinvointialueen asiantuntijoiden osaaminen sukupuolen merkityksestä kotoutumisessa.

Sukupuoli risteää muiden maahanmuuttajien eriarvoisuutta aiheuttavien rakenteellisten tekijöiden kanssa. Maahanmuuttajat ovat väestöryhmänä muita heikommassa sosioekonomisessa asemassa, mutta maahanmuuttajanaiset ovat maahanmuuttajamiehiä vaikeammassa tilanteessa erityisesti työllistymisen kannalta. Erityisen syrjivässä rakenteellisessa asemassa ovat vähän koulutetut maahanmuuttajanaiset, kansainvälistä suojelua saavat naiset sekä syrjintää ja rasismia kohtaaviin väestöryhmiin kuuluvat naiset. Maahanmuuttajanaiset joutuvat myös hyväksikäytön tai väkivallan uhreiksi yleisemmin kuin valtaväestön naiset.

Eduskunta on edellyttänyt erityistä huomiota kiinnitettävän maahanmuuttajataustaisten naisten työllisyyden edistämiseen.¹¹⁸ Toimet, joilla kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa parannetaan työvoiman ulkopuolella muusta syystä kuin eläkkeen, alaikäisyyden tai opiskelun vuoksi olevien tavoittamista ja kotoutumisen alkuvaiheen palveluihin siirtymistä, vaikuttavat suoraan sukupuolten tasa-arvoon.

Kaikille maahanmuuttajille jaettava perustietoaineisto sekä kuntien matalan kynnyksen neuvonta- ja ohjausvastuun vahvistaminen kaikille maahanmuuttajille parantaisivat maahanmuuttajanaisten yhdenvertaista tavoittamista ja ohjausta tarkoituksenmukaisiin palveluihin oikea-aikaisesti. Laadukas ja kattava neuvonta ja ohjaus edistäisivät kotona lapsia hoitavien vanhempien kotoutumista, elämänhallintaa, yhteiskunnallista osallisuutta ja tasa-arvoa. Lakiehdotus myös mahdollistaisi sukupuolten tasa-arvotiedon sisällyttämisen kaikille oleskeluluvan tai oleskelukortin saaville tai oleskeluoikeuden rekisteröiville jaettavaan perustietoon sekä Opetushallituksen säätelemiin kotoutumiskoulutuksen opetuksen perusteisiin ja siten kotoutumiskoulutukseen. Kaikille kotoutuja-asiakkaille yhteiseen monikieliseen yhteiskuntaorientaatioon osallistumalla jokainen saisi perustiedot suomalaisesta tasa-arvoajattelusta ja sukupuolten tasa-arvoon liittyvästä lainsäädännöstä.

Ensimmäinen kotoutumissuunnitelma olisi tehtävä kolmen vuoden kuluessa ensimmäisestä oleskeluluvasta tai rekisteröinnistä. Tämän aikaikkunan vuoksi on tärkeää varmistaa, että perhevapaalla olevat maahanmuuttajavanhemmat, usein naiset, saavat tiedon kotoutumissuunnitelman mahdollisuudesta hyvissä ajoin ennen kolmen vuoden aikajakson umpeutumista. Lakiehdotuksen lähtökohtana on, että Kansaneläkelaitos toimittaisi kunnan kotoutumispalveluista vastaavalle taholle tiedon alle kolme vuotta sitten maahan muuttaneista kotihoidon tuen saajista, ja kunta kutsuisi nämä henkilöt osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin. Näin ehkäistäisiin tilanteita, joissa kotona pitkään lapsia hoitanut vanhempi, usein nainen, ylittää tietämättään kolmen vuoden aikarajan kotoutumissuunnitelman teolle ja jää vaille kotoutumiskoulutusta. Lisäksi edellä kuvatusti kotoutumissuunnitelman enimmäisaikaa voitaisiin pidentää, jos maahanmuuttaja on osallistunut kotoutumissuunnitelmaan osa-aikaisesti saadessaan kotihoidon tukea. Kun tieto tavoitaisi kotona pitkään lapsia hoitavia nykyistä paremmin heitä hyödyttävien palveluiden ja koulutuksen piiriin, heijastuisi tämä tavoitavuuden parantuminen kyseisen vanhemman lisäksi välillisesti koko perheeseen ja pienentäisi ylisukupolvisen syrjäytymisen riskiä.

¹¹⁸ Eduskunnan tarkastusvaliokunnan kannanotto TrVM 6/2018 vp— O 10/2017 vp.

Tietoa kotoutumissuunnitelmaan oikeuttavasta kolmen vuoden aikaikkunasta oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä tai oleskeluoikeuden rekisteröimisestä välitettäisiin kaikille myös kirjallisessa tai sähköisessä Suomeen muuttajan perustietoaineistossa sekä kuntien matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluiden kautta.

Maahanmuuttajanaisten jääminen pitkäksi aikaa työvoiman ulkopuolelle ei koske vain kansainvälistä suojelua saavia tai vähän koulutettuja maahanmuuttajanaisia. Jotta maahanmuuttajanaisten rakenteellinen epätasa-arvo työmarkkinoilla vähenisi ja heidän työllisyysasteensa lähenisi Suomessa syntyneiden naisten työllisyysastetta, tarvitaan laajasti tätä kohderyhmää tavoittavia toimia. Monialainen yhteistyö eri toimijoiden, kuten oppilaitosten, järjestöjen, viranomaisten ja yritysten välillä, on välttämätöntä rakenteellisesti heikommassa asemassa olevien maahanmuuttajanaisten tasa-arvon parantamiseksi.

Työvoiman ulkopuolella olevien naisten mahdollisuuksia edetä halutessaan kohti työelämää parannettaisiin useilla toimilla. Ohjaus- ja neuvontapalveluiden kattavuutta parantamalla tietokunnan tarjoamista palveluista tavoitettaisiin nykyistä sujuvammin myös kotona lapsia hoitavia naisia. Kotoutumislakia koskeva lakiehdotus velvoittaisi kuntaa tekemään osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin kaikille alle kolme vuotta sitten maahan muuttaneille, jotka saavat kotihoidon tukea. Kotoutumissuunnitelmissa olisi huomioitava maahanmuuttajan yksilölliset tavoitteet sekä työelämäosallisuuteen tähtäävät toimenpiteet, mikä auttaisi yhdistämään perheroolit työelämään suuntaamiseen nykytilannetta paremmin. Edellä luetelluilla toimilla lakiehdotuksen vaikutusten sukupuolten tasa-arvoon maahanmuuttajien osalta voidaan arvioida olevan huomattavia verrattuna nykytilanteeseen, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon hyvinvointia tukevat palvelut ovat usein eriytyneet naisia työelämään ohjaavista palveluista.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen lähtökohtana on nopea palvelutarpeen arviointi ja yksilöllinen palveluohjaus, jotka tukisivat puolisoina maahan tulleita tai kotona lapsiaan hoitavia naisia. Perhesyistä maahan tulleilla voi kestää kauan ennen kuin he löytävät sosiaaliset ympäristöt edistämään kielitaitonsa kehittymistä, yhteiskunnan tuntemustaan ja sosiaalista osallisuuttaan. Tämä hitaus näkyy siinä, että maahanmuuttajanaisilla kestää yli 15 vuotta saavuttaa maahanmuuttajamiesten työllisyysaste. Maahanmuuttajanaisten työllisyysasteen nousu samalle tasolle kuin maahanmuuttajamiehillä ei ole realistinen tavoite. Naisista suurempi osuus muuttaa perhesyistä ja miehistä työperusteisesti, ja muuttavat naiset ovat tyypillisesti perheellistymisissä. Näistä syistä naisten miehiä yleisemmät poissaolot työmarkkinoilta ovat rakenteellisesti todennäköisiä. Jos lapsia pitkään kotona hoitavien naisten tavoittamista kotoutustoimien piiriin parannettaisiin lakiehdotuksen mukaisilla toimilla, siirtyminen työmarkkinoille nopeutuisi, mikä nostaisi naisten työelämään osallistumisastetta.

Yhteiskunnallisen osallisuuden ja myöhemmän työllistymisen kannalta kielitaidon ja yhteiskuntatiedon hankkiminen on oleellista kotona lapsia hoitaville naisille. Terveiden ja hyvinvointin laitoksen vuonna 2020 julkaistuun kyselytutkimukseen vastanneista perhevapaalla olleista tai kotiäiteinä toimineista ulkomaalaistaustaisista naisista keskimäärin seitsemän kymmenestä oli ollut aiemmin töissä joko Suomessa tai ulkomailla. Kaikista haastatelluista naisista puolet koki kielitaitonsa puutteiden vaikeuttavan tai vaikeuttaneen työllistymistä, kun perhevelvoitteita mainitsi esteinä työllistymiselle kokeneensa vain noin joka kymmenes nainen ja kuusi prosenttia miehistä.¹¹⁹ Kyselytutkimuksen perusteella sukupuolikulttuuriset tekijät, kuten naisten

¹¹⁹ Hannamaria Kuusio, Anna Seppänen, Satu Jokela, Laura Somersalo, Eero Lilja 2020. Ulkomaalaistaustaisten terveys ja hyvinvointi Suomessa: FinMonik-tutkimus 2018-2019. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Raportti 01/2020 https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/139210/URN_ISBN_978-952-343-034-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

rooliin kuulumattomana pidetty työskentely kodin ulkopuolella, näyttäisivät olevan kokonaiskuvassa toissijaisia syitä maahanmuuttajanaisten miehiä hitaammalle työllistymiselle, vaikka kulttuurisilla tekijöillä voikin olla joidenkin yksilöiden ja yhteisöjen jäsenten ratkaisuisissa merkittävä rooli. Näin ollen kotoutumistoimiin ja työllistymisen edistämiseen tähtäävillä lakiehdotuksen toimenpiteillä on mahdollisuus madaltaa työllistymisen esteitä kuten kielitaidon, verkostojen ja tiedon puutteita ja parantaa maahanmuuttajanaisten hyvinvointia ja työllisyyttä.

Viivytyksetön ja yksilöllinen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelman laatiminen antaisivat kunnalle välineen jo varhaisessa vaiheessa tunnistaa haavoittavimmassa asemassa olevat maahanmuuttajanaiset ja ehkäistä syrjäytymistä. Tällaisia maahanmuuttajia voivat olla esimerkiksi monilapsisten perheiden äidit ja ilman puolison tukea elävät. Kotona lapsia pitkään hoitaville vanhemmille, usein äideille, neuvola- ja perhetyön rooli yhteiskunnan muihin palveluihin ohjaamisessa on olennainen. Kunnan ja hyvinvointialueen yhteistoiminta kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen hengen mukaisesti voisi välillisesti vahvistaa myös maahanmuuttajamiesten ja -naisten välistä tasa-arvoa takaamalla työvoiman ulkopuolella olevien saamien kotoutumis- ja hyvinvointipalveluiden integraation. Sukupuolten välistä epätasa-arvoa luovien haitallisten perinteiden (muun muassa naisten sukuelinten silpominen, pakkoavioliitot, kuritusväkivalta, kunniaan ja häpeään liittyvä väkivalta) havaitseminen varhaisessa vaiheessa sosiaali- ja terveys- sekä kotoutumispalveluissa on mahdollista, kun henkilöstön osaaminen näissä erityiskysymyksissä varmistetaan.

Kotoutumiskoulutuksiin osallistuvista on viime vuosina ollut naisia noin 60 prosenttia. On odotettavissa, että lakiehdotuksen vaikutuksesta naisten määrä kotoutumissuunnitelman saajista ja kotoutumiskoulutukseen osallistuvista voisi kohota aluksi enemmän ja pidemmällä tähtäimellä arviolta 500 naisella vuosittain. Sukupuolivaikutusten huomioiminen kotoutumiskoulutuksen ja muiden kotoutumista ja työllistymistä edistävien palvelujen järjestämisessä ja toteutuksessa edistäisi sukupuolten tasa-arvon nykyistä parempaa toteutumista. Ammattien eriytyminen nais- ja miestyypillisiin aloihin on Suomessa monia muita eurooppalaisia maita voimakkaampaa ja heijastuu osaltaan maahanmuuttajanaisten työllistymisvaikeuksiin. Naisvaltaisilla aloilla kielitaidolla on keskimäärin suurempi merkitys työllistymiselle kuin miesvaltaisilla aloilla, mikä nostaa naismaahanmuuttajien kynnystä työllistymiseen. Jotta lakiehdotuksen mukanaan tuoma naisten parempi tavoittaminen kotoutumispalveluihin ja lisääntyvä osallistuminen kotoutumiskoulutukseen realisoituisi maahanmuuttajanaisten ja -miesten työllisyysasteiden lähentymisenä, on kotoutumiskoulutukseen ja muihin koulutuksiin ohjaamisessa tiedostettava sukupuoleen liittyvät itsestäänselvytykset ja kyseenalaistettava ne. Kielikoulutuksen laadun ja tavoitteellisuuden vahvistaminen, mihin pyritään muun muassa kotoutumiskoulutuksen kielitaidon lopputestauksella, parantaisi välillisesti sukupuolten tasa-arvoa työmarkkinoilla, koska kielitaidolla on naisvaltaisilla aloilla erityisen suuri painoarvo työllistymisessä.

Kuntien kotoutumishjelmaan sisältyisi sekä työnhakijoille että työvoiman ulkopuolella oleville monikielinen yhteiskuntaorientaatiojakso. Pilottihankkeiden perusteella voidaan päätellä, että omalla tai hyvin osatulla kielellä saatu tieto perusasioista Suomessa sekä oikeuksista ja velvollisuuksista parantaisi maahanmuuttajien mahdollisuuksia tuntea osallisuutta ja edistäisi kotoutumisprosessia verrattuna nykytilanteeseen, jossa yhteiskuntatietoutta opetetaan suomeksi tai ruotsiksi pääasiassa osana kotoutumiskoulutusta, jolloin monet koulutuksen ulkopuolella olevat voivat jäädä vain kirjallisen Tervetuloa Suomeen -oppaan varaan.¹²⁰ Osana monikielistä

¹²⁰ Lahtinen, Katri, Kuusiholma, Taneli 2018. Omalla kielellä alkuun: omakielisten orientaatiojaksoiden pilotointi Uudenmaan TE-toimiston uusille kotoutuja-asiakkaille. Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/159023/Omalla%20kielella%20alkuun%20pieni.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

yhteiskuntaorientaatiota voidaan keskustella muun muassa sukupuolten välisestä tasa-arvosta ja sukupuolirooleista vastikään maahan muuttaneiden kanssa heidän omalla tai hyvin osaamallaan kielellä. Monikielinen yhteiskuntaorientaatio tasoittaisi koulutustaustaan ja sukupuoleen liittyvää eriarvoisuutta maahanmuuttajien välillä.

Pienten lasten vanhempien, usein naisten, kotoutumista edistäviin palveluihin osallistumismahdollisuuksiin vaikuttavat heidän hoivavastuunsa. Lakiehdotuksen mukaan kunta järjestää kotoutumiskoulutusta myös työmarkkinoiden ulkopuolella oleville henkilöille. Lakiehdotuksella vahvistettaisiin yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa kotona lapsia hoitavien vanhempien pääsyä koulutukseen. Kotona lapsia hoitavien vanhempien, usein äitien, ja sitä kautta perheiden kotoutumisen laajamittainen edistäminen on riippuvainen lakiehdotuksen toimeenpanosta eli siitä, missä laajuudessa kunnat järjestävät tälle kohderyhmälle soveltuvia koulutuksia. Perhevapaiden aikainen mahdollisuus esimerkiksi kielikursseihin lastenhoidolla tuetusti vaikuttaisi laajasti maahanmuuttajanaisten kielenoppimiseen, sosiaalisiin verkostoihin ja myöhemmän työllistymiseen. Kotihoidon tuen ehtojen vuoksi lastenhoito tulisi koulutuksen yhteydessä järjestää muutoin kuin tavanomaisessa kunnallisessa varhaiskasvatuksessa, esimerkiksi avoimessa varhaiskasvatuksessa tai yhteistyössä kolmannen sektorin tai vapaan sivistystyön toimijoiden kanssa. Työnhakijoille suunnatuissa kokopäiväisissä kotoutumiskoulutuksissa on huomioitava naisille usein lankeavat suuremmat lastenhoitovastuut. Pakolliset poissaolot esimerkiksi lapsen sairastumisen vuoksi tulee huomioida kotoutumiskoulutuksen käytännöissä, jotta ei tuoteta välillisesti naisia syrjiviä koulutusikäntöjä.

Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa kotoutumisajan ei katsottaisi kuluvan, mikäli kotoutumissuunnitelmaa ei olisi tilapäisesti voitu toteuttaa vamman, sairauden, raskaus- tai vanhempainvapaan vuoksi tai muusta näihin verrattavasta syystä. Säännöksellä huomioitaisiin kotona lapsia hoitavien vanhempien, usein naisten, elämäntilanne. Pidennystä kotoutumissuunnitelman enimmäiskestoajaksi ei oltaisi kuitenkaan ulottamassa hoitovapaaseen käytettyyn ajanjaksoon, koska kyseiseen aikaan sisältyvien alkuvaiheen palveluiden ja koulutusten halutaan toteutuvan mahdollisimman pian maahanmuuton jälkeen. Sen sijaan ehdotuksen mukaan kotoutumissuunnitelman enimmäiskesto voitaisiin pidentää erityisestä syystä, jos henkilö on osallistunut kotoutumissuunnitelmaan osa-aikaisesti lapsen kotihoidon tukea saadessaan. Kotona lapsia hoitavia naisia halutaan kannustaa kotoutumissuunnitelman tekoon ja kotoutumista edistäviin palveluihin, vaikkei työnhaku olisikaan vielä ajankohtaista.

Jos kotona pitkään lapsia hoitanut vanhempi jäisi kotoutumistoimien ulkopuolelle siksi, että maahanmuutosta olisi kulunut yli kolme vuotta ennen kuin hän hakeutuisi kotoutumista edistävien palveluiden piiriin, kunta voisi ohjata hänet yksilöllisesti yleisen palvelujärjestelmän palveluihin ja mahdollisuuksien mukaan kotoutumiskoulutukseen. Jos kotoutumissuunnitelman saanut ja edelleen kotoutumispalveluiden tarpeessa oleva vanhempi ylittäisi kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston hoidettuaan lapsia kokopäiväisesti pitkään kotihoidon tuella, hänet ohjattaisiin samoin yleisen palvelujärjestelmän piiriin ja mahdollisuuksien mukaan kotoutumista edistäviin, saatavilla oleviin palveluihin. Myös vapaan sivistystyön koulutukset kuten luku- ja kirjoitustaidon koulutukset olisivat niitä koskevan lakiehdotuksen myötä kotoutumissuunnitelman päättymisen jälkeen vielä vuoden maksutta niiden henkilöiden käytettävissä, joilla kotoutumissuunnitelma päättyy, mutta koulutustarpeita on edelleen. Tämä turvaisi pidempää osaamisen kehittämistä tarvitsevien mahdollisuuksia saada tarpeitaan vastaavaa koulutusta. Näillä toimilla ehkäistäisiin kotoutumissuunnitelman enimmäisajan lyhentämisen potentiaalisia kielteisiä välillisiä vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon.

Selkeästi suurin osa turvapaikanhakijoista ja ilman huoltajaa saapuvista lapsista on poikia. Vuonna 2015 saapuneista turvapaikanhakijoista yli 80 prosenttia oli nuoria miehiä. Maahanmuuttajapoikia ja -miehiä voi eri elämäntilanteissa kohdata kohonnut syrjäytymisriski. Tuki 18–

25-vuotiaille kansainvälistä suojelua saaville alaikäisenä ilman huoltajaa saapuneille oikeuttaisi kunnan ja hyvinvointialueen saamaan nykyisestä poiketen korvauksia nuorelle järjestämistään palveluista, vaikka oleskeluluvan saamisesta olisi kulunut yli 10 vuotta tai vaikka nuori olisi saanut jo Suomen kansalaisuuden (lakiehdotuksen 2 §:n 6 momentti). Nämä alaikäisenä ilman huoltajaa tullessiin kansainvälistä suojelua saaviin kohdentuvat parannukset vaikuttaisivat välillisesti sukupuolten tasa-arvoon, koska suurin osa hyödynsääjistä on haavoittuvassa asemassa olevia miespuolisia.

Nuoret maahanmuuttajamiehet ovat naisia heikommassa asemassa esimerkiksi Kouluterveyskyselyn tietojen perusteella ja kohtaavat laajasti väkivaltaa ja syrjintää. Hyvinvoinnin riskitekijät, esimerkiksi päihteiden käyttö, kasautuvat nuorille maahanmuuttajamiehille voimakkaammin kuin valtaväestön nuorille miehille tai nuorille maahanmuuttajanaisille. Lasten ja nuorten kotoutumisen onnistumisessa ja hyvien väestösuhteiden luomisessa keskeisellä sijalla ovat kunnan ja hyvinvointialueen toimiva yhteistyö, kotoutumisen haasteet huomioivat sosiaali- ja terveyspalvelut sekä kunnan aktiivinen ehkäisevä hyvinvointityö esimerkiksi kouluissa, varhaiskasvatuksessa, nuorisotyössä ja kulttuuri- ja liikuntapalveluissa. Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa sukupuolten tasa-arvokysymyksiin nuorten parissa pystytään vaikuttamaan välillisesti, korostamalla kunnan velvollisuutta tavoitteelliseen kotoutumista edistävään työhön ja kotoutumisen paikalliseen seurantaan.

Myös aikuisena muuttavat miehet kohtaavat maahanmuuton sukupuolivaikutuksia. Maahanmuuton seurauksena perheenjäsenten roolit saattavat muuttua ja esimerkiksi miesten asema totuttuna perheen elättäjänä voi heiketä. Ylirajaiset perhesuhteet tuovat omia haasteitaan ilman perheenjäseniä muuttaneiden hyvinvoinnille. Näihin perheen sisäisiin rooliodotuksiin voitaisiin vaikuttaa perheen kotoutumissuunnitelmalla sekä monialaisella kotoutumissuunnitelmalla, jotka mahdollistaisivat perheenjäsenten tarpeiden nostamisen keskusteluun ja kokonaisvaltaisen kotoutumisen ja hyvinvoinnin huomioimisen.

4.2.3.3 Lapsivaikutukset

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

Sovellettaessa lakia alle 18-vuotiaaseen, olisi ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Voimassa olevaan lakiin verrattuna ehdotettu säännös noudattelisi paremmin YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 59—60/1991) 3 artiklaa. Muutos selkeyttäisi lakia soveltavien viranomaisten velvollisuutta huomioida lapsen edun ensisijaisuus tulkinnoissaan ja toimintaohjeena kotoutumisen edistämässä sekä lain mukaisten palveluiden järjestämisessä. Lapsen etu huomioitaisiin läpäisyperiaatteella kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluita suunniteltaessa, järjestettäessä ja toimeenpantaessa. Lapsen edun huomioiminen olisi myös osa ohjausta, tiedotusta, neuvontaa sekä yhteiskuntaan ja sen toimintaan perehdyttämistä.

YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukaan lapsia tulee kohdella yhdenvertaisesti riippumatta heidän omasta tai vanhempiensa taustasta tai ominaisuuksista (2 artikla). Ehdotuksessa vahvistettaisiin kuntien velvoitetta asettaa yhdenvertaisuutta ja hyviä väestösuhteita koskevia tavoitteita sekä niitä tukevia toimenpiteitä ja seurantaa. Tarkoituksena olisi varmistaa, että kunnat toiminnassaan pyrkivät vähentämään yhdenvertaisuuseroja ja syrjintää myös osana kotoutumista edistävää toimintaa.

Vähemmistöryhmään kuuluvalta lapselta ei saa lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukaisesti kieltää oikeutta nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään. Myös perustuslain mukaan jokaisella Suomessa asuvalla on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Kunnan tulisi suunnittelussaan huomioida mahdollisuudet tukea oman kielen ja kulttuurin säilyttämistä.

Lapsella on oikeus vapaasti ilmaista näkemyksensä kaikissa lasta koskevissa asioissa ja nämä näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Lapselle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa (lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 12 artikla). Myös perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Velvollisuudesta selvittää ja ottaa huomioon alaikäisen toivomukset ja mielipide hänen ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla säädetään myös sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 10 §:n 1 momentissa. Lapsen mielipiteen selvittämisestä säädetäisiin kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 4 §:ssä. Tämän oikeuden toteutumiseen tulee kiinnittää huomiota lakiehdotuksen toimeenpanossa esimerkiksi siten, että viranomaiset varmistavat kotoutumisen eri tilanteissa alaikäisten maahanmuuttajien mahdollisuudet osallistua ja kertoa mielipiteensä omasta tai perheensä kotoutumissuunnitelmasta.

Ilman huoltajaa maahan tulleet lapset ja nuoret ovat erityisen haavoittuvassa asemassa oleva ryhmä. Perheryhmäkotien oikeudellisen aseman selkiyttäminen sosiaalihuoltoon kuuluvaksi palveluksi vahvistaisi toimintaa koskevaa säädöspohjaa ja lapsen oikeuksien toteutumista. Muutos vahvistaisi ilman huoltajaa maassa olevien lasten yhdenvertaista kohtelua verrattuna muihin haavoittuvassa asemassa oleviin lapsiryhmiin, jotka tarvitsevat ympärivuorokautista hoitoa. Asumisen järjestämisen siirrolla sosiaalihuoltoon varmistettaisiin, että lapsen asumiseen liittyvät ratkaisut arvioitaisiin hyvinvointialueella sosiaalihuollossa yksilöllisesti ja lapsen etua punnitien. Ehdotettujen muutosten myötä ilman huoltajaa maassa olevan lapsen tilanne ja palvelutarve arvioitaisiin sosiaalihuoltolain ja tarvittaessa myös lastensuojelulain mukaisesti osana palvelutarpeen arvioinnin prosessia. Kuten nykyisinkin, lapsi ohjattaisiin tarvittaessa lastensuojelun piiriin ja hänellä olisi jatkossakin yhtäläinen oikeus sosiaali- ja terveystieteisiin muuhun väestöön nähden. Perheryhmäkotipalvelusta tehtäisiin sosiaalihuoltolain mukainen palvelupäätös, ja lapsella olisi oma sosiaalityöntekijä. Palvelusta tehtävän päätöksen myötä myös lapsen oikeus hakea hallintopäätökseen muutosta paranisi. Nykytilanteessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella tai kunnalla ei ole ollut velvoitetta tehdä lapsen asumiseen liittyvistä ratkaisuista muutoshakuelpöistä päätöstä, vaikka kyse on julkisen vallan käytöstä ja lapsen näkökulmasta hyvin merkittävästä ratkaisusta.

Ehdotettujen muutosten myötä perhehoidon järjestäminen ilman huoltajaa maassa olevalle lapselle saisi vahvemman juridisen perustan. Voimassa olevan kotoutumislain 27 §:ssä mainittu tuettu perhesijoitus on jäänyt käsitteenä epäselväksi. On mahdollista, että selkeämmän sosiaalihuoltolain ja perhehoitolain lakisäätöiden perustan myötä perhehoitoa hyödynnettäisiin ilman huoltajaa maassa olevien lasten osalta laajemmin. Kun muun muassa perhehoitajan oikeuksille ja velvollisuuksille on perhehoitolaissa määritetyt periaatteet, palvelun laatu ja asiakasturvallisuus todennäköisesti paranevat. Nykytilanteessa lapsi ja hänen hoivasta, huolenpidosta ja kasvatuksestaan vastaava perhe on voinut jäädä ilman tarvitsemaansa tukea. Ehdotettu muutos näin ollen vahvistaisi lapsen mahdollisuutta kasvaa perheessä, mikäli hänelle sopiva perhehoito olisi järjestettävissä. Perhehoito olisi etenkin pienten lasten osalta tärkeä palvelumuoto.

Kun kaikille ilman huoltajaa maassa oleville lapsille nimettäisiin palvelutarpeen arvioinnin perusteella oma sosiaalityöntekijä, vahvistettaisiin lapsen näkökulmasta sitä, että kaikilla lapsilla olisi yksi nimetty henkilö ja taho, joka vastaisi palvelukokonaisuuden yhteensovittamisesta ja

tarvittavien palveluiden piiriin pääsemisestä. Tämä osaltaan voisi edesauttaa oikea-aikaisen tuen saamista sosiaali- ja terveydenhuollosta ja vahvistaisi näin lapsen hyvinvointia.

Perheryhmäkotien ylläpidosta vastaisivat hyvinvointialueet nykyisten kuntien sijaan hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta (HE xx/2022 vp) myötä. Käsillä olevalla lakiehdotuksella toiminnasta tehtäisiin sosiaalihuoltolain mukaista toimintaa. Koska lasten kotoutumiseen liittyy myös monia kunnan toimialaan kuuluvia keskeisiä elämäntilanteita, kuten varhaiskasvatus, koulutus, vapaa-ajantoiminta ja nuorisotoimi, huomioitaisiin sääntelyssä yhteistyö hyvinvointialueen ja kunnan välillä. Kunnassa tehtävän kotoutumista tukevan työn avulla voitaisiin vahvistaa lapsen oikeuksia koulutuksen ohella myös lepoon, leikkiin ja virkistykseen sekä taide- ja kulttuurielämään. Korostamalla viranomaisten välistä yhteistyötä ja kokonaisvaltaista ajattelua esimerkiksi suunnitelmien laatimisessa estettäisiin lasten tilanteen kokonaiskuvan hämärtyminen, jolla voisi olla lapsen edun kannalta haitallisia vaikutuksia. Lapsi ei joutuisi asioimaan tuen tarpeita käsiteltäessä useiden eri tahojen kanssa, joka voisi olla hänen näkökulmastaan hämmentävää ja turhauttavaa.

Mahdollisuus jatkaa alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan saaneiden lasten palveluiden korvauksia siinäkin tapauksessa, että lapsi on saanut Suomen kansalaisuuden, parantaisi lasten oikeuksia. Näin asumisen ja tuen järjestäviä viranomaisia ei kohtaisi enää taloudellinen sanktio, jos he hakisivat lapselle hänen oikeudellista asemaansa vahvistavaa kansalaisuutta. Samoin kymmenen vuoden aikarajan poistaminen lasten saamien palveluiden korvattavuudesta hyvinvointialueelle parantaisi joidenkin hyvin nuorena maahan ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten tilannetta.

Esityksen henkilötietojen käsittelyä maahanmuuttohallinnossa koskevalla lakiehdotuksella mahdollistettaisiin rekisterin pitäminen oleskeluluvan saaneen alaikäisen lapsen edustajista. Rekisteri olisi yhtenäinen vastaanottovaiheen edustajarekisterin kanssa. Rekisteri toimisi tukena edustajatoiminnan ohjauksessa, suunnittelussa ja valvonnassa ja mahdollistaisi esimerkiksi yksittäisellä edustajalla olevien edustettavien määrän seuraamisen nykyistä tarkemmin. Tämä tukisi lapsen etua, kun voitaisiin seurata, ettei yksittäisellä edustajalla ole liian montaa edustettavaa, mikä voisi vaarantaa tehtävän laadukkaan hoitamisen. Oleskeluluvan saaneiden alaikäisten edustajatoiminnan ohjaukselle, neuvonnalle ja valvonnalle määriteltäisiin vastuutaho, joka olisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Tehtävän määrittely viranomaisen vastuulle, vahvistaisi edustajatoiminnan laatua ja mahdollisuuksia puuttua ongelmiin, ja siten edistäisi lasten etua.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen yleisenä tavoitteena on nopeuttaa ja tehostaa kotoutumisprosessia ja maahanmuuttajien työllistymistä. Aikuisten maahanmuuttajien työllistyminen nykyistä paremmin parantaisi myös heidän lastensa yhdenvertaisuutta ja mahdollisuuksia kokea osallisuutta suomalaisessa yhteiskunnassa. Vanhempien osallistuminen työelämään, tulojen kasvu ja kielitaidon paraneminen vaikuttavat heidän voimavaroihinsa tukea lasta. Jos lakiehdotuksen tavoitteena oleva työvoiman ulkopuolella olevien ohjautuminen koulutukseen ja työmarkkinoille paranee ja lapset pääsevät nykyistä kattavammin jo varhain varhaiskasvatukseen pariin, parantaa tämä maahanmuuttajalasten yhdenvertaisuutta yhteiskunnassa. Lasten osallistumisen varhaiskasvatukseen on tutkimuksissa havaittu parantavan lasten kielenoppimista ja

koulutuspolkuja.¹²¹ Myös kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen mukaisella perheen kotoutumissuunnitelmalla voidaan edistää lasten hyvinvointia ja kotoutumista.

Lasten ja nuorten kotoutumisen edistäminen on huomioitava myös kunnan ja hyvinvointialueen suunnittelussa sekä kunnan kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittamisessa siten kuin 4 ja 5 luvuissa säädettäisiin.

4.2.3.4 Vaikutukset työllisyyteen ja työelämään

Esityksen tavoitteena on eduskunnan kannanoton¹²² mukaisesti nopeuttaa ja tehostaa kotoutumisprosessia sekä edistää maahanmuuttajien työllisyyttä tai yrittäjyyttä.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen vaikutukset työllisyyteen ja työelämään koostuisivat useista erilaisista osa-alueista. Keskeisin muutos nykytilaan nähden olisi kuntien järjestämä kotoutumisohjelma, joka sisältäisi osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin, kotoutumissuunnitelman laadinnan, monikielisen yhteiskuntaorientaation, koulutusta ja palveluita, ohjausta ja neuvontaa, kielitaidon päättöarvioinnin ja jatko-ohjauksen työmarkkinoille, koulutukseen tai tarpeellisiin palveluihin. Merkittävä muutos olisi myös kotoutumissuunnitelman pääasiallisen enimmäisajan lyhentäminen kolmesta vuodesta kahteen.

Vaikutukset liittyvät myös työvoimapalvelu-uudistukseen ja pohjoismaiseen työvoimapalvelumalliin, sillä hallituksen esityksessä työnhakijaksi rekisteröityneiden kotoutuja-asiakkaiden palvelut kytkettäisiin jatkossakin työvoimapalveluihin ja kotoutumissuunnitelman osalta sovellettaisiin pohjoismaista työnhakumallia. Työvoimapalveluiden siirto paikallistasolle lisäisi kuntien kannustimia luoda työttömille työnhakijoille vaikuttavia palvelu- ja koulutuspolkuja. Pohjoismainen työvoimapalvelumalli puolestaan lisää työttömien työnhakijoiden (mukaan lukien kotoutuja-asiakkaat) ohjausta ja velvollisuuksia lisätä omatoimista työnhakuaan.

Kotoutumisohjelman työllisyysvaikutukset koostuisivat useiden toimenpiteiden yhteisvaikutuksesta, minkä takia tarkkoja työllisyyslaskelmia ei ole mahdollista tehdä. Sama koskee myös ohjausta ja neuvontaa sekä monialaista osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointia koskevia uudistuksia. Uudessa lainsäädännössä kunnat veloitettaisiin tarjoamaan maahanmuuttajille ja kotoutuja-asiakkaille ohjausta ja neuvontaa riippumatta maahantulon syystä ja kestosta. Monialainen palvelutarpeen arviointi tehtäisiin yhdessä kunnan ja hyvinvointialueen kanssa tietyille kohderyhmille (muun muassa kiintiöpakolaiset, ihmiskaupan uhrit, toimeentulotukea muuten kuin tilapäisesti saavat) lähtökohtaisesti aina ja muille harkinnan mukaan. Ohjauksen ja neuvonnan kohderyhmän laajentamisen sekä monialaisen palvelutarpeen arvioinnin toteuttamisen voidaan arvioida parantavan kotoutuja-asiakkaiden ohjautumista heidän tarpeidensa mukaisiin palveluihin. Tämä parantaisi palveluiden vaikuttavuutta ja lyhentäisi koulutus- ja palvelupolkuja pitkällä aikavälillä.

Työttömille työnhakijoille kotoutumisohjelman tarjoamat uudet palvelut olisivat monikielinen yhteiskuntaorientaatio ja kielitaidon päättöarviointi. Monikielistä orientaatiojaksoa pilotoitiin Uudellamaalla vuosina 2016–2018. Orientaatiojaksoon osallistuneiden jatkopolut olivat melko samanlaisia kuin kaltaistamalla rakennetulla verrokkiryhmällä. Perusryhmiin osallistuneista oli töissä kolme kuukautta palvelun jälkeen harvempi kuin verrokkiryhmässä, mutta nopeasti työl-

¹²¹ Karila, K. 2016. Vaikuttava varhaiskasvatus: Tilannekatsaus toukokuu 2016. Opetushallitus Raportit ja selvitykset 6/2016.

¹²² TrVM 6/2018 vp— O 10/2017 vp.

listyvien orientaatiojaksoon osallistuneista työllistyi useampi. Tuloksiin saattoi kuitenkin vaikuttaa osallistujien valikoituminen koe- ja verokkiryhmiin. Sekä perusryhmissä että nopeasti työllistyvien ryhmässä orientaatiojakso lisäsivät huomattavasti yhteiskuntatietoutta.¹²³ Orientaatiojaksojen toteuttaminen edellyttäisi kuitenkin riittävän suurta asiakasmäärää, minkä takia sitä voitaisiin tehokkaasti toteuttaa jatkuvasti järjestettävänä läsnäopetuksena vain kunnissa, joissa kotoutuja-asiakkaita on riittävästi. Kuntien olisi kuitenkin mahdollista tehdä yhteistyötä kotoutumispalveluiden järjestämisessä tai toteuttaa orientaatio verkko-opetuksena, mikä mahdollistaisi monikielisen yhteiskuntaorientaation tarjoamisen useammalle kieliryhmälle.

Kielitaidon päättötestin vaikutuksista ei ole sovellettavia tutkimustuloksia, mutta päättötestin voidaan arvioida lisäävän kotoutumishjelmaan sisältyvän kielikoulutuksen tavoitteellisuutta sekä osallistujan että järjestäjän näkökulmista. Päättötesti parantaisi myös eri järjestäjien kielikoulutusten tuloksien seurantaan. Jatkossa kotoutuja-asiakkaita voidaan ohjata korostetusti koulutuksiin, jotka vaikuttavat seurannan perusteella tehokkaimmilla. Vaikuttavuutta ei kuitenkaan pystyittäisi mittaamaan järjestelmällisesti. Maahanmuuttajien kielikoulutuksella on tutkitusti työllistymistä edistäviä vaikutuksia.¹²⁴

Kotoutumishjelman tavoitteellisuus lisääntyisi myös kotoutumissuunnitelmien kautta. Kotoutumissuunnitelmien ja niihin sisältyvien palveluiden on arvioitu aiemmin lisäävän suunnitelman saaneiden tulotasoa merkittävästi kymmenen vuoden seurantajaksolla.¹²⁵ Kun voimassa olevaan kotoutumislakiin perustuvissa kotoutumissuunnitelmissa kotoutuja-asiakkaiden tavoitteet määriteltiin tapauskohtaisesti, kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa kotoutumissuunnitelman keskeiseksi tavoitteeksi asetettaisiin muiden yksilöllisten tavoitteiden ohella työllistyminen tai yrittäjäyys. Lisäksi suunnitelmissa olisi jatkossa huomioitava aiempaa kattavammin kotoutuja-asiakkaan toiveet, elämäntilanne, osaaminen sekä työ- ja koulutushistoria. Muutoksen voidaan arvioida lisäävän kotoutumissuunnitelmaan sisältyvien palveluiden tavoitteellisuutta, työelämälähtöisyyttä ja tarveperusteisuutta. Alle 25-vuotiaille tavoitteeksi asetettaisiin vähintään toisen asteen koulutuksen suorittaminen. Näiden henkilöiden kohdalla muutos vähentäisi työllisyyttä hieman lyhyellä aikavälillä, mutta lisäisi sitä pitkällä aikavälillä, sillä Suomessa hankittu koulutus nostaa työllisyyttä pitkällä aikavälillä.

Työvoiman ulkopuolella oleville kotoutumishjelman liittyvät muutokset ja sitä myötä myös työllisyysvaikutukset olisivat todennäköisesti suuremmat kuin työttömille työnhakijoille. Työllisyysvaikutukset syntyisivät työvoiman ulkopuolella olevien nykyistä paremmasta tavoittamisesta, työllistymiseen tai yrittäjäyteen tähtäävän kotoutumissuunnitelman laatimisesta sekä palveluohjauksesta kotoutumishjelman palveluihin. Vuonna 2018 työvoiman ulkopuolella oli noin 43 000 asuntoväestöön kuuluvaa työikäistä ulkomaalaistaustaista, jotka eivät olleet opiskelijoita, koululaisia tai eläkeläisiä. Näistä arviolta mukaan noin 11 000 oli ollut maassa alle kolme vuotta ja siten todennäköisesti oikeutettuja kotoutumissuunnitelmaan.

¹²³ Lahtinen, K. & Kuusiholma, T. (2018). Omalla kielellä alkuun. Omakielisten orientaatiojaksojen pilotointi Uudenmaan TE-toimiston uusille kotoutuja-asiakkaille. Töihin Suomeen -hanke. <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/159023/Omalla%20kielella%cc%88%20alkuun%20pieni.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

¹²⁴ Arendt, J. N. & Bolvig, I. & Foged, M. & Hasager, L., & Peri, G. (2020). Language training and refugees' integration. NBER Working Paper Series 26834. <http://www.nber.org/papers/w26834>.

¹²⁵ 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>.

Voimassa olevan kotoutumislain mukaan työvoiman ulkopuolella oleville tehtiin alkukartoitukset ja kotoutumissuunnitelmat kunnissa, usein kuntien sosiaalitoimessa. Koska kotoutumissuunnitelmia ei tehnyt työvoimapalveluista vastaava viranomais, ei kotoutumissuunnitelmiin myöskään liittynyt järjestelmällistä työllistymiseen tähtäävää elementtiä. Kotoutumislakia koskevaan lakiehdotuksen mukaan kotoutumissuunnitelmat tehtäisiin kunnissa osana kotoutumisohjelmaa, jolloin myös työvoiman ulkopuolella olevia asiakkaita ohjattaisiin työllistymistä edistäviin koulutuksiin ja palveluihin. Lakiehdotuksen mukaan kaikille kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitetuille henkilöille eli esimerkiksi kansainvälistä suojelua saaville ja pakolaistaustaisille olisi tehtävä kotoutumissuunnitelma. Sarvimäen ja Hämäläisen (2016) tutkimuksen perusteella kotoutumissuunnitelmien ja niihin sisältyvien palveluiden kohdejoukon laajentamisen voidaan arvioida lisäävään työllisyyttä ja parantavan työsuhteiden laatua.¹²⁶

Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa työvoiman ulkopuolella olevia pyrittäisiin tavoittamaan järjestelmällisesti rekisteritietojen perusteella. Maahanmuuttoviraston olisi toimitettava kunnille tiedot pakolaistaustaisista henkilöistä sekä ihmiskaupan uhreista. Lisäksi kunnat ja hyvinvointialueet saisivat Kansaneläkelaitokselta tiedon toimeentulotukea muuten kuin tilapäisesti saavista ja kotoutumissuunnitelmaan oikeutetuista henkilöistä, jolloin heidät voitaisiin ohjata monialaiseen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin, monialaisen kotoutumissuunnitelman laadintaan ja sen sisältämiin palveluihin. Nykyisin tämä tieto on mennyt kuntaan alkukartoitusta varten. Viime vuosina näitä henkilöitä on ollut vuosittain noin 800-900. Muutoin kuin tilapäisesti toimeentulotukea saavilla olisi kotoutuja-asiakkaina velvollisuus osallistua kotoutumissuunnitelman laatimiseen ja suunnitelmassa sovittuihin palveluihin. Osalle näistä henkilöistä on kotoutumissuunnitelma laadittu aiemminkin. Kunnat ovat aiempina vuosina hakeneet korvauksia alkukartoituksista noin 200-400 kappaletta vuodessa, mutta osa henkilöistä, joille alkukartoitus on tehty, on ollut alaikäisiä. Työikäisille alkukartoituksia on laadittu vaihtelevasti eri toimialoilla ja alkukartoitusten perusteella tehtävissä kotoutumissuunnitelmissa työllistyminen on ollut harvoin keskeinen prioriteetti.

Lakiehdotuksen myötä palvelutarpeen arviointi ja sen perusteella tehtävä kotoutumissuunnitelma laadittaisiin vuosittain selvästi useammalle henkilölle kuin aiemmin. Kunnat saisivat vuosittain tiedon noin 1100 toimeentulotukea muuten kuin tilapäisesti saavasta, noin 520 kotihoidontukea saavasta sekä noin 200 ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkaasta. Kotoutumispalveluihin pyrittäisiin kuitenkin ohjauksen ja neuvonnan kautta ohjaamaan myös muita työvoiman ulkopuolella olevia. Tämä lisäisi siirtymiä työvoiman ulkopuolelta työvoimaan ja sitä kautta myös työllisyyteen, sillä osallistumisasteella ja työllistymisasteella on vahva yhteys.

Mahdolliset työllisyysvaikutukset näkyisivät pitkällä aikavälillä. Kotoutumissuunnitelman saaneiden henkilöiden työllisyysaste on ollut aiempina vuosina noin 30 prosenttia kolme vuotta suunnitelman ja hieman alle 40 prosenttia viisi vuotta suunnitelman laatimisen jälkeen.¹²⁷ Tätä ei voi kuitenkaan pitää kotoutumispalveluiden nettovaikutuksena, sillä osa kotoutumispalveluiden asiakkaista olisi työllistynyt myös ilman palveluita. Työvoiman ulkopuolella olevien kohdalla palveluihin osallistuminen ei myöskään välttämättä lisäisi työllisyyttä yhtä voimakkaasti

¹²⁶ 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>.

¹²⁷ Shemeikka, R. & Schmidt-Thome, K. & Harkko, J. & Paavola, M. & Raunio, M. & Alanko, L. & Björk, A. & Ket-tu-nen, P. & Kouvonen, A. & Pitkänen, S. & Ramadan, F. & Varjonen, S. & Vuorento, M.: Maahan muuttaneiden koulutus- ja työllisyyspolut. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:2.

kuin työttömien työnhakijoiden kohdalla, sillä työvoiman ulkopuolella olo voi signaloida työkykyyn tai muuhun työllistymistä vaikeuttavan ominaisuuteen tai tilanteeseen liittyvistä haasteista.

Kotoutumissuunnitelman voimassaolon enimmäiskeston lyhentäminen kolmesta vuodesta kahteen vaikuttaa ensisijaisesti kotoutuja-asiakkaiden siirtymiin muihin palveluihin. Ei ole realistista olettaa, että jatkossa kahdessa vuodessa kielitaito ja muu kotoutumisen alkuvaiheen palveluiden kautta hankittu osaaminen kehittyisi samalle tasolle kuin aiemmin kolmessa vuodessa. Kuntien työvoimapalveluiden järjestämistä vastaavien kuntien rahoitusmallien (mukaan lukien kuntaverot) myötä kunnilla on edellä kuvattua sekä mahdollisuuksia että kannustimia tarjota maahanmuuttajille lähellä työllistymistä edistäviä ja työelämää olevia palveluita. Työvoimapalvelu-uudistuksen ja kotoutumislain uudistuksen yhteisvaikutuksena maahanmuuttajien työllistymisen on tarkoitus tehostua nykyisestä. Kunnilla on myös mahdollisuus kehittää maahanmuuttajien palvelutarvetta vastaavia palveluita sekä tehdä laajamittaisesti yhteistyötä esimerkiksi järjestöjen kanssa. Kotoutumissuunnitelman jälkeisessä työllistymisessä ei ole nähtävissä äkillisiä kotoutumissuunnitelman päättymisestä seuraavia tasonnousuja, jotka viestisivät kotoutumiskoulutusten- ja palveluiden merkittävästä lukitusvaikutuksesta suhteessa muihin koulutuksiin ja palveluihin.

Kotoutumisajan lyhentäminen voi lisäksi lisätä kotoutumishjelman tavoitteellisuutta. Yhä useampi kotoutuja-asiakas pyritään saamaan työllistymään nopeasti. Muissa Pohjoismaissa kotoutumispalveluiden enimmäisaika on lyhyempi kuin Suomen nykyisessä lainsäädännössä. Ruotsissa kotoutumisajan lyhentäminen yhdistettynä rahoituksen kasvuun, taloudellisiin kannustimiin ja kotoutumispalvelujen keskittämiseen keskushallinnolle nosti kuitenkin kotoutuja-asiakkaiden tuloja 150 prosenttia suhteessa verrokkiryhmään.¹²⁸ Kyseessä oli kuitenkin toimenpiteiden yhteisvaikutus, joten nimenomaisesti kotoutumisajan lyhentämisen vaikutusta tulojen kasvuun ei pystytty arvioimaan.

4.2.3.5 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tällä esityksellä olisi 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. Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa säädettyjen palveluiden ja toimenpiteiden tavoitteena olisi pienentää maahanmuuttajien ja valtaväestön välisiä eroja työllisyysessä, osallisuudessa, hyvinvoinnissa ja terveydessä. Tähän pyrittäisiin tukemalla maahanmuuttajia yhteiskunnassa sekä työelämässä tarvittavan kielitaidon ja muiden valmiuksien omaksumisessa sekä toisaalta edistämällä yhteiskunnan vastaanottavuutta ja hyviä väestösuhteita sekä vähentämällä maahanmuuttajiin kohdistuvaa syrjintää.

Eri syistä maahan muuttaneiden yhdenvertaisuus lisääntyisi, kun ohjauksen ja neuvonnan saatavuutta parannettaisiin eri syistä Suomeen muuttaneille maahanmuuton perusteesta, elämäntilanteesta tai maassa asutusta ajasta riippumatta. Yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteutumista

¹²⁸ Qi, H. & Nahikari, I. & Emilsson, H. & Bevelander, P. (2021). Integration policy and refugees' economic performance: Evidence from Sweden's 2010 reform of the introduction programme. *International Migration*. 2021; 00:1–17. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/imig.12813>.

edistäisi myös se, että lakiehdotuksella lisättäisiin työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien, kuten kansainvälistä suojelua saavien ja kiintiöpakolaisten, kotona lapsia hoitavien vanhempien, sekä ihmiskaupan uhrien tavoittamista palveluihin.

Esityksellä olisi useita vaikutuksia maahanmuuttajien työllisyyteen, joita on kuvattu edellä luvussa 4.2.3.4 Vaikutukset työllisyyteen ja työelämään. Työvoiman ulkopuolella oleville kotoutumishjelmaan liittyvät muutokset syntyisivät työvoiman ulkopuolella olevien nykyistä paremmasta tavoittamisesta, työllistymiseen tai yrittäjyyteen tähtäävän kotoutumissuunnitelman laatimisesta sekä palveluohjauksesta kotoutumishjelman palveluihin. Tämä edistäisi heidän yhdenvertaisuuttaan (perustuslain 6 §), sivistyksellisiä oikeuksiaan (perustuslain 16 §), oikeutta työhön (perustuslain 18 §) sekä oikeutta sosiaaliturvaan (perustuslain 19 §)

Haavoittuvat ryhmät

Esityksellä parannettaisiin usean haavoittuvassa asemassa olevan ryhmän palveluita. Ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten asumisen ja tuen järjestämisestä kehitettäisiin. Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen ja sosiaalihuoltolain muuttamista koskevan lakiehdotuksen mukaan alaikäisten asumisesta perheryhmäkodeissa tulisi sosiaalihuoltoa. Esitetty ratkaisu turvaisi perustuslain 6 §:n mukaista yhdenvertaisuutta lasten ja nuorten välillä nykyistä paremmin. Hoiva, huolenpito ja kasvatus olisivat järjestelmällisesti sosiaalihuollon palvelua, joka vahvistaisi lasten ja nuorten perustuslain 19 §:n mukaista oikeutta sosiaaliturvaan ja tarjoaisi heille myös mahdollisimman hyvät edellytykset kasvuun ja kehitykseen, sekä heidän tarvitsemansa erityinen suojelun ja tuen (yleissopimus lapsen oikeuksista (60/1991), jatkossa LOS, artikla 20). Tämä olisi parannus nykytilaan, jossa lapset ja nuoret eivät ole päässeet sosiaalihuollon asiakkaiksi yhdenvertaisella tavalla.¹²⁹ Sosiaalihuollon palveluna hoiva, huolenpito ja kasvatus ovat myös entistä paremmin osa sosiaali- ja terveystalouden kokonaisuutta, ja hyvinvointialueen sosiaali- ja terveystalouden osaamista voidaan myös hyödyntää laajemmin ja saumattomammin.

Ilman huoltajaa maassa olevien lasten ja nuorten osalta ehdotettu muutos merkitsisi lisäksi heidän perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun oikeusturvansa vahvistumista. Esitettyjen muutosten myötä lapsilla ja nuorilla olisi oikeus saada valituskelpoinen päätös asumiseen liittyvistä ratkaisuista. Ehdotettu muutos saattaisi heidät yhdenvertaiseen asemaan muiden haavoittuvassa asemassa olevien asiakasryhmien kanssa. Ehdotuksessa edellytettäisiin nykyistä vahvemmin myös lapsen yksilöllisen tilanteen arvioimista tehtäessä ratkaisuja asumiseen ja muuhun tukeen liittyen. Sosiaalihuollon lainsäädännön piiriin siirtymisen myötä lasten ja nuorten asemaa ja oikeuksia tulisi turvaamaan myös laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000), jonka tarkoituksena on edistää asiakaslähtöisyyttä ja asiakassuhteen luottamuksellisuutta sekä asiakkaan oikeutta hyvään palveluun ja kohteluun sosiaalihuollossa. Mainitulla lailla vahvistetaan erityisesti myös alaikäisen asiakkaan asemaa, asettamalla muun muassa velvollisuus alaikäisen mielipiteen selvittämiseen ja huomioon ottamiseen. Täten lasten ja nuorten oikeus saada mielipiteensä kuulluksi (LOS artikla 12) tulisi turvatuksi entistä vahvemmin. Kaiken kaikkiaan esitetyllä ratkaisulla voidaan nähdä turvattavan lapsen edun (LOS artikla 3) toteutumista, sillä hoivan, huolenpidon ja kasvatuksen laatu ja yhdenvertaisuus tulisivat varmistetuiksi sekä lapsen yksilölliset tarpeet ja oikeusturva huomioituiksi.

Myös lasten ja nuorten yksityiselämä sekä perustuslain 10 §:ssä tarkoitettu henkilötietojen suoja (myös LOS artikla 16) tulisivat entistä paremmin turvatuiksi esitetyllä ratkaisulla, sillä yleisen

¹²⁹ Esimerkiksi Lastensuojelun Keskusliiton verkkojulkaisu 6/2019, Taina Martiskainen ja Virve Toivonen: Kotoutumisen polku. Ilman huoltajaa tulleiden lasten oikeudet, tarpeet ja palvelut, s. 42–44.

tietosuojasääntelyn ohella sosiaalihuollon asiakastietojen käsittelyä turvataan laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa laissa (784/2021). Lapsella on oikeus saada tietoa ikätasoleen sopivalla tavalla (LOS artikla 17). Perheryhmäkotien toiminnassa ei ole voimassa olevan lainsäädännön perusteella yhtä vahvoja velvoitteita palvelun toteuttamiseen ja asiakkaan tilanteeseen liittyvän työn dokumentointiin kuin ehdotettujen muutosten myötä sosiaalihuollossa olisi. Lapsen oikeus omaa tilannettaan koskevaan tietoon vahvistuisi sosiaalihuollon Kanta-palveluiden käyttöönoton myötä. Kanta-palvelujen sosiaalihuollon asiakastiedon arkisto on valtakunnallinen palvelu, jonne tallennetaan sosiaalipalveluissa syntyvät sähköiset asiakastiedot. Sosiaalihuollon tiedot tulevat asiakkaan nähtäville Omakantaan. Sosiaalihuoltoon koskevat muutokset astuvat voimaan vaiheittain laissa määriteltyjen siirtymäaikaisten puitteissa.

Lainsäädäntöön ei ehdoteta muutoksia perheryhmäkoteissa käytettävien rajoitustoimenpiteiden osalta. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan perheryhmäkoteissa sovelletaan aineiden ja esineiden haltuunottoon ja asukkaan käytössä olevien tilojen tarkastamiseen, mitä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain 60–62 §:ssä ja 63 §:n 1–3 momentissa säädetään. Ehdotuksen mukaisesti vastaanottolain soveltamista jatkettaisiin myös siirryttäessä sosiaalihuollon lainsäädäntöön, kunnes sosiaali- ja terveysministeriössä saataisiin valmisteltua sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden ja potilaiden itsemääräämisoikeutta koskevan lainsäädännön uudistus (STM081:00/2021). On perusteltua, että lapsiin kohdistettavia rajoitustoimenpiteitä tarkastellaan kokonaisuutena kaikkien lapsiryhmien osalta osana tätä uudistusta. Näin voidaan edesauttaa ilman huoltajaa maassa olevien lasten tasavertaista kohtelua suhteessa muihin haavoittuvassa asemassa oleviin asiakasryhmiin. On myös perusteltua jatkaa voimassa olevan lainsäädännön soveltamista, kunnes uusi lainsäädäntö astuu voimaan. Näin voidaan varmistaa se, että perheryhmäkotien toimintaa koskeva lainsäädäntö määrittää toimintaperiaatteita riittävällä tavalla.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen mukaista korvausjärjestelmää kehitettäisiin niin, ettei kansalaisuuden saaminen enää olisi este alaikäisen ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten ja nuorten palveluiden järjestämisestä maksettaville korvauksille. Muutos voisi lisätä kansalaisuushakemuksia ja edistää pysyvyyttä ja turvaa lasten ja nuorten elämässä.

Ihmiskaupan uhrit ovat rikoksen uhreja, joiden kotoutuminen on voinut estyä tai hidastua rikoksen seurauksena. Muista maahanmuuttajista poiketen heillä olisi lakiehdotuksen 13 §:n mukaan oikeus monialaiseen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin ja sen myötä kotoutumissuunnitelmaan ja -koulutukseen, vaikka maahanmuutosta olisi kulunut yli kolme vuotta. Kunnalla ja hyvinvointialueella olisi velvollisuus tehdä monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ihmiskaupan uhreille. Tämän uuden, erityisen haavoittuvassa asemassa olevan ryhmän sisällyttäminen lakiehdotukseen parantaisi tämän ryhmän sosiaalisia perusoikeuksia ja turvaisi kyseisen ryhmän perusoikeutta henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, joista säädetään perustuslain 7 §:ssä.

Kotoutumisajan lyhenemisen potentiaalisesti kielteisiä vaikutuksia haavoittuviin ryhmiin pyritäisiin estämään mahdollistamalla jatkossakin kotoutumissuunnitelman enimmäiskestoajan pidentäminen, parantamalla maahanmuuttajien tavoittamista kotoutumispalveluihin sekä vahvistamalla maahanmuuttajien tarpeiden huomioimista yleisessä, kotoutumissuunnitelman enimmäiskestoaikaa seuraavassa palvelujärjestelmässä.

Hyvät väestösuhteet

Hyvien väestösuhteiden ja yhteiskunnan vastaanottavuuden edistäminen olisi yksi lain tarkoituksista. Euroopan unionin yhteisen kotouttamispolitiikan periaatteiden mukaan kotoutuminen on dynaaminen, kaksisuuntainen vuorovaikutusprosessi, joka edellyttää myös vastaanottavan yhteisön sitoutumista. Tutkimusten valossa maahanmuuttajien kohtaama syrjintä vaikeuttaa esimerkiksi heidän asemaansa työelämässä ja heikentää yhteiskuntaan sitoutumista ja vähentää eri ryhmien välistä vuorovaikutusta. Maahanmuuttajiin kohdistuvien toimenpiteiden lisäksi tarvitaan siksi myös yleisiä yhteiskunnan vastaanottavuutta ja hyviä väestösuhteita edistäviä toimenpiteitä. Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen mukaan kunnan tulee kotoutumisen edistämisen suunnittelussaan asettaa myös osallisuutta, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa sekä oman kielen ja kulttuurin ylläpitämisen mahdollisuuksia sekä hyvien väestösuhteiden edistämistä koskevia tavoitteita ja määriteltävä tavoitteita tukevat toimenpiteet. Kunnan olisi myös asetettava paikallistason monialainen yhteistyöryhmä suunnittelemaan ja kehittämään maahanmuuton ja kotoutumisen edistämistä sekä hyviä väestösuhteita. Hyvien väestösuhteiden edistäminen sisältyy myös työ- ja elinkeinoministeriön valtakunnallisiin yhteensovittamistehtäviin. Myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävänä olisi hyvien väestösuhteiden ja kulttuurien välisen vuoropuhelun edistäminen. Väestösuhteet sisältävät ryhmien välisen vuorovaikutuksen, osallisuuden, turvallisuuden tunteen sekä asenteet. Tämä tarkoittaisi, että mainittujen viranomaisten tulisi myös pyrkiä vähentämään maahanmuuttajien kohtaamaa syrjintää ja rasismia työ- ja muussa elämässä, jolloin jokaisen oikeus henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (perustuslain 7 §) vahvistuisi.

Eri näkökulmista käytävä vuoropuhelu ja yhteiset tapaamiset auttavat avartamaan eri toimijoiden näkemyksiä ja myös hyväksymään kunnassa ja alueella moninaisuutta ja siten edistämään hyviä väestösuhteita. Eri toimijoiden näkemyksien ymmärryksen lisääntyminen auttaa kotoutumista edistäviä toimijoita myös lisäämään osaamistaan ja ammattitaitoaan. Järjestöyhteistyön kautta saadaan myös maahanmuuttajien omaa osallisuutta vahvistettua kotoutumisen suunnittelussa ja kehittämisessä paikallis- ja aluetasolla.

Haasteena tämän kaltaisten eri toimijoiden yhteistyön ja hyvien väestösuhteiden edistämisen vaikutusten arvioinnissa on suorien vaikutusten osoittaminen. Toiminnan tai toiminnassa tapahtuneiden muutosten erillisvaikutusten arviointi on vaikeaa ja vaikutukset syntyvät usein epäsuorasti ja tulevat näkyviksi vasta pidemmällä aikavälillä. Kotoutumisen osalta eri toimijoiden yhteistyön tilaa ja kehittymistä seurataan joka toinen vuosi toteutettavan kotoutumisen kumppanuusohjelman kumppanuusbarometrin avulla.

Vaikutuksia kieleen ja kulttuuriin

Mahdollisuus ylläpitää omaa kieltä ja kulttuuria vaikuttaa tutkimusten mukaan myönteisesti kotoutumiseen.¹³⁰ Muun muassa Suomeen asettuneet viron-, venäjän- ja somalinkieliset korostavat äidinkielen merkitystä identiteetissään.¹³¹ Lakiehdotuksen mukaan kunnan tulee kotoutumisen edistämisen suunnittelussaan asettaa myös oman kielen ja kulttuurin ylläpitämisen mahdollisuuksia sekä hyvien väestösuhteiden edistämistä koskevia tavoitteita ja määriteltävä tavoitteita

¹³⁰ Esimerkiksi Larja, Liisa (2017): Joka kolmas ulkomaalaistaustainen nuori samaistuu sekä suomalaisuuteen että taustamaahansa. Tilastokeskus, Tieto ja trendit.

¹³¹ Pitkänen, Ville & Westinen, Jussi & Saukkonen, Pasi (2019): Samaa vai eri maata? Tutkimus viiden kieliryhmän arvoista ja asenteista Suomessa.

tukevat toimenpiteet. Kuntien nykyisiä suunnitteluasiakirjoja eli kotouttamisohjelmia koskevasta selvityksestä¹³² ilmenee, että kunnat ovat toteuttaneet tätä tavoitetta lähinnä tukemalla järjestöjen työtä.

Kunnan omakieliset palvelut lisääntyisivät uuden monikielisen yhteiskuntaorientaation avulla. Yhteiskuntatietouden antaminen maahanmuuttajan omalla tai hyvin osaamalla kielellä uudessa monikielisessä yhteiskuntaorientaatiossa parantaisi maahanmuuttajien mahdollisuuksia tuntea osallisuutta ja edistäisi kotoutumisprosessia verrattuna nykytilanteeseen, jossa yhteiskuntatietoutta opetetaan suomeksi tai ruotsiksi.

4.2.3.6 Tietoyhteiskuntavaikutukset

Kotoutumislakia koskevalla lakiehdotuksella esitetään säädettävän uudesta valtakunnallisesta kotoutumisen asiakastietojärjestelmästä ja siihen liittyvästä tietovarannosta. Lakiehdotuksen 9 luvussa säädettäisiin asiakastietojen käyttötarkoituksista, käsiteltävistä ja valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettavista tiedoista, tietojen poistamisesta ja arkistoinnista, rekisterinpitäjistä sekä käyttöoikeuksista, niiden myöntämisestä, poistamisesta ja muuttamisesta.

Esityksellä edistetään digitalisaatiota ja sujuvaa tiedonkulkua viranomaisten välillä noudattaen EU:n yleisen tietosuojasetuksen ja tietosuojalain asettamia perusteita. Ehdotuksen säännökset uudesta tietojärjestelmästä ja tietovarannosta heijastuisi tietoyhteiskunnallisesta näkökulmasta myönteisesti tieto- ja viestintätekniisiin investointeihin, palvelutarjontaan sekä palvelujen laatuun ja saatavuuteen. Lisäksi ehdotetussa 9 luvussa säädettäisiin kotoutumisen edistämiseen liittyvistä tiedonsaantioikeuksista käyttötarkoitusten perusteella voimassa olevaa kotoutumislakia täsmällisemmin. Tiedonsaantioikeuksien perustuslain mukaisuutta on arvioitu tarkemmin luvussa 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.

Tietosuoja-asetuksen 35 artiklan 1 kohdan mukaan ”Jos tietyyntyyppinen käsittely etenkin uutta teknologiaa käytettäessä todennäköisesti aiheuttaa – käsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitukset huomioon ottaen – luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien kannalta korkean riskin, rekisterinpitäjän on ennen käsittelyä toteutettava arviointi suunniteltujen käsittelytoimien vaikutuksista henkilötietojen suojalle.”

Tietosuojavaltuutetun toimiston lausunnon mukaan¹³³ vaikutustenarviointi vaaditaan erityisesti tapauksissa, joissa: a) luonnollisten henkilöiden henkilökohtaisten ominaisuuksien järjestelmällinen ja kattava arviointi, joka perustuu automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin, ja johtaa päätöksiin, joilla on luonnollista henkilöä koskevia oikeusvaikutuksia tai jotka vaikuttavat luonnolliseen henkilöön vastaavalla tavalla merkittävästi; tai b) laajamittainen käsittely, joka kohdistuu 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin. Erityisten henkilötietoryhmien lisäksi riskejä liittyy esimerkiksi laajamittaiseen henkilötietojen käsittelyyn, joka koskee suurta rekisteröityjen määrää. Korkea riski liittyy myös käyttöoikeuksien osalta suureen määrään tietojärjestelmän käyttäjiä ja heille myönnettyihin käyttöoikeuksiin. Tietojärjestelmän lainmukaisen käytön valvonnassa olennaisena suojatoimena kuuluu lokitietojärjestelmä ja siihen liittyvä käytönvalvonta. Suojatoimia voivat esimerkiksi olla: 1) Lokitietojärjestelmät ja

¹³² Koskimies, Laura ja Kettunen, Pekka (2022): Selvitys kuntien kotouttamisohjelmista. Työ- ja elinkeinoministeriö.

¹³³ Asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esitykseen eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 62/2018 vp). Yli-tarkastaja Mia Murtomäki, tietosuojavaltuutetun toimisto. Asiantuntijalausunto 5.11.2018. Dnro 7585/93/2018.

muu käytönvalvonta, 2) Tietojen käyttöä ohjaavat käyttölupehdot, 3) Säännölliset, ulkopuolisen tahon suorittamat auditoinnit ja 4) Raportointivelvoitteet valvontaviranomaisille.

Kotoutumisen asiakastietojärjestelmän ja tietovarannon osalta on tarpeellista tehdä tietosuojasetuksen mukainen tietosuojavaikutusten arviointi siinä vaiheessa, kun ratkaisun tekniset suunnitelmat ja käyttömallit tarkentuvat. Ulkopuolisen tahon toteuttama riskien arviointi auttaa kuntaa ja Kehittämisen- ja hallintokeskusta vastaamaan riskeihin, joita tietojärjestelmiin liittyy. Tietosuojavaikutusten arviointi kattaa suunnitellut toimenpiteet riskeihin puuttumiseksi, mukaan lukien suoja- ja turvallisuustoimet ja mekanismit, joilla varmistetaan henkilötietojen suoja. Tietosuojavaikutusten arviointi tuo arvioitavaksi myös organisaatioiden välisen vastuunjaon ja ohjaussuhteet sekä rekisterinpitäjien ja -käsittelijöiden tehtävät käytännössä.

Tietosuojavaikutusten arviointi toteutetaan ennen järjestelmien käyttöönottoa. Jo ennen järjestelmäkehityksen käynnistämistä on arvioitu, että kehitettävään kotoutumisen asiakastietojärjestelmään ja tietovarantoon liittyy korkea riski henkilötietojen käsittelyssä. Lähtökohtaisesti riski ei kuitenkaan ole korkeampi kuin nykytilanteessa, jossa kunnat käsittelevät asiakastietoa omissa järjestelmissään ja jossa organisaatiot vaihtavat asiakastietoa tapaamisissa, puhelimitse, sähköpostitse tai asiakkaan välittämänä. Uusien järjestelmien käytön opetteluun sisältyy myös riskejä virheisiin henkilötietojen käsittelyssä. Näihin riskeihin varaudutaan varaamalla Kehittämisen- ja hallintokeskukseen resursseja kotoutumisen asiakastietojärjestelmän ja tietovarannon käyttäjien perehdyttämiseen.

Tietosuojavaltuutetun toimiston asiantuntijalausunto kiinnitti huomioita julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden lainsäädäntöön liittyvän asiakastietojärjestelmän ja tietovarannon käyttöoikeuksiin. Lausunnon mukaan jatkossa olisi syytä kiinnittää huomiota erityisesti tuolloin ehdotettuun muutokseen käyttöoikeuksista myöntämisestä ulkopuolisille tahoille, eli palveluntuottajille (tuolloinen lakiehdotus julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 13 luvun 5 § Käyttöoikeuden myöntäminen ja salassa pidettävien henkilötietojen luovuttaminen eräissä tilanteissa). Lausunnon mukaan olisi varmistettava riittävällä tavalla rekisteröityjen henkilötietojen käsittelyn asianmukainen turvallisuus ja suojaaminen myös käytönvalvonnan keinoin, vaikka ehdotukseen on ehdotettu suojatoimina salassapitovelvoitteen ja virkavastuun (rikosoikeudellisen vastuun) ulottaminen käyttäjiin ja käyttöoikeuden myöntävän tahon velvollisuutta ylläpitää tietoja voimassaolevista käyttöoikeuksista.

Kotoutumislakia koskevan 78 §:n 1 momentin mukaan kunta myöntää käyttöoikeudet valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin palveluksessaan olevalle henkilölle sekä ulkopuolisen tahon palveluksessa olevalle henkilölle hankkimansa palvelun osalta. Kunta myöntää käyttöoikeuden hyvinvointialueen palveluksessa olevalle henkilölle, joka osallistuvat 13 §:ssä tarkoitettun monialaisen alkukartoituksen tai 15 §:ssä tarkoitettun monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimiseen, tarkistamiseen tai muuttamiseen. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (jatkossa Kehittämisen- ja hallintokeskus) myöntää käyttöoikeudet palveluksessaan olevalle henkilölle taikka työ- ja elinkeinoministeriön palveluksessa olevalle henkilölle. Lisäksi Kehittämisen- ja hallintokeskus myöntää käyttöoikeudet ulkopuolisten tahojen palveluksessa olevalle henkilölle, kun kyse on Kehittämisen- ja hallintokeskuksen] tai työ- ja elinkeinoministeriön tekemästä toimeksiannosta tai hankkimasta palvelusta.

Ehdotetun 78 §:n 3 momentin mukaan käyttöoikeus voidaan myöntää sellaiselle henkilölle, joka on:

1) työ- ja elinkeinoministeriön tai Kehittämisen- ja hallintokeskuksen toimeksiannosta erillistä arviointia, tarkastusta tai selvitystä tekevän tahon palveluksessa ja hoitaa arviointi-, tarkastus- tai selvitystehtävää;

- 2) Kehittämisen- ja hallintokeskuksen toimeksiannosta 73§:ssä tarkoitettujen tietojärjestelmäpalvelujen kehittäminen- tai ylläpitotehtäviä tekevän tahon palveluksessa ja hoitaa tällaista kehittäminen- tai ylläpitotehtävää;
- 3) kotoutumista edistävien palvelujen tuottajan palveluksessa ja hoitaa kotoutumisen edistämiseen liittyviä tehtäviä.

Myös ulkopuolisilla palveluntuottajilla olisi salassapitovelvoite.

Lisäksi käyttöoikeuden myöntävällä taholla olisi velvollisuus ylläpitää tietoja voimassaolevista käyttöoikeuksista. Ehdotuksen 77 §:n 4 momentin mukaan Kehittämisen- ja hallintokeskuksen on viipymättä ilmoitettava kunnalle käyttöoikeuksien lokitiedoista havaitsemistaan poikkeamista. Kunnan on viipymättä selvitettävä, mistä havaitut poikkeamat johtuvat ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin, jos poikkeamat ovat seurausta käyttöoikeuksien väärinkäytöstä. Lakiehdotuksen 79 §:ssä säädetäisiin käyttöoikeuksien muuttamisesta ja poistamisesta, myös väärinkäytösten vuoksi.

Lakiehdotuksen 77 §:n 1 momentin mukaan valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin kuuluvan asiakastietojärjestelmän käyttö edellyttää henkilökohtaista käyttöoikeutta. Tietojärjestelmän käyttöoikeuksien hallinnasta ja lokitietojen keräämisestä säädetään julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 16 ja 17 §:ssä. Kotoutumisen asiakastietojärjestelmään tultaisiin sisällyttämään virkailijan hauista lokiin kirjattava tieto.

Lisäksi kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 90 §:ssä säädetäisiin palveluntuottajan tiedonsaantioikeuksista. Sen mukaan 2 luvussa tarkoitettuja palveluita tuottavalla julkisella tai yksityisellä oppilaitoksella tai muulla palveluntuottajalla, jonka asiakkaaksi kotoutuja-asiakas tai maahanmuuttaja ohjataan kotoutumissuunnitelman mukaisesti, on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä kunnalta ja edeltäviltä palveluntuottajilta 2 luvussa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi seuraavat laissa luetellut tiedot.

Tehtävien hoitamisessa tarvittavien henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan yleistä tietosuojasetusta. Näin ollen henkilötietojen suojasta ei ole tarvetta säätää erikseen, ellei käytetä kansallista liikkumavaraa. Tällaiseen liikkumavaraan perustuisi 74 §:n 3 momentin säännös, joka rajoittaa rekisteröidyn oikeutta rajoittaa henkilötietojensa käsittelyä. Tällainen rajoitus on mahdollinen yleisen tietosuojasetuksen 23 artiklan 1 kohdan määrittelemän kansallisen liikkumavaran nojalla ja puitteissa. Henkilötietojen suojan kannalta on tärkeää myös se, että vaikka 78 §:n 1 momentin mukaan käyttöoikeus kotoutumisen edistämisen asiakastietojärjestelmään voidaan myöntää myös ulkopuoliselle henkilölle, edellytetään 77 §:n 3 momentissa, että henkilö saa käsitellä vain sellaisia 74 §:ssä tarkoitettuja tietoja, jotka ovat välttämättömiä hänen tehtäviensä hoitamiseksi, ja vain siten kuin hänen tehtäviensä hoitamiseksi on välttämätöntä. Vain tällainen käyttöoikeuden saanut henkilö saa salassapitosäännösten estämättä hakea ja käyttää asiakastietojärjestelmään talletettuja tietoja, jos se on tarpeen asiakaspalvelun järjestämiseksi, vireillä olevan asian selvittämiseksi tai ratkaisemiseksi, valvonta-, kehittäminen- tai seurantatehtävän suorittamiseksi taikka toimeksiantotehtävän suorittamiseksi. Käyttöoikeusrajoitus on omiaan vahvistamaan henkilötietojen suojaa.

Lisäksi kotoutumislakia koskevalla lakiehdotuksella on välillisiä tietoyhteiskuntavaikutuksia. Sähköiset palvelut ovat merkittävässä asemassa kaikissa suomalaisen yhteiskunnan tarjoamissa palveluissa ja myös kotoutumista edistävissä palveluissa. Maahanmuuttajien osalta sähköisten palveluiden ja koulutuksen täysimääräisessä hyödyntämisessä on varmistettava saavutettavuus riittävän kattavalla kielivalikoimalla, visuaalisuudella ja selkokielisyydellä. Samalla on otettava huomioon, että osa kotoutujista tarvitsee tukea ja henkilökohtaista palvelua sähköisten palve-

luiden käytössä varsinkin maahanmuuton alkuvaiheessa. Osa maahanmuuttajista ei lainkaan kykene sähköisten palveluiden käyttöön ja tarvitsee jatkossakin pitkäjänteistä ja henkilökohtaista ohjausta, tukea ja neuvontaa. Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa säädetään matalan kynnyksen ohjauksesta ja neuvonnasta sekä kotoutumishjelman aikaisesta ohjauksesta ja neuvonnasta, joilla voidaan tukea myös maahanmuuttajien asiointia sähköisissä palveluissa siltä osin kuin tukeminen ei ole sosiaalihuollon palvelua.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Kotoutumislain kohderyhmä

Voimassa olevan kotoutumislain mukaan lakia sovelletaan maahanmuuttajaan, jolla on oleskelulupa, -kortti tai -oikeus ulkomaalaislain mukaisesti. Yksittäisten maahanmuuttajataustaisten henkilöiden osalta tämä on luonut haasteita, sillä kansalaisuuden omaavalla maahanmuuttajalla ei ole oikeutta kotoutumislain mukaisiin palveluihin. Lähtökohtaisesti valmistelussa ei kuitenkaan nähty tarpeelliseksi muuttaa lain soveltamisalaa ja niiden yksittäisten henkilöiden, esimerkiksi kaksoiskansalaisten, palveluiden tarpeeseen voidaan vastata myös yleisen palvelujärjestelmän palveluilla. Kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen säädettäisiin kuitenkin kaksi poikkeusta. Ensinnäkin alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tullut lapsi tai nuori, joka saa kansalaisuuden, olisi silti oikeutettu lakiehdotuksen 3 luvun mukaisiin palveluihin ja viranomaisen näistä palveluista syntyvistä kustannuksista maksettaviin valtion korvauksiin. Toiseksi, ihmiskaupan uhrien osalta korvauksia maksettisiin myös Suomen kansalaisista. Nämä kaksi erityisryhmää ovat marginaalisia ja esitetyt säännökset takaisivat yhdenvertaisen kohtelun ja palvelut kyseisille haavoittuville ryhmille riippumatta kansalaisuudesta.

Lisäksi kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa säädettäisiin muitakin kohderyhmiä. Kuntaan ohjaaminen ja useat valtion korvaukset liittyvät henkilön asemaan lakiehdotuksen 2 §:n 3 tai 4 momentin mukaisena henkilönä, eli esimerkiksi kansainvälistä suojelua saavana tai tämän perheenjäsenenä. Sääntely vastaisi voimassa olevaa kotoutumislakia näiltä osin. Näillä ryhmillä on erityinen tarve kuntapaikoille ja näille ryhmille tarjottavista palveluista voi aiheutua suurempia kustannuksia kunnille ja hyvinvointialueille kuin vaikkapa työ- tai koulutusperusteesta maahanmuutosta, joten sääntelyä voidaan pitää edelleen perusteltuna. Resurssisyydestä ei ole myöskään mahdollista laajentaa korvausten piiriä.

Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa esitetään merkittävää laajennusta siihen kohderyhmään, jolle kunnan on aina laadittava osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi, tai kunnan ja hyvinvointialueen yhdessä kyseisen arvioinnin monialainen versio. Voimassa olevan kotoutumislain mukaan tätä arviointia nykyisin vastaava alkukartoitus laaditaan maahanmuuttajille, jotka ovat ilmoittautuneet työttömiksi työnhakijoiksi tai saavat muuten kuin tilapäisesti toimeentulotukea. Lisäksi alkukartoitus on voitu laatia myös muulle maahanmuuttajalle, jonka arvioidaan sitä tarvitsevan.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen mukaan edellä mainittujen kahden ryhmäksi perusmuotoinen tai monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi olisi laadittava lain 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitetuille henkilöille, ihmiskaupan uhreille, alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleille sekä lapsen kotihoidon tukea saaville. Valmistelussa arvioinnin kohderyhmiksi on valittu nykyisten kohderyhmien lisäksi erityisen haavoittuvassa asemassa olevia ja työvoiman ulkopuolisia ryhmiä, joiden arvioidaan erityisesti tarvitsevan kotoutumispalveluita. Valmistelussa on arvioitu myös muita maahanmuuttajaryhmiä arvioinnin erityiseksi kohderyhmäksi. Mahdollisuuksia rajoittavat henkilötietojen saamiseen liittyvien rekisteripohjaisten

ratkaisujen puute sekä käytettävissä olevat resurssit. Kunnan ei ole mahdollista laatia osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointeja kaikille maahanmuuttajille johtuen käytössä olevien resurssien rajallisuudesta, minkä vuoksi palveluita pyritään kohdentamaan niitä eniten tarvitseville. Työ- ja koulutusperäisesti maahan muuttaneen voidaan katsoa olevan jo osittain integroitunut yhteiskuntaan ja saavan palveluita myös yleisen palvelujärjestelmän kautta.

Kuitenkin kunnan olisi laadittava arviointi myös muulle maahanmuuttajalle, jonka arvioidaan sitä tarvitsevan. Tällä voitaisiin tarkoittaa myös puolisoita, työ- tai koulutusperäistä maahanmuuttoa tai muita maahanmuuttajaryhmiä. Arviointia ja kotoutumissuunnitelmaa ei olisikaan rajattu heidän ulottumattomiinsa. Lisäksi tarveperusteisuutta ja laajempaa tavoittamista on lakiehdotuksessa pyritty vahvistamaan uudella kotoutumisen palvelutarpeen ilmoituksella sekä aiempaa matalamman kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluilla.

Hallitusohjelman mukaan tulisi laatia laki ihmiskaupan uhrien auttamisesta. Erillislakia valmisteltiin poikkihallinnollisesti sosiaali- ja terveysministeriön asettamassa työryhmässä (hanketunnus STM054:00/2020), joka asetettiin 1.6.2020. Valmistelun aikana selvitettiin muun ohella sitä, että ihmiskaupan uhriksi annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuvien kustannusten korvaamista koskeva sääntely olisi kumottu kotoutumislaita ja että asiasta olisi säädetty jatkossa ihmiskaupan uhrien auttamista koskevassa erillislaisissa. Tällöin korvausjärjestelmää ei olisi sidottu ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkuuteen kuten nykyisin.

Tammikuussa 2022 kuitenkin linjattiin, että erillislakia ei valmistella tällä hallituskaudella vaan että sisäministeriö valmistelee kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettuun lakiin muutoksia, joilla heikennetään uhrin auttamisen ja rikosprosessin välistä yhteyttä. Sosiaali- ja terveysministeriö tarkastelee oman hallinnonalansa muutostarpeita, minkä lisäksi selvitetään voimassa olevan kotoutumislain mukaisen korvausjärjestelmän selkiyttämistä. Tästä johtuen kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa säädettäisiin edelleen myös ihmiskaupan uhrien korvauksista ja lakiehdotuksen soveltamisalaa täsmennettäisiin koskemaan myös sellaiset ihmiskaupan uhrin, joilla on Suomen kansalaisuus. Lisäksi lakiehdotuksessa nostettaisiin ihmiskaupan uhrin kotoutumisen kohderyhmäksi, jolle olisi aina laadittava osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi sekä kotoutumissuunnitelma.

5.1.2 Kotoutumissuunnitelman voimassaoloaika ja kotona lapsia hoitavat vanhemmat

Voimassa olevassa kotoutumislaisissa kotoutumissuunnitelman enimmäiskesto on kolme vuotta. Lisäksi sitä voidaan pidentää erityisen tuen tarpeesta johtuen taikka esimerkiksi vamman, sairauden tai vanhempainvapaan johdosta aiheutuneen keskeytyksen kestoja vastaavasti. Eduskunta on edellyttänyt kotoutumissuunnitelman keston lyhentämistä yhteen vuoteen.¹³⁴ Valtioneuvoston eduskunnalle antamassa selonteossa kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista esitettiin kotoutumissuunnitelman enimmäiskestoksi kahta vuotta, jonka mukaisesti kotoutumislakia koskeva lakiehdotus on valmisteltu. Kotoutumista pyrittäisiin eduskunnan edellytysten mukaisesti myös nopeuttamaan tavoittamalla ja ohjaamalla maahanmuuttajat mahdollisimman pian maahantulon jälkeen kotoutumispalveluihin. Valmistelun aikana on arvioitu kotoutumissuunnitelman pidennysperusteita. Lakiehdotuksessa esitetään niiden säilyvän nykyistä vastavina huomioiden terminologian osalta perhevapaauudistus.

Valmistelussa arvioitiin myös mahdollisuutta lisätä hoitovapaa pidennysperusteeksi. Hoitovapaan lisääminen pidennysperusteeksi olisi ristiriidassa kotoutumisen tehostamisen tavoitteen

¹³⁴ TrVM 6/2018 vp— O 10/2017 vp.

kanssa ja tosiasiallisesti viivästyttäisi niin hoitovapaalla olevan vanhemman kuin hänen kotona hoitamansa lapsen kotoutumisen käynnistymistä. Lisäksi hoitovapaan lisäämisellä pidennysperusteeksi olisi voinut olla epätoivottuja vaikutuksia lapsen varhaiskasvatukseen osallistumisen kannalta. Valmistelussa päädyttiin esittämään, että kotihoidon tuella olevia vanhempia pyritään tavoittamaan rekisteripohjaisesti ja kunnan olisi laadittava heille osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi sekä kotoutumissuunnitelma. Lisäksi pidennysperusteeksi lisättäisiin erityisestä syytä se, jos henkilö on osallistunut osa-aikaisesti kotoutumissuunnitelmaan saadesaan lapsen kotihoidon tukea. Tämä kannustaisi osallistumaan kotoutumissuunnitelmaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Kunnan tulisi tarjota heille soveltuvia palveluita ja kehittää esimerkiksi koulutuksia, joihin voisi osallistua lasten hoidolla tuetusti.

Lisäksi kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston lyhentymisestä huolimatta lakiehdotuksella pyritään varmistamaan, etteivät maahanmuuttajien mahdollisuudet kehittää itseään heikentyisi. Tästä tarkemmin luvussa 5.1.2.

Voimassa olevan kotoutumislain ja lakiehdotuksen mukaan kotoutumissuunnitelma tulisi laatia viimeistään kolmen vuoden kuluessa siitä, kun henkilö on saanut oleskeluluvan. Osana valmistelua on arvioitu myös vaihtoehtoa luoda kotoutumissuunnitelmaan yksilöllinen kertaluontoinen oikeus riippumatta maassaoloajasta. Tätä vaihtoehtoa on perusteltu sillä, ettei esimerkiksi kotona lapsiaan hoitava vanhempi menettäisi oikeuttaan kotoutumissuunnitelmaan, mikäli ei hakeudu tai pysty osallistumaan kotoutumispalveluihin heti maahantulon jälkeisinä vuosina. Vaihtoehdon arvioitiin kuitenkin olevan ristiriidassa kotoutumisen edistämisen tehostamisen ja nopeuttamisen kanssa ja vaihtoehto voisi tosiasiallisesti viivästyttää kotoutumisen käynnistymistä merkittävästikin. Lakiehdotuksessa on muilla tavoin pyritty varmistamaan, että elämäntilanteeseen sopivia kotoutumispalveluita olisi tarjolla aiempaa kattavammin jo kotoutumisen alkuvaiheessa, ja että kotoutumisen edistämisen tarpeisiin voitaisiin toisaalta vastata myös tarvittaessa sen jälkeen, kun kotoutumissuunnitelman enimmäiskesto tulee täyteen.

5.1.3 Maahanmuuttajien osaamisen kehittäminen

Voimassa olevassa kotoutumislaissa säädetään omaehtoisten opintojen tukemisesta työttömyysetuudella. Valmistelussa lähdettiin valtioneuvoston selonteon linjauksesta, etteivät maahanmuuttajan mahdollisuudet kehittää itseään saa heikentyä, vaikka kotoutumissuunnitelman voimassaolon enimmäiskesto lyhentyy. Tähän liittyen valmistelussa on arvioitu erilaisia tapoja säilyttää vähintään nykytilanteen mukainen taso. Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa esitetään omaehtoisten opintojen tukemisen edellytysten muuttamisesta.

Yli 25-vuotiaiden kotoutuja-asiakkaiden osalta esitetään mahdollisuutta jatkaa keskeytyksettä kotoutumissuunnitelmassa sovittuja, työttömyysetuudella tuettavia omaehtoisia opintoja, vaikka kotoutumissuunnitelman voimassaolo päättyisi. Näissä tilanteissa maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelma päätettäisiin ja hänelle laadittaisiin työllistymissuunnitelma. Esityksellä parannettaisiin kotoutuja-asiakkaiden mahdollisuuksia suorittaa loppuun jo aloitettuja opintoja sekä edistettäisiin maahanmuuttajien siirtymiä kotoutumissuunnitelmalta työllistymissuunnitelmalle ja lisättäisiin työnhakijoiden välistä yhdenvertaisuutta. Tätä ratkaisua pidettiin parempana kuin sitä, että yli 25-vuotiaiden kotoutumissuunnitelman enimmäiskestoa oltaisiin pidennetty enintään vuodella, mikäli omaehtoiset opinnot olisivat kesken kotoutumissuunnitelman voimassaolon enimmäiskeston päättyessä, jolloin kotoutumissuunnitelma olisi voinut olla kestoaltaan olla nykyistä vastaava. Tällöin suunnitelman enimmäiskeston lyhentämisen merkitys olisi kuitenkin vähentynyt. Tämä vaihtoehto olisi myös kaavamainen eikä olisi täysin varmistanut sitä, että kotoutumissuunnitelman puitteissa aloitetun, työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opintokokonaisuuden voisi suorittaa loppuun.

Alle 25-vuotiaiden osalta esitetään mahdollisuutta pidentää kotoutumissuunnitelman kesto enintään vuodella, jotta hän voi jatkaa omaehtoisia opintojaan. Eri ikäryhmien osalta päädyttiin erilaiseen ratkaisuun, sillä työvoimapalvelujen järjestämistä koskevassa lakiehdotuksessa lain nojalla ei voida tukea alle 25-vuotiaiden omaehtoisia opintoja. Alle 25-vuotiaiden edessä olevan pitkän työuran ja vähintään toisen asteen koulutuksen tarpeen valossa nähtiin tarkoituksenmukaisempaan pidentää kotoutumissuunnitelman kesto enintään vuodella, joka vastaisi nykytilan mukaista enintään kolmea tai viittä vuotta.

Vapaan sivistystyön lakia koskevan lakiehdotuksen osalta arvioitiin myös vaihtoehtoja säilyttää nykytila sekä maahanmuuttajien oman osaamisen kehittämisen osalta että myös oppilaitosten toiminnan osalta. Ratkaisuna päädyttiin siihen, että maahanmuuttaja voisi opiskella vielä vuoden maksutta kotoutumissuunnitelman päättymisen jälkeen vapaan sivistystyön oppilaitoksissa. Joltain osin tämä vastaa nykytilaa, mutta esimerkiksi työllistyvän maahanmuuttajan osalta parantaa. Vaihtoehtona arvioitiin vastaavaa kuviota kuin edellä kuvattujen omaehtoisten opintojen tukemisen osalta, mutta sääntelyratkaisu olisi ollut varsin monimutkainen ja vapaan sivistystyön oppilaitosten rahoitus olisi voinut heikentyä, mikäli koulutukseen osallistuvien maahanmuuttajien määrä olisi laskenut sen seurauksena.

5.1.4 Palveluiden monialaisuus

Valmistelussa on arvioitu eri tapoja mahdollistaa maahanmuuttajille mahdollisimman tarkoituksenmukaiset palvelut. Toteutusvaihtoehtojen yhteydessä on arvioitu kotoutumisprosessin viranomaisvastuita erityisesti tiettyjen kohderyhmien, kuten kansainvälistä suojelua saavien osalta. Eduskunnan edellytysten mukaisesti kunnan kokonaisvastuun vahvistamisen kotoutumisen edistämiseksi on arvioitu tuovan eniten synergiaetuja asiakaslähtöisten kotoutumispalveluiden järjestämiseen myös työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtyessä kunnille. Samalla on kuitenkin tunnistettu tarve luoda kuntien ja hyvinvointialueiden välille toimiva yhdyspinta ja varmistaa asiakkaiden tarpeisiin vastaavien palveluiden tarjoaminen ja yhteensovittaminen monialaisen yhteistyön avulla.

Uusi ehdotus on esimerkiksi kunnan ja hyvinvointialueen yhteinen monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja monialainen kotoutumissuunnitelma. Tietyille kohderyhmille, kuten kiintiöpakolaisille, nämä laadittaisiin lähtökohtaisesti. Kuitenkin lakiehdotuksessa on pyritty erilaisilla poikkeuksilla varmistamaan, että maahanmuuttajalle laaditaan joko perusmuotoinen tai monialainen arviointi sekä kotoutumissuunnitelma hänen palvelutarpeensa mukaisesti. Valmistelussa arvioitiin myös vaihtoehtoa, että kunta laatisi aina osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin ja ohjaisi tietyt, haavoittuvassa asemassa olevat tai sosiaali- ja terveystyöpalveluiden tarpeessa olevat, maahanmuuttajat aina hyvinvointialueelle sosiaalihuoltolain mukaiseen sosiaalihuollon palvelutarpeen arviointiin. Palveluiden yhteensovittamistarpeista ja päällekkäisten toimenpiteiden välttämiseksi johtuen valmistelussa päädyttiin kuitenkin uuteen monialaiseen arviointiin.

Monialaisuus näkyy myös kuntaan ohjaamisen sääntelyssä, jossa huomioidaan eri viranomaisten roolit. Lisäksi kunnan kuntapaikalle ohjattavien vastaanottoon liittyviä tehtäviä koskevassa säännöksessä tuodaan vahvasti esille kunnan ja hyvinvointialueen välinen yhteistyö.

Monialaisuutta ja eri palveluiden yhteensovittamista edistetään lakiehdotuksessa myös uudella ehdotuksella siitä, että kotoutumiskoulutuksessa voisi olla myös työ- ja toimintakykyä edistäviä elementtejä. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi kuntoutusta. Valmistelussa arvioitiin tarvetta kuntouttavalle työtoiminnalle, jota koskevassa lainsäädännössä kotoutuja-asiakkaat on eksplisiittisesti rajattu soveltamisalan ulkopuolelle, ja todettiin, että on tarkoituksenmukaisempaa lisätä

esimerkiksi kielikoulutukseen kuntouttavia elementtejä kuin lisätä kuntoutukseen tai kuntouttavaan työtoimintaan kielen opetusta.

Lisäksi lakiehdotuksen mukaan kunnan vastuulla on varmistaa, että kotoutumisohjelma muodostaa tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden ja että maahanmuuttajan palveluita on yhteensovitettu kotoutumissuunnitelmassa. Lakiehdotus sisältää myös säännöksiä erilaisista yhteistyöryhmistä, joissa voidaan yhteensovittoa palveluita sekä yhdessä suunnitella, kehittää ja seurata kotoutumisen edistämistä paikallisella tai alueellisella tasolla.

5.1.5 Palveluiden rahoitus

Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa esitetään yksinkertaistettavan rahoitusjärjestelmää siten, että osa nykyisin erikseen haettavista korvauksista sisällytettäisiin valtionosuuksiin tai laskennallisiin korvauksiin. Kuten luvussa 2 Nykytila ja sen arviointi on kuvattu, kotoutumislain mukainen rahoitusjärjestelmä on monimutkainen ja aiheuttaa hallinnollista taakkaa korvauksia saavissa kunnissa, korvaushakemusten käsittelevissä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa sekä korvauksia maksavassa Kehittämis- ja hallintokeskuksessa. Valmistelun aikana on arvioitu, onko järjestelmää mahdollista muuttaa tällä aikataululla, mutta erityisesti hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuuta sekä työvoimapalvelu-uudistusta koskevat muutokset edellyttävät myös kotoutumislaisissa tehtävän tiettyjä muutoksia.

Valmistelun aikana on arvioitu, voisiko järjestelmää yksinkertaistaa entisestään esimerkiksi siirtämällä suuremman osan korvauksista valtionosuuksiin tai laskennallisiin korvauksiin, mutta laskelmien mukaan korvaukset jakautuisivat silloin tietyiltä osin epätarkoituksenmukaisesti eri kuntien ja hyvinvointialueiden välillä. Laskennallinen korvaus, jota maksettaisiin lakiehdotuksen 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä, kuten kansainvälistä suojelua saavista ja heidän perheenjäsenistään, maksetaan nimenomaan niille kunnille ja hyvinvointialueille, joissa asuu kyseisiä henkilöitä ja sen maksaminen päivittyy, mikäli henkilö muuttaa kunnasta toiseen, varsin nopeasti. Sen sijaan valtionosuuksia maksetaan kahden vuoden viiveellä, minkä vuoksi 2 §:n 3 ja 4 momentin henkilöiden osalta esimerkiksi osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin ja kotoutumissuunnitelman laadinnan sekä yhteiskuntaorientaation on syytä kohdistaa laskennalliseen korvaukseen. Tällöin korvaus kohdistuu oikea-aikaisesti niihin kuntiin ja niihin hyvinvointialueisiin, joilla kyseisiä henkilöitä asuu.

Valmistelun aikana keskeinen kysymys on ollut myös, miten laskennallinen korvaus tulisi jakautua 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä kuntien ja hyvinvointialueiden välillä. Korvausten jakautumisen laskennassa hyödynnettiin rauenneen hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä (96/2018 vp) valmistelun aikana käytettyjä laskelmia, joita verrattiin silloin esitettyihin viranomaistehtävien jakoihin ja nyt esitettäviin tehtäviin. Valtion korvaukset on pyritty laskemaan siten, että ne vastaavat kunnille ja hyvinvointialueille kotoutumislain nojalla syntyviä kustannuksia. On kuitenkin syytä huomioda, että kotoutumislain nojalla maksettavat korvaukset muodostavat vain pienen osan kuntien ja hyvinvointialueiden rahoituksesta, jota on kuvattu tarkemmin luvun 2 Nykytila ja sen arviointi alaluvussa 2.7 Kotoutumisen edistämisen rahoitus.

Merkittävä osa erikseen haettavista korvauksista liittyy sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskorvauksiin. Niiden osalta on kuitenkin laskettu, etteivät ne jakautuisi tarkoituksenmukaisesti, mikäli korvaukset siirrettäisiin hyvinvointialueiden yleiskatteelliseen rahoitukseen. Tästä johtuen päädyttiin säilyttämään niiden hakeminen erikseen tosiasiallisten kustannusten perusteella. Myös kuntien osalta erityiskorvauksista luopumista arviointiin, mutta varhaiskasvatuksen osalta todettiin olevan tarkoituksenmukaista säilyttää tämä mahdollisuus hakea korvauksia esimer-

kiksi lapsen avustajan kustannuksiin. On syytä arvioida jatkossa tarkemmin, voisiko korvausjärjestelmän yksinkertaistamista ja hallinnollisen taakan vähentämistä kehittää edelleen taikka voisiko automaatiota hyödyntää nykyistä enemmän.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Pohjoismaat

Pohjoismaissa kotoutumisen edistämistä ohjaa Islantia lukuun ottamatta kotoutumislainsäädäntö. Perusrakenteet kotoutumisen alkuvaiheen toimenpiteiden ja palveluiden osalta ovat hyvin samankaltaisia kaikissa Pohjoismaissa. Eroavaisuuksia löytyy kuitenkin jonkin verran lain kohderyhmän, kotoutumista edistävien toimenpiteiden pituuden ja velvoittavuuden osalta.

Norja

Norjassa Kotoutumislain tavoitteiksi on määritelty taloudellinen omavaraisuus, yhteiskunnan tuntemus, tutkintotavoitteisuus, varhainen integroituminen ja pysyvä yhteys työelämään. Keskeisin kohderyhmään kuuluville maahanmuuttajille tarjottava palvelu on kunnan järjestämä kotoutumisohjelma. Ohjelmassa on aloitettava mahdollisimman pian ja viimeistään kolmen kuukauden kuluessa kuntaan asettautumisen jälkeen.

Kotoutumisohjelman kohderyhmää ovat oleskeluluvan myöntämishetkellä 18-55-vuotiaat pakolaistaustaiset, perhesyistä muuttaneet ja ihmiskaupan uhrit. Myös muille EU:n ulkopuolelta tulleille maahanmuuttajille voidaan tarveharkinnan perusteella tehdä kotoutumissuunnitelma ja tarjota kotoutumisohjelmaan kuuluvia palveluita. Kansalaisuuden saaminen tai oleskelulupaperusteen muutos ei poista oikeutta tai velvollisuutta osallistua lain edellyttämiin palveluihin.

Ohjelman keskeinen sisältö muodostuu alkukartoituksesta¹³⁵, ohjelman alussa tapahtuvasta uraohjauksesta, kielikoulutuksesta, yhteiskuntatiedon kursseista, elämäntaitokoulutuksesta ja työhön tai tutkintotavoitteeseen koulutukseen valmistavista kursseista. Niille osallistujille, joilla on lapsia tai jotka saavat lapsia kotoutumisohjelman aikana, järjestetään ”vanhempainohjausta” eli vanhemmuuteen liittyviä kursseja. Kielikoulutusta on annettava ohjelmaan osallistujille vähintään 300 tuntia tai kunnes osallistuja saavuttaa minimikielitaidon, joka testataan. Kielikoulutus pitää suorittaa 3 vuoden aikana ohjelman aloittamisesta. Mikäli osallistujalla on vähintään toiseen asteen koulutus, koulutus pitää suorittaa 18 kuukaudessa. Kotoutumisohjelman kursseilla ei saa käyttää kasvot peittäviä vaatteita.

Kotoutumisohjelman sisältö perustuu kotoutumissuunnitelmaan. Kotoutumissuunnitelman laissa määritellyt vähimmäisvaatimukset ovat kotoutumisohjelman lopullinen tavoite, yhteiskuntakoulutuksen laajuus ja ohjelman suunniteltu kesto. Suunnitelman on perustuttava maahanmuuttajan aiempaan työ- ja koulutushistoriaan ja suunnitelmassa on mainittava, miksi siihen sisältyvät elementit on valittu ja miten ne vahvistavat maahanmuuttajan mahdollisuuksia osallistua työelämään. Suunnitelmaa on uudelleenarvioitava säännöllisesti ja aina silloin, kun maahanmuuttajan elämäntilanne muuttuu merkittävästi.

Kotoutumissuunnitelmat ja kotoutumisohjelmat jaetaan kolmeen kokonaisuuteen asiakkaan iän ja koulutuksen perusteella. Jos asiakkaalla on vähintään toisen asteen koulutus, tavoitteena on korkeakoulutus tai työllistyminen. Tälle kohderyhmälle ohjelman pituus on 3-6 kuukautta ja

¹³⁵ Kiintiöpakolaisten osaamisen kartoitus tehdään jo ennen Norjaan saapumista.

sitä voidaan tarvittaessa pidentää kuudella kuukaudella. Toinen kohderyhmä ovat alle 25-vuotiaat, joilla ei ole toisen asteen koulutusta. Heidän kohdallaan tavoitteena on pääsääntöisesti suorittaa toisen asteen koulutus. Tämän kohderyhmän kohdalla ohjelman kesto 3 kuukautta – 3 vuotta ja sitä voidaan tarvittaessa pidentää vuodella. Kolmannen kohderyhmän muodostavat kaikki ne, jotka eivät kuulu kahteen ensimmäiseen kohderyhmään. Heidän tavoitteenaan on suorittaa osittain tai kokonaan perusasteen tai keskiasteen koulutus. Kolmannen kohderyhmän kohdalla ohjelman kesto on 3 kuukautta – 2 vuotta ja sitä voidaan pidentää tarvittaessa vuodella.

Myös muille kuin kotoutumishjelmaan osallistujille tarjotaan kotoutumispalveluita. 16-67-vuotiaille pysyvästi maahan asettuvilla EU:n ulkopuolisilla työperusteisilla maahanmuuttajilla on oikeus ja velvollisuus osallistua Norjan kielen koulutukseen sekä yhteiskuntatietoisuuden koulutukseen (koulutusta voidaan tarjota myös muille). Koulutusvelvollisuudesta voidaan vapauttaa, jos henkilö pystyy osoittamaan riittävän kielitaidon, yhteiskuntatietoisuuden tai hänellä on muu merkittävä syy olla osallistumatta koulutukseen. Velvollisuus ei koske kausityöntekijöitä tai lähetettyjä työntekijöitä. Yhteiskuntatietoisuuden koulutus on suoritettava vuodessa ja Norjan kielen koulutus kolmessa vuodessa. Norjan kielen koulutuksen voi päättää 300 tunnin jälkeen tai kunnes vähimmäistaso on saavutettu. Sekä yhteiskuntatietoisuudesta että Norjan kielen taidosta on loppukoe. Kunnat voivat periä työperusteisilta muuttajilta maksun koulutuksesta.

Vastuu kotoutumispalveluiden tarjonnasta on pääosin kunnilla. Kunnat vastaavat kotoutumishjelmien toteutuksesta ja koulutuksen järjestämisestä. Toisen asteen opetuksen järjestämisestä ja siihen sisältyvistä kotoutumistoimenpiteistä vastaa kuitenkin maakunta (läninkunta). Maakunta vastaa myös alueellisesta kotoutumisesta, kuntiin ohjauksesta sekä uraohjauksen järjestämisestä. Ministeriön rooli on kotoutumista koskevien määräysten antaminen ja valvominen. Ministeriö voi antaa määräyksiä esimerkiksi kotoutumishjelmaan kuuluvan koulutuksen laajuudesta, sisällöistä, minimivaatimuksista ja tavoitetasosta, alkukartoituksen sisällöistä, vanhempainohjauksesta, poissaoloista johtuvista sanktioista, perustelluista syistä jättää osallistumatta kotoutumishjelmaan, kielitaito- ja yhteiskuntatietoisuuskokeiden sisällöstä ja niihin liittyvistä sanktioista ja henkilötietojen keräämisestä sekä käsittelystä. Ministeriö myös ylläpitää tulkki- ja kääntämiskeskustusta. Valtion kotoutumistoimenpiteitä toimeenpantaneen kotoutumisen ja monimuotoisuuden virasto (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet).

Ruotsi

Ruotsin kotoutumisen edistämiseen liittyvä lainsäädäntö on jakautunut monen eri lain alle.¹³⁶ Kotoutumistoimenpiteiden tavoitteena on, että niiden piirissä olevat pääsevät nopeasti työhön tai koulutukseen. Työvoimaviranomaisella on päävastuu siitä, että henkilöille tarjotaan kotoutumispalveluita. Työvoimaviranomainen koordinoi kotoutumisen edistämistä ja vastaa siitä, että vastatulleet maahanmuuttajat saavat nopeasti kontaktin työmarkkinoihin esimerkiksi tapaamisen työvoimatoimistoon. Jos henkilö ei ole työnhakija, asiakkuus on kunnalla. Jos kunnan asiakkaana oleva henkilö saa toimeentulotukea, voivat kunnat velvoittaa hänet osallistumaan toimenpiteisiin ja lähettää takaisin työvoimatoimiston asiakkaaksi.

Kotoutumisen alkuvaiheen toimenpiteiden kohderyhmänä ovat vastatulleet 20-65-vuotiaat henkilöt, jotka ovat saaneet oleskeluluvan Ruotsista joko pakolaisena, kiintiöpakolaisena tai turvapaikanhakijana ja heidän omaisensa tai omaiseen rinnastettava henkilö sekä 18-19-vuotiaat,

136 Tärkeimpiä lakeja ovat Lag (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, Förordning (2028:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

joilla ei ole vanhempia Ruotsissa. Kohderyhmään kuuluville tehdään alkukartoitus sekä laaditaan henkilökohtaiset toimintasuunnitelmat työvoimatoimistossa. Ruotsissa toimintasuunnitelmat sisältävät toimenpiteitä, jotka tukevat ruotsin kielen opiskelua, työnsaantia ja yhteiskuntatiedon hankkimista. Kotoutumistoimenpiteisiin kuuluu 100 tuntia yhteiskuntatietoutta sekä erilisiä kieliopintoja, joita voidaan suorittaa myös yhdistettynä ammatillisen koulutukseen. Henkilökohtainen toimintasuunnitelma voi sisältää myös muita aktiviteetteja, esimerkiksi työharjoittelua tai vapaaehtoistyötä. Jos henkilöllä ei ole peruskoulu- tai toisen asteen koulutusta, voidaan hänet velvoittaa suorittamaan peruskoulu- tai toisen asteen kokopäiväopintoja eikä hän voi mennä esimerkiksi työhön tai työharjoitteluun (utbildningsplikt).

Kotoutumissuunnitelman kesto on korkeintaan 24 kuukautta ja sitä voidaan pidentää korkeintaan 36 kuukaudeksi esimerkiksi vanhempainvapaan vuoksi. Kotoutumissuunnitelman toimenpiteiden toteutumista seurataan kerran kuussa työvoimatoimistoon lähetettävien aktiviteettiraporttien avulla. Toimenpiteiden käytännön järjestämisestä vastaavat pääsääntöisesti kunnat. Kunnat vastaavat myös esikoulusta, koulusta, vanhustenhuollosta, kulttuuri- ja urheiluaktiviteeteista sekä kotoutumisesta lähiyhteisöön.

Kotoutumissuunnitelman päätyttyä henkilöt siirtyvät normaalien työllisyystoimenpiteiden piiriin, jolloin heille tehdään tavanomainen työllistymissuunnitelma. Pitkäaikaistyöttömille tarjotun jobb- och utvecklingsgaranti –ohjelman toimenpiteitä on mahdollista tarjota maahanmuuttajille myös kotoutumisaikana, jos 450 päivän työttömyys ylittyy. Jobb- och utvecklingsgaranti -ohjelmassa voidaan tarjota muun muassa erilaisia palkkatukimuotoja. Tämän lisäksi on olemassa myös palkkatukimuotoja esimerkiksi vajaakuntoisille.

Ruotsissa laki määrää Ruotsin kuntia ottamaan vastaan kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneita henkilöitä, kiintiöpakolaisia sekä alaikäisiä ilman huoltajaa tulleita. Jokaiselle läänille on määritetty, kuinka monta henkilöä alueen pitää vastaanottaa seuraavana vuonna. Lääninhallituksen on sitouduttava sille määritelyyn kiintiöön ja se on vastuussa siitä, miten lääniin osoitetut tulijat sijoitetaan eri kuntiin. Maahanmuuttovirasto vastaa kuntaa ohjaamisesta. Oleskeluluvan saaneilla on pääsääntöisesti oikeus asettua valitsemaansa paikkaan: joko heidät ohjataan kuntiin Maahanmuuttoviraston kautta tai he valitsevat itse asuinpaikkansa. Vuonna 2020 oleskeluluvan saaneiden vapaata muuttoa kuntiin rajoitettiin siten, että jos oleskeluluvan saanut muuttaa tiettyihin (32) kuntiin, he eivät ole oikeutettuja kotoutumistukeen ja muiden avustusten saamiseen. Noin 75 prosenttia tulijoista muuttaa itsenäisesti alueille.

Tanska

Kotoutumista säädellään Tanskassa integraatiolailla, jota on viimeksi muutettu vuonna 2019. Pakolaisten, maahanmuuttajien ja kotoutumisen ministeriö (Ministeriet for Flygtninge, Indvandring og Integration) hallinnoi kotoutumista valtakunnallisesti ja korvaa kunnille kotoutumisesta syntyneitä kustannuksia. Maahanmuuttajien kotoutumistoimien kokonaisvastuu on ollut alusta asti kunnilla. Kunnan vastuulla on pakolaisten asumisen järjestäminen, kotoutumisohjelman toteutus kansainvälistä suojelua saaville ja muille maahanmuuttajille sekä yleinen kotoutumistoimien koordinaatio kunnassa. Myönteisen turvapaikkapäätöksen saavat ja kiintiöpakolaiset eivät voi vapaasti valita asuinkuntaansa kotoutumisprosessin aikana, vaan heidät osoitetaan tiettyyn kuntaan. Muutto toiseen kuntaan kotoutumisajan kuluessa on mahdollista vain perustelluista syistä.

Pääpaino Tanskan integraatiolaissa on työllistymisessä ja yleislinja maahanmuuttajan velvoitteita korostava. Laki koskee kaikkia ulkomailta muuttaneita ulkomaan kansalaisia ensimmäisen viiden vuoden aikana. Integraatiolaissa on tarkempia säännöksiä kansainvälistä suojelua saavien

ja kaikkien perheen yhdistämisen perusteella maahan muuttaneiden saamasta koulutuksesta ja sosiaaliturvasta. Vuodesta 2019 lähtien kansainvälistä suojelua saavien ja heidän perheenjäsentensä kotoutumisprosessia on nimitetty omavaraisuus- ja kotimaahan paluu -ohjelmaksi (selvforsørgelses- og hjemrejseprogram), muiden maahanmuuttajien osalta johdanto-ohjelmaksi (jatkossa molemmista käytetään nimitystä ”kotoutumisohjelma”).

Kotoutumisohjelmassa tavoitellaan nopeaa työllistymistä. Kotoutumisohjelma koostuu kahdesta osasta: työhön orientoivista toimenpiteistä sekä tanskan kielioopinnoista. Kunnan tulee tarjota työhön liittyvää toimenpidettä ja kielikoulutusta kuukauden kuluessa kuntaan muuttamisesta. Yksilön kotoutumisohjelman sisältö määritellään sopimuksessa, jonka kunta ja maahanmuuttanut kansainvälistä suojelua saava tai hänen perheenjäsenensä solmivat. Muiden maahanmuuttajien osalta ei tehdä sopimusta. Ulkomaalaisen tulisi työllistyä vapaille työmarkkinoille vuoden kuluessa. Tarvittaessa ohjelmaa jatketaan vuosi kerrallaan yksilöllisen tarvearvion perusteella enintään viiteen vuoteen. Kotoutumisohjelmassa olevat maahanmuuttajat ovat työttömiä työnhakijoita, joita koskevat samat työnhakuvelvoitteet kuin muitakin työttömiä työnhakijoita.

Muu kuin kielikoulutus on kotoutumisohjelmassa oleville toissijainen tavoite, lukuun ottamatta 18-25-vuotiaita, joilla ei ole ammatillista koulutusta ja 18-30-vuotiaita, joiden työllistyminen ei ole edennyt. Heille osoitetaan toisen asteen koulutusta tai muita erityisiä koulutuslinjoja. Kielioopinnot ovat ilmaisia kaikille maahanmuuttajille. Palkkioilla ja pakotteilla on merkittävä tehtävä tanskalaisessa kotoutumisohjelmassa. Kuntaa palkitaan rahallisesti siitä, että kotoutumisohjelmassa oleva työllistyy työmarkkinoille ja että hän läpäisee kielitestin. Myös maahanmuuttaja saa bonuksen kielitestin läpäisemisestä. Valtio maksaa kotoutumisohjelmassa olevia maahanmuuttajia työllistävälle yritykselle bonuksia.

Integraatiolain mukaisen kuntien toteuttaman kotoutumisohjelman ohella Tanskassa toteutetaan erityistä kaksivuotista ohjelmaa, jossa yhdistyy intensiivinen koulutus ja harjoittelijan palkkaus (Integrationsgrunduddannelse IGU). Tämä ohjelma perustuu kolmikantasopimukseen työmarkkinajärjestöjen ja valtion välillä ja sitä säätelee erillislaki. Ohjelman kohderyhmänä ovat alle 10 vuotta sitten muuttaneet kansainvälistä suojelua saavat maahanmuuttajat ja heidän perheenjäsenensä. Ohjelmassa ammatillinen pätevyys saavutetaan työn ja opintojen yhdistelmällä.

Euroopan unioni

EU:ssa kotoutumisen edistämistä koskeva toimivalta on ensisijaisesti jäsenvaltioilla. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 79 artiklan 4 kohdan mukaan EU voi säätää toimenpiteistä, joilla kannustetaan ja tuetaan jäsenvaltioiden toimintaa niiden alueella laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten kotoutumisen edistämiseksi, ja sillä on tärkeä tehtävä jäsenvaltioiden tällä alalla toteuttamien toimien tukemisessa, edistämässä ja koordinoimassa. Lisäksi EU:n tason toimet voivat tuottaa lisäarvoa jäsenvaltioiden kotoutumista edistäville toimille antamalla valtioille rakenteellista ja taloudellista tukea.

EU on tukenut jäsenvaltioiden kotoutumista edistäviä toimia jo useiden vuosien ajan tarjoamalla rahoitusta, kehittämällä käytännön välineitä, koordinoimalla toimia ja luomalla tarvittavia kumppanuussuhteita. Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto vahvisti vuonna 2014 maahanmuuttajien kotouttamispolitiikkaa Euroopan unionissa koskevat yhteiset perusperiaatteet, jotka hyväksyttiin vuonna 2004. Perusperiaatteissa vahvistetaan yhteinen lähestymistapa kolmansien maiden kansalaisten kotoutumisen edistämiseen koko EU:ssa. Monet jäsenvaltiot ovat laatineet omia kotoutumista edistäviä toimiaan kansallisten olosuhteidensa mukaan, ja EU:lla on ollut merkittävä rooli kansallisten toimien tukemisessa.

Komissio antoi 24.11.2020 tiedonannon kotoutumisen edistämistä ja osallisuutta koskevasta toimintasuunnitelmasta 2021-2027.¹³⁷ Keskeisiä toimia ovat kattava koulutus varhaiskasvatuksesta korkeakoulutasolle, työllistymisen ja osaamisen tunnistamisen edistäminen, terveyspalveluiden saavutettavuuden parantaminen ja riittävän ja kohtuuhintaisen asumisen varmistaminen. Toimintasuunnitelma on osa komission uudessa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa esiteltyä kokonaisvaltaista vastausta muuttoliikkeeseen.

Toimintasuunnitelmassa esitettyjen toimien täytäntöönpanoa seurataan, niiden edistymisestä raportoidaan ja niitä mukautetaan tarvittaessa. Toimintasuunnitelman väliarviointi tehdään vuoden 2024 lopussa. Komissio raportoi toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta säännöllisesti Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

6 Lausuntopalaute

[Täydennetään myöhemmin]

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki kotoutumisen edistämisestä

1 luku Yleiset säännökset

Luvussa säädettäisiin voimassa olevaa kotoutumislakia vastaavasti lain yleisistä säännöksistä, kuten lain tarkoituksesta, soveltamisalasta ja määritelmistä. Lisäksi luvussa säädettäisiin lain soveltamisesta lapseen sekä tulkitsemista ja kääntämisestä, kuten voimassa olevassa laissa. Luvussa säädettäisiin myös uusi, informatiivinen 6 § oikeudesta työttömyysetuuteen ja toimeentulotukeen, uusi 7 § kuntien yhteistyön mahdollisuuksista sekä uusi 8 § uudesta kotoutumista edistävien palveluiden tarpeen ilmoituksesta.

1 §. Lain tarkoitus. Pykälässä säädettäisiin lain tarkoituksesta. Pykälän *1 momentin* 1 kohdan mukaan lain tarkoituksena olisi edistää maahanmuuttajien kotoutumista. Kotoutuminen määriteltäisiin ehdotetussa 3 §:ssä. Lain tarkoituksena olisi 1 momentin 2–5 kohtien mukaan edistää maahanmuuttajan työllisyyttä tai yrittäjyyttä, osaamista ja työelämävalmiuksia, yhdenvertaisuuden, osallisuuden ja tasa-arvon toteutumista sekä hyvinvointia ja terveyttä. Näiden tekijöiden voidaan katsoa olevan kotoutumisen eri osa-alueita.

Voimassa olevan kotoutumisen edistämisestä annetun lain (jatkossa *kotoutumislaki*) tarkoituksena on tukea ja edistää kotoutumista ja maahanmuuttajan mahdollisuutta osallistua aktiivisesti suomalaisen yhteiskunnan toimintaan. Nämä tekijät säilytettäisiin ehdotetussa pykälässä, mutta niiden lisäksi korostettaisiin maahanmuuttajan työllisyyttä, yrittäjyyttä, työelämävalmiuksia ja osaamista. Muissa Pohjoismaissa kotoutumislakia vastaavien lakien tavoitteistossa työelämälähtöisyys on vahvemmin ilmaistu kuin Suomen voimassa olevassa kotoutumislaiissa. Myös ehdotetussa pykälässä on syytä korostaa työllistymisen tai yrittäjyyden tavoitetta aiempaa vahvemmin.

¹³⁷ Euroopan Komissio 2020. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaali-komitealle ja alueiden komitealle. Kotouttamista ja osallisuutta koskeva toimintasuunnitelma 2021–2027. COM (2020) 758 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0758&from=EN>.

Osallisuudella tarkoitettaisiin voimassa olevan kotoutumislain mukaista maahanmuuttajan mahdollisuutta osallistua aktiivisesti suomalaisen yhteiskunnan toimintaan, mukaan lukien kolmannen sektorin toimintaan, esimerkiksi järjestö- ja vapaaehtoistoimintaan. Edistämällä maahanmuuttajien osallisuutta voidaan tukea heidän taitojensa ja tietojensa hyödyntämistä sekä maahanmuuttajien itsensä että koko yhteiskunnan kannalta parhaalla mahdollisella tavalla. Tasa-arvolla tarkoitettaisiin tasa-arvoa maahanmuuttajamiesten ja -naisten sekä muun sukupuolisten maahanmuuttajien välillä. Lain yleisenä tarkoituksena on, että laissa esitetyillä kotoutumista edistävillä palveluilla edistettäisiin maahanmuuttajien mahdollisuutta saavuttaa muun väestön kanssa yhdenvertainen asema yhteiskunnassa sekä oikeuksien että velvollisuuksien osalta. Aktiiviseen toimimiseen yhteiskunnassa tarvitaan tietoja ja taitoja, mutta myös maahanmuuttajan omatoimisuutta ja tavoitteellista osallistumista erilaisiin kotoutumista edistäviin palveluihin.

Vuoden 2023 alusta alkaen hyvinvointialueiden vastuulla on sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen. On keskeistä, että maahanmuuttaja ohjataan tarpeen mukaan myös hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin ja niitä koskeviin palvelutarpeen arviointeihin. Laissa säädettäisiin erityisen haavoittuville ryhmille tehtävistä uusista monialaisista osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinneista ja monialaisista kotoutumissuunnitelmista, joissa kunta yhdessä hyvinvointialueen ja maahanmuuttajan kanssa arvioisi maahanmuuttajan palvelutarvetta laaja-alaisemmin ja sopisi hänelle tarkoituksenmukaisista palveluista. Laissa säädettäisiin myös hyvinvointialueen tehtävästä huomioida suunnittelussaan myös maahanmuuttajien palvelutarpeet. Myös kuntien on suunnittelussaan huomioitava kuntien vastuulla olevat maahanmuuttajien hyvinvointia ja terveyttä edistävät näkökulmat. Erityisesti näillä säännöksillä edistettäisiin kotoutumislainsäädännön maahanmuuttajan hyvinvointia ja terveyttä.

Lain tarkoituksena olisi 1 momentin 6 kohdan edistää hyviä väestösuhteita ja yhteiskunnan vastaanottavuutta. Hyvät väestösuhteet määriteltäisiin ehdotetussa 3 §:ssä. Euroopan unionin yhteisen kotouttamispolitiikan periaatteiden mukaan kotoutuminen on dynaaminen, kaksisuuntainen vuorovaikutusprosessi, joka edellyttää paitsi kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten toimia, myös vastaanottavan yhteisön ja maahanmuuttajan entistä suurempaa sitoutumista. Tavoitteena onkin, että kotoutumislainsäädännön palveluilla tuettaisiin maahanmuuttajien osallisuutta, vaikutusmahdollisuuksia sekä kaksisuuntaista kotoutumista. Maahanmuuttajien osallistuminen yhteiskunnan eri aloille lisää maahanmuuttajien ja kantaväestön keskinäistä vuorovaikutusta ja osaltaan edistää suomalaisen yhteiskunnan tapojen ja kulttuurin tuntemusta. Hyvät väestösuhteet on laajempi käsite kuin voimassa olevan kotoutumislain käsite etniset suhteet. Hyviin väestösuhteisiin liittyy myös esimerkiksi vammaisten ja muiden väliset suhteet, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen ja muiden väliset suhteet sekä muita eri väestöryhmien välisiä suhteita.

Lain tarkoituksena olisi 1 momentin 7 kohdan mukaan edistää tarpeellisten ja laadukkaiden kotoutumista edistävien palveluiden saatavuutta. Ehdotetussa 3 §:ssä määriteltäisiin kotoutumista edistävät palvelut kahdella eri määritelmällä sen perusteella, kuuluisivatko ne kunnan kotoutumishjelmaan vai eivät. Kotoutumishjelman ulkopuolisilla muilla kotoutumista edistävillä palveluilla tarkoitetaan muita, yleisen palvelujärjestelmän palveluita, joita järjestetään esimerkiksi osana kunnan koulutus- ja työllisyyspalveluita taikka hyvinvointialueen sosiaali- ja terveystarpeita. Lain mukaisilla ehdotetuilla palveluilla tarkoituksena olisi tukea erityisesti maahanmuuttajan kotoutumista, työllistymistä ja yrittäjyyttä, työelämävalmiuksia ja osaamista.

Lisäksi lain tarkoituksena olisi 1 momentin 9 kohdan mukaan edistää kotoutumisen edistämisen suunnittelun ja kehittämisen yhteensovittamista valtakunnallisen, alueellisen ja paikallisen muun suunnittelun ja kehittämisen kanssa. Edellä kuvattiin palvelujen yhteensovittamistarvetta, mutta sen lisäksi on tarpeen yhteensovittaa myös kotoutumisen edistämisen suunnittelua ja kehittämistä muun suunnittelun ja kehittämisen kanssa. Monialaisen yhteistyön ja kotoutumisen

edistämisen suunnittelun ja palveluiden yhteensovittamisella eri politiikka-alojen kanssa edistettäisiin kotoutumisen edistämisen läpivirtausta ja täsmennettäisiin kaikkien viranomaisten velvoitetta ottaa maahanmuuttajaväestö huomioon palveluita suunniteltaessa ja tarjottaessa. Valtakunnallisella tasolla tarkoitettaisiin erityisesti valtioneuvostoa sekä Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskusta. Alueellisella tasolla tarkoitettaisiin erityisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia sekä hyvinvointialueita. Paikallistasolla tarkoitettaisiin kuntia tai kuntien välisenä yhteistyönä toteutettua toimintaa. Yhteensovittaminen koskisi kunkin viranomaisen omaa suunnittelua. Tarkoitus ei kuitenkaan olisi luoda esimerkiksi kunnille roolia itsehallinnollisten hyvinvointialueiden suunnittelussa tai kehittämisessä. Valtakunnallisessa suunnittelussa asetetut tavoitteet on kuitenkin huomioitava alue- ja paikallistason suunnittelussa, kehittämisessä ja seurannassa.

Lähtökohtana lain tarkoituksen toteuttamisessa olisi ihmis- ja perusoikeuksien kunnioittaminen.

2 §. Soveltamisala. Pykälässä säädettäisiin lain soveltamisalasta. Ehdotetun *1 momentin* mukaan lain soveltamisala koskisi kaikkia henkilöitä, joilla on ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitettu voimassa oleva oleskelulupa tai joiden oleskeluoikeus on rekisteröity tai joille on myönnetty oleskelukortti ulkomaalaislain mukaisesti. Lain soveltamisala koskisi siis myös EU:n ja Pohjoismaiden kansalaisia sekä heidän perheenjäseniään. Ulkomaalaislain 157 §:n 3 momentin mukaan muussa kuin lyhytaikaisessa tarkoituksessa maahan tulevan Pohjoismaan kansalaisen on rekisteröitävä oleskelunsa siten kuin Pohjoismaiden välillä väestön rekisteröinnistä on sovittu. Voimassa olevan kotoutumislain nojalla myös rekisteröityneen Pohjoismaan kansalaisen on katsottu kuuluvan lain soveltamisalaan käytännössä, vaikka lakiteknisesti sanatarkka ilmaus viittasi, että oleskeluoikeus tulisi olla rekisteröity ulkomaalaislain mukaisesti. Selkeyden vuoksi onkin syytä lisätä 1 momenttiin, että lakia sovelletaan myös Pohjoismaan kansalaiseen, jonka oleskeluoikeus on rekisteröity siten kuin Pohjoismaiden välillä väestön rekisteröinnistä on sovittu. Tältä osin voimassaolevaa soveltamisalan henkilöpiiriä ei olisi tarkoitusta muuttaa nykyiseen soveltamiskäytäntöön nähden.

Oleskeluluvan luonteella ei olisi lain soveltamisalan kannalta merkitystä, sillä myös esimerkiksi tilapäisesti maahan muuttavilla henkilöillä kuten opiskelijoilla ja tilapäisen oleskeluluvan työn perusteella saaneilla olisi mahdollisuus saada laissa mainittuja palveluita, mikäli laissa ei erikseen tästä säädetä tai mikäli se ei olisi ilmeisen tarpeetonta. Lakia voitaisiin soveltaa myös niissä tapauksissa, joissa oleskeluluvan voimassaolo on päättynyt, mutta henkilöllä on vireillä jatkolupaa koskeva hakemus tai hän on valittanut jatkolupaa koskevasta kielteisestä päätöksestä, eikä asiaa ole vielä lainvoimaisesti ratkaistu.

Lakia ei siten sovellettaisi kansainvälistä suojelua hakeviin eikä maassa viisumilla tai viisumivapaasti oleskeleviin henkilöihin. Lakia ei sovellettaisi myöskään ensimmäistä oleskelulupaa tai ensimmäistä oleskeluoikeuden rekisteröintiä hakeviin henkilöihin ennen oleskeluluvan tai rekisteröinnin myöntämistä.

Lakia ei myöskään sovellettaisi henkilöön, jolla on Suomen kansalaisuus, paitsi erikseen säädettävien poikkeusten osalta. Käytännössä voi esiintyä tapauksia, joissa Suomen kansalaisella olisi tarvetta päästä kotoutumista edistäviä palveluita vastaavien palveluiden piiriin. Näin voi olla esimerkiksi, jos Suomen kansalainen tai monikansalainen, joka on myös Suomen kansalainen, on esimerkiksi asunut koko elämänsä ulkomailla, eikä Suomeen muuttaessaan osaa suomen tai ruotsin kieltä tai kielitaito on heikko. On kuitenkin kotoutumisen määritelmän mukaista ja siten tarkoituksenmukaisempaa, että Suomeen muuttavalle Suomen kansalaiselle järjestettäisiin hänen tarvitsemiaan mahdollisia tukitoimenpiteitä lähinnä osana yleisiä peruspalveluja. Kotoutumislain tarkoituksena on kohdistua maahanmuuton alkuvaiheeseen. Suomen kansalaisuuden saaminen voidaan pikemminkin katsoa olevan osa maahanmuuttajan kotoutumispolkua, vaikka

kansalaisuuden saaminen ei välttämättä aina tarkoita sitä, että kotoutumisprosessi olisi lopullisesti päättynyt.

Tässä laissa määriteltyjä kotoutumista edistäviä ja tukevia palveluita tarjottaisiin maahanmuuttajalle, joka täyttää toimenpiteen ja palvelun saamisen edellytykset siten kuin tässä laissa tarkemmin säädetään. Kaikki laissa tarkoitetut toimenpiteet eivät toisin sanoen koske kaikkia maahanmuuttajia, vaikka heillä olisi 1 momentissa tarkoitettu oleskelulupa, oleskeluoikeus tai oleskelukortti. Tässä laissa säädettyjen kotoutumista edistävien palveluiden tarkoitus on tukea maahanmuuttajan kotoutumista erityisesti maahanmuuton alkuvaiheessa.

Pykälän 2 *momentin* mukaan edellä kuvatussa soveltamisalasta poiketen laissa olisi yksi pykälä, jota sovellettaisiin kaikkiin Suomessa oleskeleviin maahanmuuttajiin. Kyseessä olisi ohjausta ja neuvontaa koskeva 9 §. Jo nykyisin ohjausta ja neuvontaa ja on käytännössä voitu tarjota kyselemättä tarkemmin maahanmuuttajien oleskeluluvan tilanteesta tai muista edellytyksistä, sillä ohjausta ja neuvontaa on pidetty viranomaisten yleiseen neuvontavelvoitteeseen rinnastettavana palveluna, jota tulisi tarjota matalalla kynnyksellä. Ehdotetaankin, että tilannetta selkeytetään säätämällä ehdotettuun lakiin oma momentti, joka yksiselitteisesti toteaisi, että ohjausta ja neuvontaa koskevaa pykälää sovelletaan ja siten sen mukaisia ohjaus- ja neuvontapalveluja tarjotaan myös muulle maahanmuuttajalle. Tällöin myös edellä 1 momentin perusteluissa mainitut maahanmuuttajat, joihin laki ei muuten sovellu, voisivat saada ohjausta ja neuvontaa siten kuin 9 §:ssä säädetään.

Lisäksi 2 momentissa säädettäisiin toisesta soveltamisalaa koskevasta poikkeuksesta. Esitettyä 67 §:ää, joka koskisi ihmiskaupan uhreista maksettavia korvauksia, sovellettaisiin myös Suomen kansalaiseen, joka on kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 4 luvussa tarkoitettu ihmiskaupan uhri. Jo voimassa olevan kotoutumislain perusteluissa on tehty tämä poikkeus ja sitä on sovellettu käytännössä ihmiskaupan uhreista maksettavien korvausten osalta. On kuitenkin selkeämpää säätää poikkeuksesta erikseen 2 §:ssä. Jäljempänä ehdotetussa 5 momentissa tullaan ehdottamaan vielä kolmatta soveltamisalaa koskevaa poikkeusta.

Pykälän 3 *momentin* mukaan lain 4 luvun säännöksiä kuntaan ohjaamisesta ja 60–65 §:n säännöksiä kustannusten korvaamisesta sovellettaisiinkin kyseisessä momentissa lueteltuihin henkilöihin. Näiden henkilöiden erityinen haavoittuvuus on tarkoitus huomioida voimassa olevaa lakia vastaavasti. Moni kansainvälistä suojelua saava on kokenut lähtömaassa, matkalla tai Suomessa traumatisoivia tilanteita, joiden seurauksena heidän palveluntarpeensa, muun muassa mielenterveyspalveluiden ja kuntoutuksen tarve, on muita maahanmuuttajia laajempaa. Kotoutumislainsäädännön tarkoituksena on turvata tämän haavoittuvassa asemassa olevan ryhmän palveluita sillä, että valtio kantaa vastuuta kustannuksista.

Korvauspykälät koskisivat kunnalle ja hyvinvointialueelle maksettavia laskennallisia korvauksia sekä seuraavia erikseen haettavia korvauksia: korvaus toimeentulotuesta, vastaanottoon varautumisesta, erityiskustannuksista sekä paluumuuttoavustuksesta. Kyseinen momentti vastaa voimassa olevan kotoutumislain vastaavaa säännöstä muilta osin, mutta ehdotettu muutos nykytilaan olisi se, että valtion korvauksia voisi jatkossa kunnan lisäksi saada hyvinvointialue.

Momentin 1 kohta koskee henkilöä, joka on vastaanotettu ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitettussa pakolaiskiintiössä tai haettuaan kansainvälistä suojelua myönnetty turvapaikka ulkomaalaislain 87 §:n perusteella tai oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella ulkomaalaislain 88 §:n perusteella.

Momentin 2 kohta koskee henkilöä, jolle on hänen haettuaan kansainvälistä suojelua myönnetty oleskelulupa ulkomaalaislain 51 (oleskeluluvan myöntäminen maasta poistumisen estymisen vuoksi), 52 (oleskeluluvan myöntäminen yksilöllisestä inhimillisestä syystä) tai 89 §:n (oleskeluluvan myöntäminen poissulkemislausekkeita sovellettaessa) perusteella.

Momentin 3 kohta koskee henkilöä, joka on otettu Suomeen erityisellä humanitaarisella perusteella tai kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi ulkomaalaislain 93 §:n (muu humanitaarinen maahanmuutto) perusteella.

Momentin 4 kohta koskee henkilöä, jolle on myönnetty jatkuva oleskelulupa ulkomaalaislain 52 a §:n 2 momentin (erityisen haavoittuvassa asemassa oleva ihmiskaupan uhri) tai 54 §:n 5 momentin (ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa 51 §:n nojalla maasta poistamisen estymisen vuoksi, ihmiskaupan uhrille, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa, ja 52 d §:ssä tarkoitettulle laittomasti maassa oleskelleelle ja työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa) perusteella.

Jos henkilön oleskelulupaperuste muuttuu jatkoluvan saatuaan muuksi kuin tässä momentissa mainitut perusteet, ei henkilöstä voitaisi maksaa enää kunnalle tai hyvinvointialueelle korvauksia.

Pykälän 4 *momentin* mukaan 3 momentissa tarkoitettuja 4 luvun ja 60–65 §:n säännöksiä sovellettaisiin myös 3 momentissa tarkoitettun henkilön perheenjäsenen tai muuhun omaiseen, jos perheside on ollut olemassa ennen Suomeen tuloa. Momentti vastaa voimassa olevan kotoutumislain vastaavaa säännöstä.

Pykälän 5 *momentin* mukaan lain 60-61 ja 64 §:n säännöksiä kustannusten korvaamisesta kunnalle tai hyvinvointialueelle sovelletaan 3 momentissa tarkoitettun henkilön Suomessa syntyneeseen lapseen.

Pykälän 6 *momentin* mukaan lain 3 lukua ja 68 §:n säännöksiä kustannusten korvaamisesta sovellettaisiin alle 25-vuotiaaseen, joka on saapunut Suomeen alaikäisenä ilman huoltajaa ja jolle on myönnetty oleskelulupa hänen haettuaan alaikäisenä kansainvälistä suojelua tai joka on otettu Suomeen ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitettussa pakolaiskiintiössä taikka joka on osoitettu Suomeen ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitettussa pakolaiskiintiössä ollessaan alaikäinen ja ilman huoltajaa sekä alaikäiseen, joka on saapunut tällaisen henkilön perheenjäsenenä tai muuna omaisena Suomeen. Voimassa olevassa kotoutumislain soveltamisalapykälässä tällaista momenttia ei ole, mutta alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleita koskevissa säännöksissä ja alaikäisten edustajia koskevassa luvussa vastaavat rajaukset on tehty. Selkeyden vuoksi tämäkin erityisryhmä, jolla on oma lukunsa ja oma korvauspykälänsä, nostettaisiin soveltamisalaa koskevaan pykälään omaksi momentikseen.

Alaikäisellä ja lapsella tarkoitetaan alle 18-vuotiasta ja nuorella 18–24-vuotiasta. Ikäraajat vastaavat voimassa olevaa kotoutumislakia, jonka mukaan alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleelle tarjotaan tukea siihen asti, että hän täyttää 25 vuotta tai kunnes hänellä on huoltaja Suomessa.

Ehdotetussa 2 kohdassa huomioitaisiin se, että joskus on tilanteita, joissa alaikäinen ilman huoltajaa on osoitettu Suomeen ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitettussa pakolaiskiintiössä ollessaan alaikäinen ja ilman huoltajaa, mutta hän on ehtinyt täyttää 18 vuotta ennen Suomeen saapumistaan. Hän on kuitenkin verrattavissa alaikäisenä Suomeen saapuneeseen ja 18 vuotta täyttäneeseen nuoreen, joille 3 luvun palvelut tarjotaan 25 ikävuoteen asti.

Ehdotetussa 3 kohdassa huomioitaisiin myös ne alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleet, jotka on otettu Suomeen erityisellä humanitaarisella perusteella tai kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi ulkomaalaislain 93 §:n perusteella. Viime vuosina ulkomaalaislain 93 §:n perusteella on otettu Suomeen henkilöitä esimerkiksi Afganistanista ja heidän joukossaan on myös alaikäisiä, joista osa voi olla ilman huoltajaa. Yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi on tarpeen säätää, että myös tälle ryhmälle taataan samat alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen tai nuoren kotoutumislain mukaiset palvelut.

Ehdotetussa 4 kohdassa tarkoitettulla alaikäisellä perheenjäsenellä viitattaisiin ulkomaalaislain mukaisesti puolisoon, huoltajaan tai lapseen. Perheenjäsen voisi siten olla alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleen henkilön alaikäinen vanhempi tai hänen alaikäinen lapsensa. Muu omainen voisi olla esimerkiksi ilman huoltajaa maassa olevan lapsen tai nuoren alaikäinen sisarus tilanteessa, joissa perheenyhdistämisprosessissa ei ole mukana vanhempia.

Lisäksi ehdotetussa 5 kohdassa säädettäisiin poikkeus kotoutumislain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettuun soveltamisalaan. Ehdotetun 4 kohdan mukaan 3 lukua sekä 68 §:n säännöksiä sovellettaisiin myös edellä kohdissa 1–4 tarkoitettuun henkilöön, joka on saanut Suomen kansalaisuuden. Kyseessä olisi muutos nykytilanteeseen. Muutos koskisi marginaalista ryhmää.

Nykyisin alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen tai nuoren osalta kansalaisuuden saaminen on lain mukaan tarkoittanut sitä, ettei hänellä olisi enää oikeutta kotoutumislaissa säädettyihin palveluihin eikä kunnalla olisi oikeutta saada niiden järjestämisestä aiheutuvista kustannuksista korvauksia. Tällöin ei aina olisi ollut lapsen edun mukaista hakea lapselle Suomen kansalaisuutta, vaikka kansalaisuuden saaminen muuten olisi lapsen edun mukaista. Nykytilanne on myös johtanut korvausten takaisin perintään tilanteissa, joissa kansalaisuus on haettu, mutta palveluiden tarjoamista on jatkettu. Muutos asettaisi myös yhdenvertaiseen asemaan nuorempana lapsena Suomeen tulleet niiden kanssa, jotka saapuvat Suomeen vasta teini-iässä. Kansalaisuuden saamisessa on tiettyjä edellytyksiä, joiden tulee täytyä, kuten riittävä maassa-asumisaika. Näistä edellytyksistä säädetään kansalaisuuslaissa (359/2003). On syytä huomata, että alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen tai nuoren kansalaisuuden saaminen tarkoittaisi sitä, että hänellä olisi jatkossa oikeus 3 luvussa säädettyyn tukeen ja asumiseen, ja hänestä voitaisiin maksaa korvauksia hyvinvointialueille. Kansalaisuuden saaminen kuitenkin tarkoittaisi sitä, että hänelle ei esimerkiksi laadittaisi 2 luvussa tarkoitettua osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointia tai kotoutumissuunnitelmaa eikä häntä ohjattaisi niiden pohjalta kotoutumislain mukaisiin palveluihin.

3 §. Määritelmät. Tässä pykälässä säädettäisiin lain kannalta keskeisistä määritelmistä. Toimintaympäristön näkemyksissä tapahtuneiden muutosten johdosta työ- ja elinkeinoministeriön johdolla on laadittu Kotoutumisen sanasto¹³⁸, joka huomioitaisiin myös lain määritelmissä.

Käsite kotoutuminen määriteltäisiin 1 kohdan mukaan maahanmuuttajan yksilöllisenä prosessina, 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. Uudella käsitteellä korostettaisiin maahanmuuttajan yksilöllistä kotoutumisprossia, mutta tunnustettaisiin edelleen sen vuorovaikutteisuus yhteiskunnan kanssa. Yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon osalta on syytä huomioda, että perustuslain 6 §:ssä säädetään yhdenvertaisuudesta. Yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) säädetään viranomaisen velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta sekä laatia yhdenvertaisuussuunnitelma. Voimassa olevassa kotoutumislaissa on käytetty

¹³⁸ Kotoutumisen sanasto. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:54.

käsitettä kotoutuminen tarkoittaen maahanmuuttajan ja yhteiskunnan vuorovaikutteista kehitystä, jonka tavoitteena on antaa maahanmuuttajalle yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja samalla kun tuetaan hänen mahdollisuuksiaan oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen.

Käsite kotoutumisen edistäminen määriteltäisiin 2 kohdan mukaan tarkoittavan kotoutumisen tukemista tarjoamalla maahanmuuttajalle tarpeenmukaisia palveluja samalla kun tuetaan hänen mahdollisuuksiaan oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen ja edistämällä yhteiskunnan vastaanottavuutta. Voimassa olevassa kotoutumislaisissa kotouttaminen tarkoittaa niitä toimenpiteitä ja palveluita, joilla viranomainen tai muu taho tukee kotoutumista. Termiä kotouttaminen ei suositella käytettäväksi, koska sen voi tulkita niin, että maahanmuuttajalla ei ole aktiivista omaa roolia kotoutumisessa. Kotoutumisen edistäminen painottuu maahanmuuton alkuvaiheeseen, usein kuitenkin Suomessa asumisen ensimmäisiin vuosiin. Kotoutumista edistäviä ja tukevia palveluita järjestävät pääasiassa alue- tai paikallistason viranomaiset kuten kuntien opetusviranomaiset ja työhallinto, hyvinvointialueiden terveys- ja sosiaaliviranomaiset tai Kansaneläkelaitos ja muut toimijat kuten vapaan sivistystyön oppilaitokset ja eri järjestöt. Perustuslain 17 §:n 3 momentti takaa oikeuden Suomessa asuville ryhmille ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

Käsitepari kotoutuminen ja yhteiskunnan vastaanottavuus kuvaavat kotoutumisen kaksisuuntaisuutta. Varsinainen kotoutuminen tapahtuu vuorovaikutuksessa suomalaisen yhteiskunnan kanssa, keskeisimmin arkipäivän tilanteissa ja lähiyhteisöissä kuten päiväkodeissa, kouluissa, harrastuksissa ja työpaikoilla. Kotoutuminen ja yhteiskunnan vastaanottavuus ovat siis kaksisuuntainen keskinäisen mukautumisen prosessi, jossa yhteiskunta muuttuu väestön monimuotoistuuksessa. Maahanmuuttajan kotoutuminen on pitkäaikainen prosessi, mutta kyse ei ole pelkästään maahanmuuttajan henkilökohtaisesta kotoutumisprosessista. Kyse on muun muassa uusien valmiuksien ja taitojen hankkimisesta, josta on hyötyä muillekin kuin sille, joka on niitä hankkinut. Esimerkiksi organisaatiot voivat toimintakentästään riippumatta sekä muuttua itse että edistää kotoutumisprosessia parantamalla tuntemustaan eri kulttuureista ja kehittämällä toimintatapojaan maahanmuuttajaväestön tarpeisiin.

Kohdan 3 mukaan asettautumisen edistämällä tarkoitettaisiin viranomaisen toimia, joilla tuetaan kuntaan muuttavan maahanmuuttajan kotoutumista kunnan kotoutumisohjelman ulkopuolella. Asettautumisen edistäminen olisi osa kotoutumisen edistämistä, joka nostettaisiin selvyyden vuoksi lain tasolle. Asettautumisella viitataan tässä niihin toimenpiteisiin, jotka kohdistuvat muihin kuin 4 luvun mukaisen kuntaan ohjaamisen kohderyhmään. Näin ollen asettautumista tukevien toimien kohderyhmää ovat erityisesti työn, koulutuksen tai perhesiteen perusteella kuntaan muuttavat. Asettautumista tukevilla toimilla helpotetaan työn tai opintojen perusteella Suomeen muuttaneen maahanmuuttajan Suomeen ja kuntaan asettautumista, esimerkiksi maahanmuuton alkuvaiheessa tarvittavaa asiointia eri viranomaisissa ja antamalla muuta tietoa suomalaisen yhteiskunnasta ja palvelujärjestelmästä. Osassa kaupungeja palvelut on koottu yhden luokun palvelupisteeksi International House- tai Talent Hub-toiminnan alle.

Asettautumisen edistämisen tarkoituksena ei ole luoda uusia tehtäviä, vaan selkeyttää olemassa olevien palveluiden toteuttamista. Asettautumisen edistäminen voi muodostua myös kotoutumisen edistämisen palveluista, ja yleisen palvelujärjestelmän palveluita voidaan käyttää asettautumisen edistämässä siten kuin tarkoituksenmukaiseksi alueella katsotaan.

Lakiehdotuksen 9 §:n mukaiset ohjaus- ja neuvontapalvelut ovat avoimia kaikille maahanmuuttajille maahanmuuton syistä riippumatta. Kunnissa ohjaus- ja neuvontapalvelut ovat tehneet yhteistyötä myös asettautumista edistävien palveluiden, kuten jäljempänä kuvatun Talent Hub-

toiminnan kanssa. Yksi tapa järjestää esimerkiksi kielikoulutusta työpaikalla on yrityskohtaisesti räätälöitävä Työpaikkasuomi tai -ruotsi -kielikoulutus. Työn ja perhesiteen kuten puolisona maahan muuttavien osalta asettautumista voivat tukea ja sujuvoittaa työnantajat, kunta, oppilaitokset tai muut palveluntuottajat. Kunnat, joissa asuu vähintään 15 000 vieraskielistä asukasta, ovat voineet hakea valtionavustusta Talent Hub-toiminnan edistämiseksi vuodesta 2020 alkaen. Talent Hubeilla tarkoitetaan alueellisia yhteistyömalleja, jotka tarjoavat asiakaslähtöisiä organisaatorajat ylittäviä palvelupolkuja mukaan lukien asettautumisen ja kotoutumisen tukeminen.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen asettautumisen edistämisen tehtävää on kuvattu tarkemmin 54 §:n perusteluissa.

Kohdan 4 mukaan maahanmuuttajalla tarkoitettaisiin tässä laissa Suomeen muuttanutta henkilöä, joka oleskelee maassa muuta kuin matkailua tai siihen verrattavaa lyhytaikaista oleskelua varten myönnetyllä luvalla. Kyse olisi maahanmuuttajasta, jolle olisi myönnetty Suomeen ulkomaalaislaissa tarkoitettu oleskelulupa, oleskelukortti tai jonka oleskeluoikeus Suomessa olisi rekisteröity. Maahanmuuttaja-käsitteen ulkopuolelle jäisi siten tässä laissa ulkomaalainen, jolle olisi myönnetty viisumi Suomeen tai joka oleskelee Suomessa viisumivapaasti sekä kansainvälistä suojelua hakevat ja ensimmäistä oleskelulupaa hakevat henkilöt ennen oleskeluluvan myöntämistä. Määritelmä vastaa voimassa olevan lain vastaavaa määritelmää.

Kohdan 5 mukaan kotoutuja-asiakkaalla tarkoitettaisiin maahanmuuttajaa, jolla on voimassa oleva kotoutumissuunnitelma tai monialainen kotoutumissuunnitelma. Määritelmä olisi uusi verrattuna voimassa olevaan kotoutumislakiin. Kotoutumissuunnitelma määriteltäisiin kohdassa 9 ja monialainen kotoutumissuunnitelma kohdassa 10. Niistä säädettäisiin 14-22 §:ssä. Käsitteen tarkoitus on selkeyttää sitä, mitkä palvelut ovat kotoutuja-asiakkaille, eivät kaikille maahanmuuttajille. Määritelmä olisikin tarpeen, jotta siihen vedoten voitaisiin säätää, ketä jäljempänä tulevat pykälät koskevat.

Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettävän kahdenlaisista kotoutumista edistävästä palveluista. Palvelut jaettaisiin terminologisesti kotoutumishjelmaan sisältyviin ja muihin kotoutumista edistäviin palveluihin. Nämä käsitteet määriteltäisiin alla kohdissa 5-8.

Kohdan 6 mukaan kotoutumishjelmalla tarkoitettaisiin kunnan järjestämää maahanmuuttajan maahanmuuton alkuvaiheen palvelukokonaisuutta. Kyseessä olisi uusi käsite, josta säädettäisiin tarkemmin lain 11 §:ssä. Kotoutumishjelma ja sen palveluiden järjestäminen olisi kunnan vastuulla. Maahanmuuton alkuvaihe tarkoittaisi aikaa oleskeluluvan saamisesta kotoutumissuunnitelman keston päättymiseen.

Kohdan 7 mukaan kotoutumishjelmaan sisältyvillä palveluilla tarkoitettaisiin maahanmuuton 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. Kotoutumishjelmaan sisältyisivät 11 §:ssä tarkemmin kuvatut palvelut. Tavoitteet vastaavat kotoutumislain 1 §:ssä esitettyjä lain tavoitteita. Lisäksi mukana olisi arjen kansalaistaidot, joka on yksi osa kotoutumisesta sekä osallistuminen järjestötoimintaan ja muuhun yhteiskunnalliseen toimintaan, joka on yksi osa osallisuudesta, mutta jota pyritään korostamaan vielä tässä.

Kohdan 8 mukaan muilla kotoutumista edistävillä palveluilla tarkoitettaisiin kotoutumista edistäviä palveluita, jotka eivät sisälly kotoutumishjelmaan ja joita järjestetään osana kunnallisia

työllisyys- tai peruspalveluita, kansallista koulutusjärjestelmää, hyvinvointialueen sosiaali- ja terveystalvveluita, Kansaneläkelaitoksen palveluita taikka järjestöjen, yhdistysten tai yhteisöjen toimintaa. Näitä muita kotoutumista edistäviä palveluita tarjoaisivat siis ainakin kunta, hyvinvointialue, Kansaneläkelaitos, oppilaitokset sekä erilaiset järjestöt, yhdistykset ja yhteisöt.

Kansallisella koulutusjärjestelmällä tarkoitetaan tässä yhteydessä muun muassa kunnan järjestämistä vastuulla olevaa varhaiskasvatusta, perusopetusta, lukiokoulutusta, ammatillista koulutusta ja korkea-asteen koulutusta. Kotoutumiskoulutus ja kotoutumislain mukaan tuettavat omaehtoiset opinnot ovat kotoutumislain mukaisia kotoutumishjelmaan sisältyviä koulutuksia.

Kunnallisiin peruspalveluihin sisältyvät kulttuuri-, liikunta-, vapaa-aika- ja nuorisopalvelut. Kansaneläkelaitoksen palveluilla tarkoitetaan erityisesti kuntoutusta sekä etuuxsiin liittyvää ohjausta ja neuvontaa.

Kohdassa 9 määriteltäisiin yhteiskuntaorientaatio, jolla tarkoitettaisiin 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. Käsite ja palvelu olisivat uusia verrattuna voimassa olevaan kotoutumislakiin. Yhteiskuntaorientaatio tulisi toteuttaa mahdollisuuksien mukaan kotoutuja-asiakkaan omalla äidinkielellä tai muulla kielellä, jota hän ymmärtää hyvin. Tarvittaessa esimerkiksi harvinaisen kielen osalta, jos ryhmää ei saataisi järjestettyä, voitaisiin hyödyntää tulkkausta. Sen tarkoituksena olisi lisätä tietoutta suomalaisesta yhteiskunnasta ja sen osana toimimisesta. Yhteiskuntaorientaatiosta säädettäisiin tarkemmin 23 §:ssä.

Kohdan 10 mukaan kotoutumissuunnitelmalla tarkoitettaisiin yksilöllistä kotoutumisen edistämiseksi laadittavaa suunnitelmaa, jossa kunta sopii yhdessä maahanmuuttajan kotoutuja-asiakkaan kanssa tälle sopivista kotoutumisen tavoitteista, palveluista ja palveluihin osallistumisesta. Kotoutumissuunnitelmasta säädettäisiin tarkemmin lain 14 §:ssä sekä sen tavoitteista, sisällöstä ja laatimisesta 16–18 §:ssä ja tarkistamisesta 20 §:ssä. Kotoutumissuunnitelma ei tule sekoittaa muihin asiakassuunnitelmiin, kuten hyvinvointialueen laatimiin sosiaalihuollon asiakassuunnitelmiin tai kunnan työvoimapalveluiden laatimiin työllisyysuunnitelmiin. Henkilöllä voi olla samanaikaisesti esimerkiksi kotoutumissuunnitelma sekä sosiaalihuollon asiakassuunnitelma, jos hänellä on tarve molemmille.

Kohdan 11 mukaan monialaisella kotoutumissuunnitelmalla tarkoitettaisiin yksilöllistä kotoutumisen edistämiseksi laadittavaa suunnitelmaa, jossa kunta sopii yhdessä hyvinvointialueen ja maahanmuuttajan kanssa hänelle sopivista kotoutumista edistäväistä tavoitteista ja kotoutumista edistäviin palveluihin osallistumisesta. Monialaisesta kotoutumissuunnitelmasta säädettäisiin tarkemmin 15 §:ssä. Sen tavoitteista, sisällöstä ja laatimisesta säädettäisiin tarkemmin 16–18 §:ssä ja tarkistamisesta 20 §:ssä. Henkilöllä voisi olla vain 10 kohdassa tarkoitettu kotoutumissuunnitelma tai 11 kohdassa tarkoitettu monialainen kotoutumissuunnitelma. Tarkemmissa säännöksissä kuvattaisiin, milloin tulisi laatia kotoutumissuunnitelma ja milloin monialainen kotoutumissuunnitelma.

Kohdan 12 mukaan palveluntuottajalla tarkoitettaisiin taho, joka pääosin hankintasopimuksen tai kunnan päätöksen perusteella tuottaa kunnalle 9 §:ssä tai 11 §:n 1 momentin 2, 3 tai 5 kohdassa tarkoitettuja palveluita. Kyseessä voisi olla myös oppilaitos, joka tuottaisi koulutuspalveluita ilman, että kyseessä olisi hankinta tai muu kunnan päätös.

Palveluntuottajalle voitaisiin ulkoistaa osa ohjaus ja neuvontapalveluiden tuottamisesta kunnan toteuttamaa ohjausta ja neuvontaa täydentävästi siten kuin 9 §:ssä säädettäisiin sekä kunnan kotoutumishjelmaan sisältyvien monikielisen yhteiskuntaorientaation, kotoutumiskoulutuksen

tai muun koulutuksen ja palveluiden sekä kielitaidon päättötestauksen toteuttaminen. Järjestämisvastuu olisi aina kunnalla, mutta näiden tehtävien osalta kunta voisi ulkoistaa niiden toteutusta siten kuin laissa säädetään.

Palveluntuottaja voisi tarkoittaa järjestöä, yhdistystä, yhteisöä, säätiötä, yksityistä elinkeinonharjoittajaa taikka koulutuksen järjestäjää tai oppilaitosta. Kyseessä olisivat erityisesti ne oppilaitokset ja muut koulutuksen järjestäjät, jotka järjestäisivät kunnan hankkimaa kotoutumiskoulutusta. On syytä huomata, että erityisesti järjestöt, yhdistykset ja yhteisöt voivat edistää kotoutumista myös kolmannen sektorin roolissaan ilman kunnan kotoutumisohjelmaan sisällymistä tai tässä tarkoitettua palveluntuottajan roolia.

Kohdan 13 mukaan kuntapaikalla tarkoitettaisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja kunnan 41 §:ssä tarkoitettuun sopimukseen perustuvaa kunnan ilmoitusta valmiudesta järjestää asunto ja ottaa maahanmuuttaja vastaan 4 luvussa tarkoitettussa kuntaan ohjaamisen menettelyssä. Määritelmän tarkoituksena on selkeyttää kuntaan ohjaamista koskevan luvun menettelyitä.

Kohdan 14 mukaan kuntaan ohjaamisella tarkoitettaisiin menettelyä, jossa 41 §:ssä määritellyllä tavalla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ohjaa 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettua henkilön kunnan myöntämälle kuntapaikalle tai vastaanottokeskus ohjaa henkilön kuntaan vastaanottokeskuksen tukitoimia hyväksi käyttäen tai itsenäisesti. Käsite korvaisi voimassa olevan kotoutuslain käsitteen kuntaan osoittamisesta. Voimassa olevan kotoutuslain nojalla kuntaan osoittaminen on menettely, jolla henkilö siirtyy vastaanottokeskuksesta kuntaan. Tarkemmin sanottuna kuntaan osoittamisella tarkoitetaan voimassa olevan kotoutuslain mukaan sitä menettelyä, kun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus osoittaa henkilön kuntaan, jonka kanssa kuntapaikkoja koskeva sopimus on tehty. Kuntaan osoittamisen kohderyhmänä on voimassa olevan lain mukaan 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettut henkilöt, jotka vastaavat tämän lakiehdotuksen 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettuja henkilöitä. Käytännössä kuitenkin moni oleskeluluvan saanut turvapaikanhakija siirtyy kuntaan vastaanottokeskuksen ohjaamana tai itsenäisesti, eikä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja kunnan sopimuksen ja kuntaan osoittamisen kautta. Tarkoitus on muuttaa kotoutuslain käsitteistö kuvaamaan paremmin käytäntöä. Tällä esityksellä ehdotetaan, että kuntaan osoittamista vastaava kuntapaikalle ohjaaminen kohdistuisi nimenomaan niihin 2 §:n 3 tai 4 momentin mukaisiin henkilöihin, jotka ovat kiintiöpakolaisia tai erityisen haavoittuvassa asemassa ja tarvittaessa myös muihin. Kuntaan ja kuntapaikalle ohjaamisesta säädettäisiin tarkemmin 4 luvussa.

Kohdan 15 mukaan monialaisella yhteistyöllä tarkoitettaisiin eri toimialojen viranomaisten, järjestöjen, yhdistysten, yhteisöjen, säätiöiden, koulutuksen toteuttajien, oppilaitosten, palveluntuottajien ja muiden tahojen yhteistyötä. Viranomaisilla tarkoitettaisiin erityisesti kuntaa, hyvinvointialuetta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta ja Kansaneläkelaitosta. On syytä huomata, että oppilaitokset ja järjestöt voivat olla myös palveluntuottajan roolissa siten kuin edellä kohdassa 11 tarkoitetaan. Järjestöillä tarkoitettaisiin muun muassa maahanmuuttaja-, kansalais- ja työmarkkinajärjestöjä. Yhteisöihin kuuluisivat myös eri uskonnolliset yhteisöt.

Kohdan 16 mukaan hyvillä väestösuhteilla tarkoitettaisiin väestöryhmien välisiä suhteita, jotka perustuvat myönteisiin asenteisiin, toimivaan vuorovaikutukseen, turvallisuuden tunteeseen ja osallistumiseen yhteiskunnassa. Asenteet ja vuorovaikutussuhteet vaikuttavat turvallisuudentunteeseen sekä kykyyn ja haluun osallistua yhteiskuntaan. Tarkastelemalla hyviä väestösuhteita kokonaisvaltaisesti näiden neljän ulottuvuuden, asenteiden, vuorovaikutuksen, osallisuuden ja turvallisuuden kautta, voidaan paremmin vaikuttaa niiden keskinäisiin suhteisiin ja suunnata toimenpiteitä vaikuttavammin. Esimerkiksi syrjimättömyys ja yhdenvertaisuuden toteuttaminen ovat avainasemassa osallisuuden tunteen kehittämisessä.

4 §. Lain soveltaminen lapseen. Pykälä sisältäisi säännökset lain soveltamisesta lapseen. Pykälän 1 momentin mukaan sovellettaessa lakia alle 18-vuotiaaseen, olisi ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen etua arvioitaessa olisi otettava huomioon, mitä siitä lastensuojelulain (417/2007) 4 §:ssä säädetään. Lapsen etu tulisi huomioida läpäisyperiaatteella kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluita suunniteltaessa, järjestettäessä ja toimeenpantaessa. Lapsen edun huomioiminen tulisi olla myös osa ohjausta, tiedotusta, neuvontaa sekä yhteiskuntaan ja sen toimintaan perehdyttämistä.

YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 59–60/1991) 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsia tulee kohdella yhdenvertaisesti riippumatta heidän omasta tai vanhempiensa taustasta tai ominaisuuksista (2 artikla). Lapsella on oikeus vapaasti ilmaista näkemyksensä kaikissa lasta koskevissa asioissa ja nämä näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti.

Lapselle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa (12 artikla). Vähemmistöryhmään kuuluvalta lapselta ei saa kieltää oikeutta nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään (30 artikla). Lapsella on oikeus koulutuksen ohella myös lepoon, leikkiin ja virkistykseen sekä taide- ja kulttuurielämään tutustumiseen (31 artikla). Erityisesti näiden oikeuksien käytännön toimeenpanon kannalta on tärkeä varmistaa kotoutumisen eri tilanteissa alaikäisten maahanmuuttajien mahdollisuudet osallistua ja kertoa mielipiteensä esimerkiksi omasta tai perheensä kotoutumissuunnitelmasta.

Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Velvollisuudesta selvittää ja ottaa huomioon alaikäisen toivomukset ja mielipide hänen ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla säädetään myös sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 10 §:n 1 momentissa.

Lastensuojelulain 4 §:n 2 momentin mukaan lapsen etua arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, miten eri toimenpidevaihtoehdot ja ratkaisut turvaavat lapselle: 1) tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin sekä läheiset ja jatkuvat ihmissuhteet; 2) mahdollisuuden saada ymmärtämystä ja hellyyttä sekä iän ja kehitystason mukaisen valvonnan ja huolenpidon; 3) taipumuksia ja toivomuksia vastaavan koulutuksen; 4) turvallisen kasvuympäristön ja ruumiillisen sekä henkisen koskemattomuuden; 5) itsenäistymisen ja kasvamisen vastuullisuuteen; 6) mahdollisuuden osallistumiseen ja vaikuttamiseen omissa asioissaan; sekä 7) kielellisen, kulttuurisen ja uskonnollisen taustan huomioimisen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että toteutettaessa tässä laissa säädettyjä palveluja on selvitettävä lapsen toivomukset ja mielipide sekä otettava ne huomioon lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavalla. Säännöksessä ilmaistaisiin selkeä velvollisuus selvittää ja huomioida lapsen etu ja selvittää lapsen mielipide lapsen iästä riippumatta. Lapsen mielipiteet ja näkemykset otettaisiin huomioon sen mukaan kuin tämän ikä ja kehitystaso edellyttävät. Kaksitoista vuotta täyttäneelle lapselle olisi varattava tilaisuus tulla kuulluksi hallintolain 34 §:n mukaisesti häntä itseään koskevassa asiassa. Lapsen mielipiteen selvittämisen ja kuulemisen tulee tapahtua hänen ymmärtämällään kielellä. Kaksitoista vuotta täyttäneitä lasta olisi esimerkiksi kuultava, kun hänelle laaditaan monialainen kotoutumissuunnitelma. Lasta olisi kuultava myös esimerkiksi kunnan ohjaamisessa taikka perheryhmäkotiin, muuhun asuinyksikköön tai kotihoitoon sijoittamisesta päätettäessä.

Lapsen mielipiteen selvittämisestä ja kuulemisesta säädetään esimerkiksi lastensuojelulain 20 §:ssä. Samat periaatteet on hyvä huomioida kotoutumislain mukaisessa lapsen mielipiteen selvittämisessä. Lastensuojelua toteutettaessa on kyseisen lainkohdan mukaan selvittävä lapsen toivomukset ja mielipide sekä otettava ne huomioon lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavalla. Lapsen mielipide on selvittävä hienovaraisesti sekä siten, että tästä ei aiheudu tarpeettomasti haittaa lapsen ja hänen vanhempiensa tai muiden läheisten ihmisten välisille suhteille. Samoin on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukainen valmius itsensä ilmaisemiseen. Käytettävät menetelmät ja välineet sekä lapsen tarvitsema tuki ja apu määräytyvät sen mukaan.

Pienen lapsen ollessa kyseessä voidaan muun muassa havainnoida lapsen käyttäytymistä ja hänen suhdettaan läheisiin ihmisiin. Varsinkin hyvin pienen lapsen toivomuksia ja mielipidettä voidaan selvittää myös välillisesti esimerkiksi lapselle läheisten henkilöiden, päiväkodin henkilöstön tai muiden asiantuntijoiden avulla kuulemalla heitä tai hankkimalla heiltä muuta selvitystä. Kouluikää lähestyvien ja sitä vanhempien lasten mielipiteiden ja toivomusten selvittäminen tapahtuu pääsääntöisesti keskustelemalla ja apuna voidaan käyttää lasten kanssa työskentelelyyn erikseen kehitettyjä välineitä. Lapsen mielipidettä selvittäessä on varmistuttava siitä, että lapsi voi aidosti ja vapaasti ilmaista käsityksensä asiasta. Lapsen täytyy tietää, miksi ja missä asiassa häntä kuullaan sekä mihin tarkoitukseen kuulemisessa kerättyjä tietoja käytetään.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin lisäksi niistä tilanteista, joissa lapsen mielipide voidaan jättää selvittämättä. Säännös vastaisi lastensuojelulain 20 §:n 3 momentin säännöstä. Säännöksen tarkoituksena on korostaa mielipiteen selvittämisen pääsääntöisyyttä ja sitä, että se voidaan jättää tekemättä vain poikkeuksellisesti. Lapsen mielipide voidaan jättää selvittämättä vain, jos selvittäminen vaarantaisi lapsen terveyttä tai kehitystä tai jos se on muutoin ilmeisen tarpeetonta. Selvittäminen saattaa vaarantaa lapsen terveyttä ja kehitystä esimerkiksi silloin, kun lapsen henkinen tila on sellainen, että mielipiteen selvittäminen järkyttäisi häntä tai rasittaisi häntä muuten kohtuuttomasti. Lapsen psyykinen suojelu menisi tällöin mielipiteen selvittämisen edelle.

5 §. Tulkitseminen ja kääntäminen. Pykälässä säädettäisiin viranomaisen velvollisuudesta huolehtia asian tulkitsemisesta tai kääntämisestä. Säännös olisi informatiivinen ja sen soveltaminen vastaisi tarkoitukseltaan voimassaolevan kotoutumislain mukaista sääntelyä, joka on epätarkoituksenmukaisen yksityiskohtaista. Pääsääntönä on viitata hallinnon yleislakeihin. Ehdotetun 1 momentin mukaan viranomaisen velvollisuudesta huolehtia asian tulkitsemisesta tai kääntämisestä säädetään hallintolain 26 §:ssä. Viranomaisella tarkoitettaisiin tässä yhteydessä erityisesti kuntaa ja hyvinvointialuetta, mutta myös muita viranomaisia, kuten Kansaneläkelaitosta.

Sosiaali- ja terveystieteiden kielestä ja mahdollisuudesta tulkitsemiseen säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 5 §:ssä. Pykälässä säädettäisiin, milloin maahanmuuttajalla olisi oikeus käyttää tulkkia tämän lain tarkoittamien toimenpiteiden ja palvelujen yhteydessä. Jos maahanmuuttaja ei osaa suomen tai ruotsin kieltä, hän tarvitsee monissa asioissa avukseen ammattitaitoista tulkkia. Näistä asioista esimerkkeinä voidaan mainita terveydenhuollon palvelut, sosiaalipalvelut ja lastensuojelu. Erityisesti olisi huolehdittava siitä, etteivät lapset joudu toimimaan tulkkeina vanhemmilleen. Tulkitsemisen voisi suorittaa muukin kuin tulkin tutkinnon tai vastaavat kelpoisuusvaatimukset muutoin täyttävä henkilö. Viranomaisen tulee kuitenkin mahdollisuuksien mukaan varmistaa tulkkauksen laadukkuus ja ensisijaisesti olisi käytettävä kaikkien osapuolten silmissä puolueetonta ja asiansa osaavaa ammattitulkia.

Viranomainen voisi asian selvittämiseksi tai asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi huolehtia mahdollisuuksien mukaan tulkitsemisesta tai kääntämisestä muussakin asiassa, erityisesti, jos

kyseessä olisi asianosainen, joka tarvitsee erityisiä toimenpiteitä. Ohjauksessa, neuvonnassa ja muissa asiakaskontakteissa on harkittava, milloin tulkin käyttö on aiheellista asian molemminpuolisen ymmärtämisen sekä asiakkaan tai viranomaisen oikeusturvan kannalta. Lasten, nuorten ja perheiden asioissa tehdään usein kauaskantoisia ratkaisuja, joten tulkin käyttöä on erityisesti syytä harkita. Hallintolain yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan asianosaisaloitteisessa asiassa maksuttoman tulkitsemis- ja käännösavun saamisen merkitys korostuu erityisesti silloin, kun kysymys on henkilön perustoimeentuloa koskevasta asiasta.

Hallintolain 26 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on järjestettävä tulkitseminen 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 asianosainen ei vammaisuuden tai sairauden perusteella voi tulla ymmärretyksi. Voimassa olevan kotoutumislain 1 momentti sisältää vastaavat säännökset.

Hallintolain 26 §:n mukainen velvollisuus tulkita tai kääntää koskee myös maahanmuuttajien käyttämiä kieliä. Hallintolaisissa ei ole kyse virallisesta tulkkauksesta. Siinä käytetyt termit tulkitseminen ja kääntäminen viittaavat asioiden joustavaan hoitoon. Viranomainen voi huolehtia tulkitsemisesta itse tai turvautua ulkopuoliseen apuun. Tulkitseminen ja kääntäminen eivät edellytä, että ne suoritetaan asianomaisen äidinkielellä. Ne voidaan tehdä kielellä, jota asianomaisen voidaan todeta asian laatuun nähden riittävästi ymmärtävän. Erityisesti harvinaisille tai vähän esiintyville kielille ei tulkkia ole vaikeuksista saatavilla kaikkialla Suomessa. Tulkkauksen ei edellyttäisi sitä, että tulkki olisi samassa tilassa asianomaisen kanssa, vaan tarpeen mukaan voitaisiin käyttää myös etätulkkausta puhelimen tai videon välityksellä. Etätulkkauksella saavutetaan säästöjä matkakustannuksissa ja matkustamiseen kuluva ajassa. Myös anonymi puhelin-tulkkauksen voi olla hyvä vaihtoehto arkaluontoisia asioita käsiteltäessä. Etätulkkausta käytettäessä on kuitenkin huolehdittava tulkkauksen riittävästä laadukkaudesta sekä teknisten ratkaisujen laadusta.

Hallintolain 26 §:n 2 momentin mukaan asia voitaisiin tulkita tai kääntää sellaiselle kielelle, jota maahanmuuttajan voidaan todeta asian laatuun nähden riittävästi ymmärtävän. Tarkoituksena on edistää asioiden joustavaa hoitoa, kuitenkin siten, että maahanmuuttajan oikeusturvasta huolehdittaisiin asianmukaisesti ja turvattaisiin perustuslain 21 §:n mukaisesti asioiden asianmukainen käsittely. Voimassa olevassa kotoutumislain 5 §:n 2 momentti sisältää vastaavat säännökset.

6 §. Oikeus työttömyysetuuteen ja toimeentulotukeen. Ehdotetun pykälän mukaan maahanmuuttajan oikeuteen saada työttömyysetuutta sovellettaisiin, mitä työttömyysturvalaissa (1290/2002) säädetään ja oikeuteen saada toimeentulotukea sovellettaisiin, mitä toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) säädetään.

Ehdotettu säännös olisi informatiivinen eikä maahanmuuttajalla olisi ehdotetun pykälän perusteella oikeutta toimeentulotukeen tai työttömyysetuuteen eli työttömyyskassan maksamaan ansiopäivärahaan taikka Kansaneläkelaitoksen maksamaan peruspäivärahaan tai työmarkkinatukeen. Etuuksien saamisen edellytykset ratkaistaisiin työttömyysturvalain ja toimeentulotuesta annetun lain perusteella.

7 §. Kuntien yhteistyö. Pykälässä ehdotetaan säädettävän, että kunnalle tässä laissa säädetyt tehtävät voitaisiin toteuttaa myös kuntalain 49 §:ssä tarkoitettuna kuntien välisenä yhteistyönä taikka työvoimapaalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 1 luvun 3 §:n 1 kohdassa tarkoitettuna työvoimaviranomaisen toimesta. Pykälän tarkoituksena olisi mahdollistaa kunnille erilaiset yhteistyömallit, sillä eri kuntien tilanne vaihtelee merkittävästi niin väestömäärän kuin maahanmuuttaja- ja kotoutuja-asiakkaiden lukumäärän ja palvelutarpeen suhteen. Erityisesti

pienen kunnan voisi olla haastavaa järjestää esimerkiksi yhteiskuntaorientaatiota tai kotoutumiskoulutusta, mikäli kunnassa asuisi vain yksittäisiä kotoutuja-asiakkaita, jolloin voisi olla kannattavampaa hankkia tai järjestää koulutus yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Kuntalain 49 §:tä sisältää muun muassa kuntayhtymät yhteistyön muotona. Kuntien välisillä yhteistyömalleilla voitaisiin edistää myös sitä, että palveluita olisi saatavilla ilman pitkiä odotusaikoja ja sitä, että niitä voitaisiin räätälöidä eri kohderyhmille.

Eduskunnalle annetaan tämän esityksen kanssa samanaikaisesti hallituksen esitys laiksi työvoimapalveluiden järjestämisestä (HE xx/2022 vp). Siinä käytetään käsitettä työvoimaviranomainen, joka tarkoittaa kunnan tai kuntayhtymän viranomaista, joka vastaa työvoimapalveluiden järjestämisestä. Kyseisen esityksen mukaan kunta voisi järjestää työvoimapalvelut itse, jos kunnan työvoiman määrä on vähintään 20 000 henkilöä. Jos kunnan työvoiman määrä alittaa 20 000 henkilön rajan, kunnan tulisi muodostaa yhden tai useamman muun kunnan kanssa työllisyyden hoidon yhteistoiminta-alue työvoimapalveluiden järjestämiseksi. Tällä tavoin muodostettavalla työllisyysalueella siihen kuuluvien kuntien yhteenlasketun työvoiman määrän tulisi olla vähintään 20 000 henkilöä. Kyseisessä lakiehdotuksessa säädettäisiin kuitenkin myös tilanteesta, jossa tuon yhteistoiminta-alueen vaatimuksista (mukaan lukien 20 000 henkilön työvoiman määrä) voisi poiketa. Pykälässä oleva ”jollei muusta lainsäädännöstä johdu muuta” viittaa siihen, että tiettyjä kuntien tehtäviä on erityislainsäädännössä säädetty tehtäväksi erilaisilla malleilla. Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa lakiehdotuksessa säädetään työvoimapalveluista, jotka on toteutettava kyseisen lain mukaisilla yhteistoiminta-alueilla, ellei kunnassa ole vaadittavaa työvoimapohjaa itsessään. Koska moni kotoutuja on myös työnhakija, on heidän osaltaan noudatettava työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain säännöksiä, joihin kotoutumislaisissa ehdotetaan monelta osin viitattavan. Esimerkiksi kotoutumiskoulutus olisi jatkossa sellainen kunnan tehtävä, jonka osalta tämä vaikuttaa. Työvoimakoulutuksena järjestettävä kotoutumiskoulutus olisi nimittäin järjestettävä työvoimaviranomaisen toimesta, joka voisi tarkoittaa kunnan tai kuntayhtymän viranomaista kuten edellä on kuvattu. Muu kuin työvoimakoulutuksena järjestettävä kotoutumiskoulutus, jota kotoutuja-asiakas voi opiskella omaehtoisesti kotoutumislain nojalla, olisi sen sijaan kunnan järjestämisvastuulla, ja kunta voisi valita järjestääkö se tämän yksin vai yhteistyössä muiden kuntien kanssa.

Tässä lakiehdotuksessa pyritään välttämään se, että toistettaisiin kussakin pykälässä erikseen, onko kyseessä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen mukainen työvoimaviranomainen vai voiko kyseessä olla myös muu kunnan viranomainen. Selkeyden vuoksi säädetään vain kunnasta, ja silloin, kun kyse on työvoimapalveluista, kunta tarkoittaa työvoimapalveluviranomaista ja riippuu alueesta, onko kyseessä kunnan vai kuntayhtymän viranomainen.

On myös syytä huomata, että kunta itse päättäisi oman hallinnollisen rakenteensa mukaan lukien sen, miten kotoutumispalvelut kunnassa järjestettäisiin. Kun kunta olisi määritelty, minkä yksikön alaisuudessa kunnan kotoutumisen edistämisen palvelut olisivat, sen tulisi ilmoittaa siitä viestinnässään tavoilla, jotka edistäisi kotoutuja-asiakkaiden ja yhteistyötahojen hakeutumista.

8 §. *Kotoutumista edistävien palveluiden tarpeen ilmoitus.* Pykälässä säädettäisiin uudenlainen ilmoitusvelvollisuus. Esitetään, että viranomainen tai muu henkilö voi tehdä maahanmuuttajan suostumuksella salassapitosäännösten estämättä kunnalle ilmoituksen maahanmuuttajasta, jolla arvioidaan olevan tarve tässä laissa tarkoitetuille kotoutumista edistäville palveluille. Viranomainen voi tarkoittaa esimerkiksi hyvinvointialuetta, Kansaneläkelaitosta tai poliisia taikka niiden palveluksessa olevaa virkailijaa. Muu henkilö voi olla esimerkiksi järjestö- tai yhdistystoimija tai vapaaehtoisena toimiva henkilö.

Kotoutumista edistävien palveluiden tarpeen ilmoituksen on sisällettävä maahanmuuttajan yksilöinti- ja yhteystiedot. Nämä tiedot ovat välttämättömiä kunnalle, jotta se saa tavoitettua maahanmuuttajan 12 §:ssä tarkoitettuun osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin. Yksilöintitiedot tarkoittavat esimerkiksi nimeä ja henkilötunnusta ja yhteystiedot osoitetta, puhelinnumeroa ja sähköpostiosoitetta.

Ehdotetun 2 momentin mukaan kunnan on määriteltävä ilmoituksen vastaanottava taho, otettava sille osoitettu ilmoitus käsittelyyn viivytyksettä sekä käynnistettävä 2 luvussa tarkoitettut toimenpiteet tarpeen mukaisesti.

Pykälän tavoitteena on saada maahanmuuttajia tavoitettua kunnan kotoutumispalveluihin. Lakiehdotuksella jäljempänä 2 luvussa säädetään osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinneista, joihin maahanmuuttaja, johon sovelletaan tätä lakia, ohjattaisiin. Arvioinnin pohjalta hänelle laadittaisiin kotoutumissuunnitelma tai monialainen kotoutumissuunnitelma. Lakiehdotuksessa on kuitenkin kohdennettu nämä arvioinnit ja suunnitelmat niihin maahanmuuttajaryhmiin, joilla voidaan erityisesti katsoa olevan tarvetta näille toimenpiteille, tai tarkemmin sanottuna näitä toimenpiteitä seuraaville palveluille, joista sovitaan kotoutumissuunnitelmassa. Lakiehdotuksen 9 luvussa säädettäisiin henkilötietojen käsittelystä ja kunnan tiedonsaantioikeuksista, joiden kautta kunta saisi tiedon näistä henkilöistä. Näiden kohderyhmien lisäksi myös muille maahanmuuttajille voidaan maahanmuuton alkuvaiheessa tehdä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi sekä kotoutumissuunnitelma, jos hänellä on sille tarvetta.

Kunta ei kuitenkaan saa kattavasti tietoa kaikista kunnassa asuvista maahanmuuttajista. Myös työ- ja opiskeluperusteisesti maassa oleskelevilla maahanmuuttajilla tai heidän perheillään voi olla kuitenkin tarpeita kotoutumista edistäville palveluille. Esitetään viranomaiselle tai muulle henkilölle oikeus tehdä salassapitosäännösten estämättä maahanmuuttajan suostumuksella kunnalle ilmoitus maahanmuuttajasta, jolla voi olla tarve kotoutumista edistäville palveluille. Salassapitosäännöksistä poikkeaminen on tarpeen, sillä viranomainen on voinut saada tiedon henkilöstä omassa toiminnassaan, eikä ilman tällaista säännöstä voisi antaa kunnalle kyseisen henkilön tietoja. Pykälän tavoitteena on myös muun muassa ehkäistä ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä. Mikäli viranomainen tai muu henkilö saisi tiedon tällaisesta tilanteesta, hän voisi ilmoittaa kunnalle, joka tavoittaisi henkilön kotoutumista edistäviin palveluihin.

Kunnan vastuulla olevien kotoutumista edistävien palveluiden lisäksi on tärkeää, että tarvittaessa asiakkaan tuen arvetta arvioidaan monialaisesti. Ehdotettu kotoutumista edistävien palveluiden tarpeen ilmoitus ei voi korvata sosiaalihuoltolain 35 §:ssä säädettyä yhteydenottoa tuen tarpeen arvioimiseksi. Sosiaalihuoltolain 35 §:n mukaisesti esimerkiksi, jos opetustoimen, liikuntatoimen, lasten päivähoidon, työ- ja elinkeinoviranomaisen tai Kansaneläkelaitoksen palveluksessa oleva on tehtävässään saanut tietää henkilöstä, jonka sosiaalihuollon tarve on ilmeinen, hänen on ohjattava henkilö hakemaan sosiaalipalveluja tai henkilön antaessa suostumuksensa otettava yhteyttä hyvinvointialueen sosiaalihuollosta vastaavaan viranomaiseen, jotta tuen tarve arvioitaisiin. Alaikäisten lasten osalta on huomioitava sosiaalihuoltolain 35 §:n velvoitteen ohella myös lastensuojelulain 25 §:ssä tarkoitettu ilmoitusvelvollisuus, mikäli lapsen hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai oma käyttäytyminen edellyttää lastensuojelun tarpeen selvittämistä. Kotoutumista edistävien palveluiden tarpeen ilmoituksen käsittelyssä on varmistettava, että asiakkaan tuen tarvetta selvitetään tarpeen mukaan monialaisesti, eikä tuen saanti esimerkiksi sosiaalihuollosta tarpeettomasti viivästy.

2 luku **Kotoutumista edistävät palvelut**

Luvussa säädettäisiin voimassa olevaa kotoutumislakia vastaavasti kotoutumista edistävästä palveluista. Luvussa säädettäisiin matalan kynnyksen ohjauksesta ja neuvonnasta sekä siitä, mitä kotoutumista edistävät palvelut ovat. Lisäksi luvussa säädettäisiin uudesta kunnan kotoutumisohjelmasta ja siihen sisältyvistä palveluista. Voimassa olevan kotoutumislain alkukartoitus korvattaisiin osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnilla sekä sen monialaisella toteutuksella. Myös kotoutumissuunnitelmasta säädettäisiin monialainen toteutus. Voimassa olevaa kotoutumislakia vastaavasti säädettäisiin myös perheen kotoutumissuunnitelmasta, mutta erillisestä alaikäisen kotoutumissuunnitelmasta luovuttaisiin, sillä sen nykyiselle kohderyhmälle tehtäisiin monialainen kotoutumissuunnitelma. Luvussa säädettäisiin myös kotoutumiskoulutuksesta, omaehtoisista opinnoista sekä uudesta monikielisestä yhteiskuntaorientaatiosta.

On syytä huomioida, että kunnalla olisi tässä luvussa säädettyjen palveluiden osalta järjestämisvastuu, mutta sen olisi mahdollista sopia palveluiden toteuttamisesta myös palveluntuottajan kanssa 23 §:ssä tarkoitetun yhteiskuntaorientaation, 24 §:ssä tarkoitetun kotoutumiskoulutuksen sekä omaa ohjausta ja neuvontaansa täydentävästi 9 §:ssä tarkoitetun ohjauksen ja neuvonnan osalta.

9 §. Ohjaus ja neuvonta. Pykälässä säädettäisiin erityisesti kotoutumisen alkuvaihetta tukevasta ohjauksesta ja neuvonnasta sekä suomalaisesta yhteiskunnasta annettavasta perustiedosta. Säännös vastaisi pääosin sisällöllisesti voimassa olevaa lainsäädäntöä, mutta sillä tarkennettaisiin kunnan vastuuta varmistaa matalan kynnyksen ohjauksen ja neuvonnan saatavuus kunnassa tunnistettua tarvetta vastaavasti kotoutumislain varsinaista soveltamisalaa laajemmalle kohderyhmälle. Myös neuvonnan sisältöjä avattaisiin voimassa olevaa lainsäädäntöä yksityiskohtaisemmin tuoden esiin yleisneuvonnan laaja-alaisuutta.

Lisäksi pykälässä täsmennettäisiin ohjauksen ja neuvonnan kohderyhmää siten, että tarvittavaa neuvontaa tulisi olla saatavissa riippumatta maahanmuuton syystä, työmarkkina-asetmasta tai Suomessa asutun ajan kestosta ja ohjaamista tarvetta vastaavasti osaamisen ja kotoutumisen palvelutarvearvioon sekä kotoutumista edistäviin ja muihin palveluihin. Tällä pyritäisiin varmistamaan, että tarvittavaa neuvontaa asettautumisen ja kotoutumisen tueksi sekä tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta ja työelämästä olisi tarjolla myös esimerkiksi työn tai perhesuhteiden vuoksi Suomeen muuttaneille, joilla saattaa etenkin maahan tulon alkuvaiheessa olla samankaltaisia tiedon- ja palvelutarpeita kuin kotoutumislain soveltamisalan pääasiallisiin kohderyhmiin kuuluvilla. Matalan kynnyksen neuvonnan ja ohjauksen saatavuutta parantamalla voitaisiin myös osaltaan ennalta ehkäistä esimerkiksi työperusteisen hyväksikäytön ilmenemistä, kun tietoa, neuvontaa ja ohjausta olisi tarjolla riippumatta maahantulon syystä ja mahdollisuuksien mukaan myös monikielisesti.

Vaikka pykälässä säädettäisiin erityisesti kunnan vastuulla olevasta matalan kynnyksen ohjauksen ja neuvonnan järjestämisestä, koskisi yleinen ohjaus- ja neuvontavelvoite hallintolain mukaisesti kaikkia viranomaisia. Hallintolain mukaisesti myös muilla kuin kunnan viranomaisella olisi velvollisuus antaa neuvontaa vastuualueensa palveluista ja tarvittaessa ohjata maahanmuuttaja eteenpäin muiden viranomaisten palveluihin. Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa ei kuitenkaan erikseen säädettäisi tästä velvollisuudesta, sillä yleislaki soveltuu myös kotoutumista edistäviin viranomaisiin. Kotoutumislaisissa ehdotetaan säädettäväksi lähinnä kunnan ohjausvelvoitteista selkeyden vuoksi. Esimerkiksi osaamisen ja palvelutarpeen arvioinnin perusteella kunnan olisi ohjattava henkilö tarvittaessa myös muiden viranomaisten palveluihin.

Hallintolaisissa säädetään viranomaisten yleisistä velvoitteista ohjauksen ja neuvonnan järjestämisessä. Hallintolain mukaan viranomaisten toiminnan lähtökohtana tulisi olla hyvä hallintotapa kaikkien asiakkaiden, myös maahanmuuttajien asioiden hoitamisessa. Hallintolain 8 §:n 1

momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, lain 8 §:n 2 momentin mukaan sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen. Neuvonta liittyy myös hallintolain 7 §:ssä säädettyyn palveluperiaatteeseen, jonka mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluja.

Pykälällä olisi liittymäkohta lakiehdotukseen työvoimapalveluiden järjestämisestä, jossa säädettäisiin työvoimapalveluiden järjestämisestä ja kuntien yhteistyöstä sekä työvoimapalveluihin liittyvistä tieto- ja neuvontapalveluista sekä esitykseen laiksi työllistymistä edistäväksi monialaiseksi yhteistoiminnaksi, jossa säädettäisiin työllistymistä edistävän monialaisen tuen yhteistoimintamallin järjestämisestä sekä nuorten monialaisen matalan kynnyksen tuen tarjoamisesta. Tämän lakiehdotuksen mukaiset matalan kynnyksen ohjauksen ja neuvonnan toimipisteet ja palvelumallit voisivat soveltuvien osin toimia yhteistyössä tai yhteensovitettuina edellä mainittujen palveluiden kanssa.

Ehdotetun pykälän *1 momentissa* säädettäisiin kunnan vastuusta järjestää yleistä neuvontaa ja ohjausta. Säännöksellä korostettaisiin erityisesti kunnan roolia kotoutumiseen liittyvän ohjauksen ja neuvonnan järjestämisessä kunnalle esitetyn kotoutumisen edistämisen kokonaisvastuun mukaisesti. Tarjolla olevan matalan kynnyksen ohjauksen ja neuvonnan kautta kunnalla olisi myös mahdollisuus tavoittaa nykyistä kattavammin alueellaan asuvia maahanmuuttajia ja tätä kautta myös edistää maahanmuuttajien ohjautumista tarvittaessa kotoutumista edistäviin ja muihin palveluihin. Pysyvien rakenteiden luomiseksi ja ohjauksen ja neuvonnan saatavuuden parantamiseksi kunnalle säädettäisiin vastuu siitä, että henkilökohtaista yleistä ohjausta ja neuvontaa on saatavilla kunnan alueella siten kuin alueen palvelutarve edellyttää. Matalan kynnyksen ohjausta ja neuvontaa voitaisiin tarjota erillisessä palvelupisteessä tai osana muita kunnan palveluita, esimerkiksi muun yleisneuvonnan yhteydessä. Kunnat voisivat sopia myös erilaisin yhteistyöjärjestelyin ohjauksen ja neuvonnan tarjoamisesta yksittäistä kuntaa laajemmalla alueella. Koska monessa kunnassa toimii vakiintuneita ohjauksen ja neuvonnan toimipisteitä ja palvelumalleja, säännöksellä mahdollistettaisiin kunnille sekä muille toimijoille alueen kuntien ja maahanmuuttajien tarpeisiin joustavasti vastaavien mallien luominen. Henkilökohtaisen, kasvokkain tapahtuvan, palvelun lisäksi ohjauksessa ja neuvonnassa voitaisiin hyödyntää ryhmämuotoista neuvontaa, monikanavaisuutta sekä erilaisia kiertäviä ja verkostomaisia toteutusmalleja. Neuvonnan tarjoamisessa voitaisiin myös hyödyntää esimerkiksi järjestöjen ja yhdistysten osaamista ja eri kieli- ja kohderyhmien tuntemusta. Ohjaus- ja neuvontapalveluiden organisoinnissa ja palveluiden tarjoamisessa tulisi huomioida maahanmuuttajien tarpeet, muun muassa matalan kynnyksen periaate ja monikielisyys.

Ohjausta ja neuvontaa vahvistaisi viranomaisten välinen, verkostomainen yhteistyö. Esimerkkinä palvelujen yhteensovittamisesta voidaan mainita alle 30-vuotiaiden nuorten monialainen Ohjaamo-toimintamalli, jolla edistetään nuorten elämänhallintaa sekä kouluttautumista ja työllistymistä eri hallinnonalojen viranomaisten sekä kolmannen ja yksityisen sektorin yhteistyössä. Ohjaamoiden asiakkaina on myös maahanmuuttajanuoria ja monet maahanmuuttajanuoret hyötyvät Ohjaamoiden kokonaisvaltaisesta toimintamallista. Ohjaamo-toiminnassa monialaisuus perustuu eri tahojen sopimukselliseen yhteistyöhön, jolloin toimintaan osallistuvat tahot sijoittavat työntekijöitään yhteiseen toimipisteeseen vastaten kyseen omaisten henkilöiden palkkaus- ja kustannuksista. Työllistymistä edistävän monialaisen yhteistoiminnan lakiesityksessä säädettäisiin jatkossa nuorten monialaisen matalan kynnyksen tuen tarjoamisesta. Myös ohjaus- ja neuvontapalveluiden toteuttamisessa voitaisiin hyötyä vastaavasta monialaisesta synergiasta, jolla vastattaisiin asiakaslähtöisesti neuvonnan tarpeisiin.

Ohjauksen ja neuvonnan sisältöjä määriteltäisiin pykälän 2 *momentissa*. Kunta antaisi maahanmuuttajille tietoa kunnan, hyvinvointialueen, muiden viranomaisten ja oppilaitosten sekä järjestöjen, yhdistyksen ja yhteisön tai muun kotoutumista edistävän toimijan kotoutumista ja työllistymistä edistävästä palveluista ja toiminnasta. Neuvontana annettaisiin laaja-alaisesti tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta, palvelu- ja koulutusjärjestelmästä, työelämästä sekä maahanmuuttajan oikeuksista ja velvollisuuksista Suomessa. Tällä pyrittäisiin varmistamaan, että eri syistä maahan muuttaneilla on yhdenvertainen mahdollisuus saada tietoa ja neuvontaa vähintään keskeisimmistä asettautumiseen, kotoutumiseen ja suomalaiseen työelämään liittyvistä aihealueilta. Neuvonnassa huomioitaisiin myös kansalaisyhteiskunnan, järjestöjen, yhdistysten ja yhteisöjen tarjoama toiminta.

Lisäksi momentissa esitetään, että kunta ohjaisi maahanmuuttajan tarvittaessa osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin sekä muihin kotoutumista edistäviin palveluihin, kuten esimerkiksi erilaisille osa-aikaisille kielikursseille tai järjestö- ja vapaa-ajan toimintaan. Tämä kirjaus koskee tilanteita, joissa maahanmuuttajalle ei laadittaisi kotoutumissuunnitelmaa, joissa näihin palveluihin osallistumisesta voitaisiin sopia.

Valtioneuvoston kansalliskielistrategiaa koskevan periaatepäätöksen mukaan Suomeen asettuville ulkomaalaisille tulee antaa kotoutumislain mukaisissa palveluissa järjestelmällisesti tietoa Suomen kaksikielisyydestä ja suomen- ja ruotsin kielen kurssitarjonnasta sekä kaksikielisyyden merkityksestä työmarkkinoilla. Ohjauksella ja neuvonnalla turvattaisiin, että maahanmuuttajat saisivat asianmukaista neuvontaa tämän lain 2 luvun mukaisista kotoutumista edistävästä palveluista ja työelämästä. Suomalaista yhteiskuntaa ja työelämää sekä maahanmuuttajien oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva tieto edistää maahanmuuttajan mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnan ja työelämän toimintaan sekä vahvistaa omatoimisuutta. Neuvonnalla ja ohjauksella edistettäisiin ohjautumista tarpeita vastaaviin palveluihin sekä ennaltaehkäistäisiin kielteisiä ilmiöitä, jotka liittyvät esimerkiksi kielitaidottomuuteen ja yhteiskunnan ja työelämän heikkoon tuntemukseen.

Pykälän 3 *momentissa* säädettäisiin maahanmuuttajille annettavasta perustiedosta voimassa olevan kotoutumislain erillistä pykälää vastaavasti. Perustieto olisi maahanmuuttajille tarjottavan neuvonnan ensivaihe ja sen avulla maahanmuuttajat saisivat heti muuton alkuvaiheessa tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta. Perustietoa jakaisivat ensisijaisesti Suomen edustustot ulkomailla, Maahanmuuttovirasto ja Digi- ja väestötietovirasto oleskelulupapäätöksen tiedoksianton, oleskeluoikeuden rekisteröinnin, oleskelukortin myöntämisen tai kotikunta- ja väestörekisteröinnin yhteydessä. Näillä viranomaisilla olisi velvollisuus jakaa vähintään linkki perustietosisältöön. Tämä tehostaisi jakelua ja lisäisi todennäköisyyttä, että tieto tavoittaisi suuremman osan maahanmuuttajista. Perustieto sisältäisi nykytilaa vastaavasti tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta ja työelämästä. Perustietoa tarjotaan useilla kielillä. Tieto annettaisiin maahanmuuttajalle sillä kielellä, mitä hän parhaiten ymmärtää. Kukin viranomainen vastaisi oman toimialansa osalta perustietosisällön tuottamisesta sekä päivittämisestä. Mukana päivityksessä olevia viranomaisia ovat muun muassa ulkoministeriö, ympäristöministeriö, Maahanmuuttovirasto, Kansaneläkelaitos, Terveystieteiden tutkimuskeskus, Opetushallitus, Digi- ja väestötietovirasto, poliisi sekä muut edustajat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista, kunnista ja jatkossa myös hyvinvointialueilta.

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi perustietoaineiston yhteensovittamisesta, käännösten ajantasaisuudesta ja jakelusta viranomaisten käyttöön. Perustietoa ja sen tarjoamisen muotoja uudistettaisiin siten, että varmistettaisiin tiedon saavutettavuus, monipuolisuus, laaja-alaisuus ja ajantasaisuus. Perustiedon lisäksi monikielistä tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta ja työelämästä sekä eri viranomaisten palveluista on tarjolla verkkopohjaisesti esimerkiksi infoFin-

land.fi-sivuston kautta ja eri viranomaiset, kunnat ja järjestöt ovat tuottaneet runsaasti monikielistä materiaalia eri tilanteisiin. Monikielisyyden ja selkokielen käytön lisääminen erityisesti viranomaisviestinnässä edistäisi maahanmuuttajien mahdollisuutta toimia aktiivisesti osana yhteiskuntaa ja vahvistaisi luotettavan tiedon saavutettavuutta.

Ohjaus ja neuvonta olisi julkinen hallintotehtävä, mutta täydentääkseen sen saatavuutta esimerkiksi eri kielillä, kunta voisi tarjonnan täydentämiseksi hyödyntää palveluntuottajantoteuttamaa neuvontaa siten kuin 4 momentissa säädettäisiin. Kyseessä voisi olla esimerkiksi jonkin järjestön, yhdistyksen tai yhteisön tuottama neuvonta, joka täydentäisi kunnan ohjausta ja neuvontaa. Kunta ei kuitenkaan voisi ulkoistaa tehtävää kokonaan. Sen sijaan 7 §:ssä säädetyllä tavalla kunta voisi toteuttaa tehtävää yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle käsitellään tarkemmin luvussa 12 Suhde perustuslakiin ja sääätämisjärjestys.

10 §. Kotoutumista edistävien palveluiden järjestäminen. Pykälässä säädettäisiin kotoutumista edistävästä palveluista. Pykälän tarkoituksena olisi kuvata, että kotoutumista edistäviä palveluita on kahdenlaisia. Ensinnäkin kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja järjestetään osana 11 §:ssä tarkoitettua kunnan kotoutumisohjelmaa. Muut kotoutumista edistävät palvelut ovat yleisen palvelujärjestelmän palveluita eli kunnallisia perus- tai työllisyyspalveluita (mukaan lukien kulttuuri-, liikunta-, nuoriso- ja vapaa-ajan palveluita), kansallista koulutusjärjestelmää, hyvinvointialueen sosiaali- ja terveystalouden palveluita, Kansaneläkelaitoksen palveluita taikka järjestöjen, yhdistysten tai yhteisöjen toimintaa. Kansallisella koulutusjärjestelmällä tarkoitetaan tässä yhteydessä muun muassa kunnan järjestämistä olevaa varhaiskasvatusta, perusopetusta, lukiokoulutusta, ammatillista koulutusta ja korkea-asteen koulutusta. Kotoutumiskoulutus ja kotoutumislain mukaan tuettavat omaehtoiset opinnot ovat kotoutumislain mukaisia kotoutumisohjelmaan sisältyviä koulutuksia. Esitetäänkin, että kotoutumista edistäviin palveluihin kuuluvat kunnan kotoutumisohjelman palvelut sekä muut kotoutumista edistävät palvelut. Käsitteet on määritelty 3 §:ssä tarkemmin.

On syytä huomioida, että Helsingin kaupunki ei kuulu hyvinvointialueeseen. Ehdotetun 96 §:n mukaan, mitä tässä laissa säädetään hyvinvointialueesta, sovellettaisiin myös Helsingin kaupunkiin. Täten sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen osalta tarkoitetaan myös Helsingin kaupunkia. Vastaava soveltuu myös jäljempänä laissa niihin pykäliin, joissa säädetään hyvinvointialueista. Myöskään Ahvenmaan maakunnassa ei ole hyvinvointialueita, mutta Ahvenanmaalla on oma maakuntalakinsa kotoutumisen edistämisestä, joten tämä laki ei koske Ahvenanmaan maakunnan kuntia muilta osin kuin 8 luvun osalta. Näistä poikkeuksista säädettäisiin 10 luvussa.

11 §. Kunnan kotoutumisohjelman sisältö. Pykälässä säädettäisiin kunnan kotoutumisohjelman sisällöstä. Kotoutumisohjelma olisi uusi elementti kotoutumisen edistämisessä. Kotoutumisohjelman tarkoituksena on selkeyttää maahanmuuton alkuvaiheen palvelukokonaisuutta maahanmuuttajalle sekä kotoutumisen toimijoille. Lisäksi tarkoituksena on varmistaa kotoutumista edistävien palveluiden yhdenmukainen tarjoaminen Suomessa. Kotoutumisohjelma ei vastaisi voimassa olevan kotoutumislain 32 §:n mukaista kunnan kotouttamisohjelmaa, joka olisi kotoutumisen edistämisen suunnittelua koskeva asiakirja. Kotoutumisohjelma olisi palvelukokonaisuus, josta kunta ja maahanmuuttaja valitsisivat yksilöllisistä tarvetta ja tavoitteita vastaavat toimenpiteet ja palvelut, joihin osallistumisesta sovittaisiin 14 §:n mukaisessa kotoutumissuunnitelmassa tai sen 15 §:ssä tarkoitettussa monialaisessa toteutuksessa. Kotoutumisohjelman tarkoitus olisi muodostaa yksittäisistä palveluista selkeä ja tarvelähtöinen kokonaisuus.

Ehdotetussa 1 momentissa säädettäisiin kotoutumisohjelman vähimmäisisällöstä. Momentin mukaan kunnan on järjestettävä kotoutumisohjelma, joka sisältää ainakin maahanmuuttajan

osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin ja kotoutumissuunnitelman laadinnan, monikielisen yhteiskuntaorientaation, koulututusta ja palveluita, ohjelman aikaista ohjausta ja neuvontaa, kotoutumiskoulutuksen sisältäen kielitaidon päättöarvioinnin sekä ohjelman päättyessä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen päättöarvioinnin sekä jatko-ohjausta työ- ja elinkeinoelämään, koulutukseen tai tarpeellisiin palveluihin.

Maahanmuuttajan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnista säädettäisiin tarkemmin 12-13 §:ssä. Tätä seuraisi kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman laadinta, josta säädettäisiin 14–22 §:ssä, sekä monikielinen yhteiskuntaorientaatio, josta säädettäisiin 23 §:ssä. Yhteiskuntaorientaatiolla on tarkoitus vahvistaa maahanmuuttajan ymmärrystä suomalaisesta yhteiskunnasta ja arjen kansalaistoista sekä omista oikeuksista ja velvollisuuksista.

Kotoutumisohjelman olisi myös sisällettävä koulutusta ja palveluita, jotka edistävät suomen ja ruotsin kielen osaamista, luku- ja kirjoitustaidon osaamista, yhteiskunta- ja työelämävalmiuksia sekä työllistymistä ja yrittäjyyttä. Kunnan tilanteesta riippuen voisi olla riittävää tarjota vain suomen tai ruotsin kielen opetusta. Tällä tarkoitettaisiin erityisesti kotoutumiskoulutusta, josta säädettäisiin 24–25 §:ssä sekä omaehtoisten opintojen tukemista, joista säädettäisiin 26–30 §:ssä. Kunnassa tulisi olla myös tarjolla esimerkiksi lastenhoidolla tuettua koulutustarjontaa. Osana kotoutumiskoulutusta kotoutuja-asiakkaan suomen tai ruotsin kielitaidosta tulisi järjestää päättöarviointi, kuten 25 §:ssä säädettäisiin.

Kotoutumisohjelman aikainen ohjaus ja neuvonta olisi myös osa kotoutumisohjelmaa. Ohjausta ja neuvontaa tarjottaisiin luonnollisesti myös ehdotetun 9 §:n nojalla. Kotoutumisohjelman aikainen ohjaus ja neuvonta keskittyisi kuitenkin erityisesti kotoutumisohjelman mukaisiin palveluihin ja toimenpiteisiin liittyvään ohjaukseen ja neuvontaan sekä kotoutuja-asiakkaan yksilöllisen kotoutumis- ja työllistymisprosessin suunnitelmallisen etenemisen tukemiseen ja eroaisi siten yleisemmästä, matalan kynnyksen 9 §:ssä tarkoitettua ohjauksesta ja neuvonnasta.

Kotoutumissuunnitelman päättyessä toteutettaisiin kotoutuja-asiakkaan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen päättöarviointi, jonka perusteella hänet ohjattaisiin työ- ja elinkeinoelämään, koulutukseen tai hänelle tarpeellisiin palveluihin riippuen hänen yksilöllisistä tavoitteistaan ja tarpeistaan. On syytä huomata, että mikäli kotoutuja-asiakas on työtön työnhakija, voitaisiin palvelutarpeen päättöarviointi suorittaa esimerkiksi työnhakukeskustelussa tai välttämättä erillistä loppukeskustelua ei tarvittaisi, jos hän jatkaisi työvoimapalveluiden asiakkaana. Sen sijaan erityisesti työvoiman ulkopuolella olevalle maahanmuuttajalle voisi olla tarpeen, että kotoutumissuunnitelman päättyessä käytäisiin läpi hänen tilanteensa ja ohjattaisiin hänet ilmoittautumaan työllisyyspalveluiden asiakkaaksi tai muihin hänelle tarkoituksenmukaisiin palveluihin, mikäli hän ei olisi työllistymässä. Päättöarviointi ja jatko-ohjaus tulisi kuitenkin olla kunnan kotoutumisohjelman mukainen palvelu, josta voitaisiin perusmuotoisella tai monialaisella kotoutumissuunnitelmalla sopia yksilön tarpeiden mukaisesti.

Ehdotetun 2 *momentin* mukaan kotoutumisohjelma voi lisäksi sisältää muita kotoutuja-asiakkaan työllisyyttä, yrittäjyyttä, työ- ja toimintakykyä, kunnan järjestämistä olevia maahanmuuttajien hyvinvointia ja terveyttä tai kotoutumista edistäviä palveluita sekä järjestö-, yhdistys- tai yhteisötoimintaan tai muuhun yhteiskunnan taikka kulttuuri- ja vapaa-ajan toimintaan tutustumista ja osallistumista. Koska kyseessä olisi kunnan ohjelma, kunta voisi sisällyttää siihen myös muita järjestämiään palveluita.

Kunnilla voi olla erilainen tilanne maahanmuuttajaväestön määrään ja palvelutarpeen osalta, ja kuntien tulisi tarjota tätä palvelutarvetta vastaavia palveluita kotoutuja-asiakkaille. Voimassa

olevan kotoutumislain 26 §:ssä säädetään muista kotoutumista tukevista ja edistävästä toimenpiteistä ja palveluista. Sen mukaan kunta voi järjestää myös esimerkiksi maahanmuuttajalapsen ja -nuoren kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja. Jatkossakin kunta voisi järjestää lapsille, nuorille ja perheille kohdistettuja kotoutumista edistäviä palveluita. Lasten ja nuorten huomioiminen on erityisen tärkeää, koska alaikäisille ei lähtökohtaisesti laadita omia kotoutumissuunnitelmia, ellei kyseessä ole alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tullut lapsi tai ellei lapsen oma tilanne sitä edellytä. Tarkoituksena lakiesityksellä on myös tavoittaa aiempaa laajemmin työvoiman ulkopuolella olevia maahanmuuttajia, kuten kotona lapsia hoitavia vanhempia. Voidakseen osallistua kotoutumispalveluihin esimerkiksi hoitovapaan aikana, tulisi kunnan tarjota maahanmuuttajalle soveltuvia palveluita, esimerkiksi lastenhoidolla tuettuja koulutuksia.

Kunta voisi sopia alueellaan sijaitsevien järjestöjen, yhdistysten ja yhteisöjen kanssa yhteisen toiminnan järjestämisestä kotoutumisen edistämiseksi. Kunnilla on mahdollisuus myös avustaa näitä toimijoita taloudellisesti. Järjestöjen rahoitusta kuvataan tarkemmin nykytilan kuvauksessa kohdassa ”järjestöjen, yhdistysten ja yhteisöjen rooli kotoutumisen edistämiseksi”. Kunnilla on vastuu myös harrastus- ja vapaa-ajan toiminnan järjestämisestä, ja myös tällaista voisi sisällyttää kotoutumisohjelmaan.

Kulttuuri- ja vapaa-ajan toimintaan tutustumisella ja osallistumisella tarkoitetaan erilaisia toimenpiteitä, joilla kotoutuja-asiakas tutustuu tai osallistuu näihin toimintoihin. Esimerkiksi kirjastot ja museot ovat jo pitkään palvelleet aktiivisesti turvapaikanhakijoita ja maahanmuuttajia tarjoamalla matalan kynnyksen toiminta- ja kohtaamispaikkoja sekä paikallistietoa ja tietoa alueen historiasta ja kulttuuriperinnöstä. Lisäksi kirjastot ja museot järjestävät erilaisia kulttuuritapahtumia ja toteuttavat räätälöityjä kotoutumista edistäviä hankkeita yhteistyössä maahanmuuttajien kanssa. Kirjastojen tarjoamat aineistot maahanmuuttajien omalla äidinkielellä tukevat maahanmuuttajien tiedonsaantia sekä oman kielen ja kulttuurin ylläpitoa.

Ehdotetun 3 momentin mukaan kunnan on kirjattava kotoutumisohjelma asiakirjaksi, jossa kuvataan kotoutumisen alkuvaiheen palvelut, palveluiden vastuutahot sekä palveluihin liittyvä yhteistyö muiden toimijoiden kanssa. Kirjallisen muodon tarkoituksena olisi helpottaa kotoutumisohjelmien seuranta ja selkeyttää eri toimijoiden vastuuta ja yhteistyön järjestämistä eri palveluiden järjestämisessä. Kotoutumisohjelmaa tulisi päivittää palvelutarjonnan muuttuessa ja kehittyessä. Kotoutumisohjelma olisi työkalu kotoutumissuunnitelmaa laatiessa.

12 §. Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi. Pykälässä säädettäisiin osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioimisen viranomaisvastuusta, ensisijaisista kohderyhmistä ja arvioinnin keskeisimmistä sisällöistä. Pykälä korvaisi voimassa olevan lain alkukartoitusta ja sen järjestämistä koskevat pykälät. Ehdotetun pykälän mukaisesti alkukartoitus-termistä luovutaisiin ja jatkossa kohderyhmään kuuluvalla maahanmuuttajalle tehtäisiin osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi. Terminologian päivityksellä selkiytettäisiin kotoutumisen alkuvaiheessa tehtävän arvioinnin tarkoitusta ja osaltaan suunnattaisiin sitä sisällöllisesti keskittymään etenkin maahanmuuttajan olemassa olevan osaamisen tunnistamisen käynnistämiseen ja kotoutumiseen liittyvien palvelutarpeiden arviointiin. Käsite olisi myös osin yhdenmukainen työvoimapolkua koskevan sääntelyn kanssa, jossa käytetään myös käsitettä palvelutarpeen arviointi. Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointia ei kuitenkaan tule sekoittaa työvoimapolkua, sosiaalihuollon tai muun lainsäädännön mukaiseen palvelutarpeen arviointiin.

Ehdotetun 1 momentin 1 kohdan mukaan kunnan tulisi laatia osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi aina työvoimapolkua järjestämisestä annetussa lakiehdotuksessa tarkoitettuihin työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuneille maahanmuuttajille. Jo nykyisin tälle kohde-

ryhmälle laaditaan arviointia vastaava alkukartoitus. Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 1 luvun 3 §:n 1 momentin 3 kohdassa määritellään työnhakijan tarkoittavan henkilöasiakasta, joka on rekisteröity työnhakijaksi ja jonka työnhaku on voimassa 4 luvun 1 ja 2 §:ssä säädetyllä tavalla. Saman säännöksen 4 kohdassa työttömän määritellään tarkoittavan henkilöä: a) joka ei ole työsuhteessa, ellei hän ole kokonaan lomautettu tai hänen säännöllinen viikoittainen työskentelyaikansa ole alle neljä tuntia viikossa taikka hänen vaihtelevaa työaikaa koskevassa työsopimuksessaan taattu vähimmäistyöaikansa ole alle neljä tuntia viikossa; b) joka ei työttömyysturvalain 2 luvussa tarkoitetulla tavalla työllisty päätoimisesti yritystoiminnassa tai omassa työssään yhdenjaksoisesti yli kahta viikkoa, tai jolla on oikeus työttömyysetuuteen yritystoiminnan ja omassa työssä työllistymisen estämättä työttömyysturvalain 2 luvun 5 a §:n perusteella; ja c) joka ei ole työttömyysturvalain 2 luvussa tarkoitettu päätoiminen opiskelija tai jolla on oikeus työttömyysetuuteen opintojen estämättä työttömyysturvalain 2 luvun 10 a §:n perusteella. Työttömällä työnhakijalla viitataan näiden kahden määritelmän yhdistelmään sekä kyseisessä laissa että tässä laissa.

Kohdan 2 mukaan arviointi tulisi laatia kotoutumislain 2 §:n 3 ja 4 momenteissa tarkoitetuille aikuisille maahanmuuttajille eli esimerkiksi kansainvälistä suojelua saaville henkilöille ja heidän perheenjäsenilleen. Kohdan 3 mukaan arviointi tehtäisiin lasten kotihoidontukea saaville maahanmuuttajille. Lisäksi kohdan 4 mukaan arviointi tehtäisiin sellaiselle maahanmuuttajalle, joka on joko pyytänyt arviointia tai josta on tehty 8 §:ssä tarkoitettu ilmoitus ja jonka arvioidaan sitä tarvitsevan. Esimerkiksi ulkomaalaisen työvoiman hyväksikäytön uhrille tulisi laatia arviointi, jos hän pyytää tai hänestä tehdään 8 §:ssä tarkoitettu ilmoitus. Lisäksi edellytyksenä arvioinnin tekemiselle on, että maahanmuuttajan ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä tai oleskeluoikeuden rekisteröimisestä on kulunut enintään kolme vuotta.

Momentin kohdissa 2–4 tarkoitettut kohderyhmät olisivat uusia ja niiden lisäämisen myötä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin pyrittäisiin tavoittamaan kaikki aikuiset kansainvälisen suojelun perusteella Suomeen muuttavat sekä vanhempainvapaan jälkeen lastaan kotona hoitavat vanhemmat, joilla kotoutumisprosessi on joko keskeytynyt vanhempainvapaaseen tai jotka ovat olleet hoitovapaalla Suomeen muutosta alkaen. Edellä mainittujen kohderyhmien lisäämisen tavoitteena on tukea erityisesti maahanmuuttajanaisten kotoutumista, kun henkilöille tarjottaisiin aiempaa systemaattisemmin palvelutarpeen arviointia sekä siihen liittyen ohjausta ja neuvontaa kotoutumista ja työllistymistä edistävästä koulutuksesta ja palveluista sekä muusta paikallisyhteisöön ja yhteiskuntaan mukaan pääsyä lisäävästä toiminnasta.

Hoitovapaa ei olisi jatkossakaan kotoutumissuunnitelman pidennysperuste toisin kuin raskaus- ja vanhempainrahapäivä, joista säädettäisiin kotoutumissuunnitelman kestoa koskevassa säännöksessä. Tästä syystä olisi keskeistä, että maahanmuuton alkuvaiheessa saataisiin kattavasti tavoitettua erityisesti maahanmuuttajanaisia elämäntilanteeseen soveltuviin kotoutumispalveluihin, kuten lastenhoidolla tuettuihin kielikoulutuksiin. Perheiden kotoutumisen kannalta on tärkeää, että perheen kaikkien jäsenten kotoutumisen edellytyksiä tuetaan. Vahvistamalla vanhempien pääsyä kotoutumispalveluiden piiriin voitaisiin tukea myös lasten ja nuorten kotoutumista ja hyvinvointia.

Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin saatavuutta parantamalla voitaisiin myös edistää väliaikaisesti työvoiman ulkopuolella olevien henkilöiden siirtymistä takaisin työnhakijoiksi tai työelämään. Momentissa myös rajattaisiin osaamisen ja palvelutarpeen arvioinnin laatimisen aikarajaa maahanmuuton ensimmäisiin vuosiin, mikä korostaisi arvioinnin merkitystä nimenomaan kotoutumisen alkuvaiheen toimenpiteenä. Tämä vastaisi voimassa olevassa kotoutumislainsäädännön ensimmäisen kotoutumissuunnitelman laatimiselle asetettua aikarajaa ja tukisi kotoutumisen nopeaa käynnistymistä.

Hallitusohjelman tavoitteena on nopeuttaa ja tehostaa maahanmuuttajien kotoutumista suomalaisen yhteiskuntaan. Hallitusohjelman työllisyystavoitteiden osalta on arvioitu, että suurin potentiaali työllisyyden lisäämiseksi on tällä hetkellä työvoiman ulkopuolella olevissa ryhmissä, kuten esimerkiksi maahanmuuttajataustaisissa. Työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien työllisyyspotentiaalin hyödyntäminen edellyttää kuitenkin, että heidät pystytään tavoittamaan entistä paremmin ja ohjaamaan potentiaaliset henkilöt kotoutumista ja työllistymistä edistävien palvelujen piiriin. Kohderyhmän kattava tavoittaminen edellyttää rekisteripohjaista ratkaisua.

Työllisyyspotentiaalin tarkempi arvioiminen edellyttäisi työvoiman ulkopuolella eri syistä olevien ryhmien tarkempaa tarkastelua. Vuonna 2018 ulkomaalaistaustaisia oli Suomessa yli 400 000. Näistä työvoiman ulkopuolella oli noin 50 prosenttia, kun suomalaistaustaisilla vastaava osuus oli 53 prosenttia. Suomalaistaustaisista työvoiman ulkopuolella olevista valtaosa oli eläkeläisiä, kun taas ulkomaalaistaustaisten kohdalla huomattavasti useampi oli työikäinen. Suurin osa työvoiman ulkopuolisista ei kuitenkaan ole potentiaalista työvoimaa, sillä kategoriiaan kuuluvat esimerkiksi 0–14-vuotiaat, eläkeläiset ja koululaiset. Työvoimapotentiaalia on kuitenkin opiskelijoiden lisäksi erityisesti ”kaatoluokassa” *muut työvoiman ulkopuolella olevat*. Tilastoja on kuvattu tarkemmin luvun 2 Nykytila ja sen arviointi alaluvussa Kotoutumisen kohderyhmät.

Maahanmuuttajien työllisyyttä pyritään kasvattamaan muun muassa parantamalla Suomeen muuttaneiden työllistymisvalmiuksia. Tilastoja sekä maahanmuuttajamiesten ja -naisten työllistymisen eroja on kuvattu tarkemmin luvun 2 Nykytila ja sen arviointi alaluvussa Maahanmuuttajien työmarkkina-asema. Maahanmuuttajanaisten heikompaan työllisyyteen on arvioitu olevan useita syitä, mutta kotiin jäämisen todennäköisyyttä voi osaltaan lisätä se, ettei naisia tavoiteta ja heidän kotoutumisen palvelutarpeitaan kartoiteta systemaattisesti. Myös elämäntilanteeseen soveltuvien joustavien kotoutumispalveluiden tarjonnassa on katveita. Tähän liittyen hallitusohjelmassa on erikseen asetettu tavoitteeksi maahanmuuttajanaisten kotoutumis- ja kielikoulutukseen osallistumisen varmistaminen.

Myös OECD kiinnitti vuonna 2018 toteutetussa Suomen kotoutumispolitiikkaa koskeneessa arvioinnissa huomiota muun muassa maahanmuuttajataustaisten muuta väestöä matalampaan työllisyysasteeseen ja työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kotoutumispalveluiden etäisyyteen työelämästä. OECD:n Suomen kotoutumisjärjestelmää koskeneessa kritiikissä on erityisesti nostettu esiin tarve kehittää maahanmuuttajanaisten kotoutumisen työelämälähtöisyyttä.¹³⁹ Kansainvälisen vertailun perusteella pakolaistaustaiset eivät työllisty Suomessa yhtä hyvin kuin muualla, vaan 10 vuoden maassaolon jälkeen pakolaistaustaisten työllisyys Suomessa on 35–40 %-yksikköä matalampi kuin Ruotsissa ja Norjassa.¹⁴⁰ On kuitenkin syytä huomata, etteivät Pohjoismaiset vertailut perustu täysin samaan dataan: kohderyhmissä, tarkasteluvuosissa ja työllisyyden määritelmässä on eroja.

Erityisesti kotona lapsia hoitavien vanhempien tavoittamista ja osallistumista palveluihin on välttämätöntä lisätä, jotta maahanmuuttajanaisten osallisuutta ja työllisyyttä sekä koko perheen

¹³⁹ 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>.

¹⁴⁰ Brell, C. & Dustmann, C. & Preston, I. 2020. The Labour Market Integration of Refugee Migrants in High-Income Countries. *Journal of Economic Perspectives*. Vol 34:1. S. 94–121. Kymmenen vuoden maassaolon jälkeen Suomessa pakolaistaustaisista oli työllistynyt 25 %, Norjassa 60 % ja Ruotsissa 63 %.

kotoutumista voidaan tukea nykyistä paremmin. Maahanmuuttajanaisten kotoutumisen ja työllistymisen tehostamisella on sekä lyhyen että pitkän aikavälin vaikutuksia myös muun muassa maahanmuuttajien lasten ja nuorten kotoutumiseen. Tutkimustulosten pohjalta on arvioitu, että ulkomaalaistaustaisten lasten kotoutumisen edellytyksiä voitaisiin parantaa lisäämällä heidän vanhempiansa työllisyyttä ja kehittämällä kielitaitoa. Maahanmuuttajanaisten heikko kotoutuminen ja lasten osallistumattomuus varhaiskasvatukseen vaikuttaakin myös toisen sukupolven maahanmuuttajiin. Suomessa syntyneistä, toisen polven maahanmuuttajista suuri osa aloittaa koulun suomi toisena kielenä (S2) -opetuksessa, jossa jatkaa läpi opintojen. Myöskin varhaiskasvatukseen osallistuneiden lasten lukutaito on merkittävästi parempi toisella luokalla kuin niiden, jotka eivät osallistuneet varhaiskasvatukseen.¹⁴¹ Esitetään, että lapsen kotihoidon tukea saavien vanhempien tavoittamista systematisoitaisiin sekä ohjausta kotoutumispalveluihin ja lastenhoidolla tuettua koulutustarjontaa kehitettäisiin, jotta kotoutumisen käynnistyminen ei viivästy perhevapaiden vuoksi ja sulje hoitovapaalla olevia kotoutumispalveluiden ulkopuolelle joissakin tapauksissa jopa useiksi vuosiksi. Kotona lapsia hoitavat vanhemmat ovatkin keskeinen maahanmuuttajaryhmä, jonka tavoittaminen kotoutumista edistäviin palveluihin on tärkeää.

On myös syytä huomioida, mikäli lapsen kotihoidon tukea saava henkilö ei osallistuisi kotoutumissuunnitelmaan, ei siitä seuraisi etuuskien menetystä. Kuntien tulisi kehittää toteutukseltaan sellaisia koulutuksia, joihin olisi mahdollista osallistua, esimerkiksi lastenhoidolla tuettuja palveluita.

Työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien tavoittaminen on toistaiseksi ollut haastavaa ja siihen on pyritty esittämään ratkaisuja valtioneuvoston selonteossa kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista. Voimassa olevan kotoutumislain 87 a §:n nojalla kunta saa Kansaneläkelaitokselta tiedon muuten kuin tilapäisesti toimeentulotukea saavista maahanmuuttajista, ja sitä kautta toteuttaa heille alkukartoituksen. Heistä huomioidaan 17 vuotta täyttäneet maahanmuuttajat, jotka ovat saaneet muuten kuin tilapäisesti (2 kk tai pidempään) toimeentulotukea. Alle 18-vuotiaat eivät ole vielä työttömyysturvan piirissä ja toisaalta alaikäisten vanhemmat ovat elatusvelvollisia, joten alaikäisistä huomioidaan itsenäisesti asuvat 17 vuotta täyttäneet. Tarkoitus ei ole ilmoittaa kunnille kohtuullista ansiotuloa saavia, jo aktiivisia työnhakijoita tai opiskelijoita. Eli henkilölle täytyy löytyä tarkastelukaudelle kaksi perustoimeentulotuen myöntökuukautta tarkastelukautta koskevilta ratkaisulta tai ratkaisuilta, joiden käsittelyn tyyppi on uusi, tarkistus tai jatko ja joissa henkilö on hakija tai puoliso.

Ilmoitukset toimitetaan nykyään viikottain, mutta ilmoitus lähtee samasta henkilöstä vain kerran. Kansaneläkelaitoksen tilastojen mukaan kotoutumislain kyseisen säännöksen nojalla koko maassa on tehty vain noin 800–900 ilmoitusta vuodessa. Kyseinen säännös ei siis ole vastannut sen tavoitteeseen, joka sitä koskevan hallituksen esityksen perusteluiden¹⁴² mukaan oli tavoittaa laajemmin työvoiman ulkopuolella olevia henkilöitä: ”Käytännössä tietojen luovutus koskisi henkilöitä, jotka eivät ole työttöminä työnhakijoina työmarkkinoiden käytettävissä ja ovat työvoimahallinnon toimenpiteiden ulkopuolella. Näitä ovat esimerkiksi sairauden tai lastenhoidon takia kotona olevat henkilöt.”

Monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnista säädettäisiin 13 §:ssä. Se laadittaisiin erityisen haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille, kuten kiintiöpakolaisille, alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleille lapsille ja nuorille sekä ihmiskaupan uhreille, sekä

¹⁴¹ Espoon kaupungin sisäinen selvitys (2022): Varhaiskasvatuksen vaikutus toisen luokan oppilaiden lukutaitoon väestöryhmittäin.

¹⁴² Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta, HE 217/2017 vp.

toimeentulotukea muuten kuin tilapäisesti saaville maahanmuuttajille. Arviointeja koskevien 12 ja 13 §:ien kohderyhmiä laajennettaisiin verrattuna voimassa olevaan kotoutumislakiin, millä pyritään tavoittamaan työvoiman ulkopuolella olevia maahanmuuttajia kotoutumispalveluihin nykyistä kattavammin.

Voimassa olevan kotoutumislain nojalla alkukartoitus on voitu järjestää pyynnöstä myös muulle maahanmuuttajalle, jonka arvioidaan sitä tarvitsevan ja kotoutumissuunnitelma sellaiselle muulle maahanmuuttajalle, jonka on alkukartoituksen perusteella arvioitu sitä tarvitsevan. Momentissa tarkoitettuja muita maahanmuuttajia voisivat olla esimerkiksi Suomeen puolisoina tai työn vuoksi muuttavat, työssä olevat, kansainväliset tutkinto-opiskelijat ja ikääntyneet maahanmuuttajat sekä maahanmuuttajalapsen ja -nuoret. Jatkossa tämä ryhmä kuuluisi kohdan 4 alle.

Kunta voisi myös aktiivisesti tiedottaa palvelutarpeen arvioinnin mahdollisuudesta maahanmuuttajille kuntaan asettautumista tukevana, matalan kynnyksen ohjausta ja neuvontaa syventävänä toimenpiteenä. Arvioinnin yhteydessä kunnalla olisi mahdollisuus antaa maahanmuuttajalle tietoa esimerkiksi kunnan koulutuspalveluista, asumis-, kulttuuri- ja liikuntapalveluista sekä hyvinvointia ja terveyttä ja osallisuutta edistävästä palveluista. Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen laatimisen tarvetta arvioitaessa tulisi kiinnittää huomiota esimerkiksi siihen, voitaisiinko arvioinnilla edistää maahanmuuttajan pääsyä kotoutumista edistäviin palveluihin tai työelämään. Maahanmuuttajan mahdollisuutta osallistua osaamisen ja palvelutarpeen arviointiin ei saisi rajoittaa oleskeluluvan myöntämisen peruste tai sen pituus, koska arvioinnin voidaan katsoa olevan tärkeä kotoutumisprosessin käynnistävä toimenpide.

Arviointi voitaisiin jättää laatimatta, jos sen arviointiin olevan ilmeisen tarpeeton ottaen huomioon esimerkiksi omatoiminen hakeutuminen kotoutumista tukevaan toimintaan tai Suomessa asutun ajan myötä saavutettu kielitaito ja muut yhteiskunnassa tarvittavat valmiudet.

Ehdotetussa 2 momentissa määritettäisiin osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sisältöjä voimassa olevan kotoutumislain alkukartoituksen sisältöjä vastaavasti. Kunnan tulisi arvioida maahanmuuttajan osaamista, työllistymis-, opiskelu- ja muita kotoutumisvalmiuksia sekä koulutustarpeita ja muiden kunnan tai palveluntuottajan tarjoaman kotoutumista edistävien palveluiden tarpeet taikka järjestön, yhdistyksen tai yhteisön toiminnan tarpeet. Arvioinnin aikana käytäisiin läpi maahanmuuttajan kotoutumiseen ja työllistymiseen liittyviä alustavia tavoitteita ja toiveita, koulutus- ja työhistoria ja kielitaito. Lisäksi selvitetäisiin muita työllistymiseen ja kotoutumiseen merkittävästi vaikuttavia tekijöitä, kuten kotoutumisen ja työllistymisen edellytyksiin vaikuttavaa työ- ja toimintakykyä tai perhetilannetta. Kunta voisi käyttää arvioinnin osa-alueissa, kuten kielitaidon ja opiskelunvalmiuksien tai työ- ja toimintakyvyn arvioinnissa, tukena myös esimerkiksi yksityisen tai kolmannen sektorin palveluntuottajien asiantuntemusta. Kunnalla olisi kuitenkin kokonaisvastuu osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnista, vaikka sen osien toteuttamisen tueksi hankittaisiin ulkopuoliselta palveluntuottajalta erillisiä tausta-arviointeja.

Jos arvioinnin aikana tunnistettaisiin, että maahanmuuttajalla olisi monialaisen tuen tarpeita siten, että hänelle tulisi laatia 13 §:ssä tarkoitettu monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi, kunnan tulisi kutsua hyvinvointialue mukaan arviointiin ja se tulisi toteuttaa loppuun monialaisesti siten kuin 13 §:n 2 momentissa säädettäisiin.

Ehdotetun 3 momentin mukaan kunnalla olisi velvollisuus ohjata maahanmuuttaja hänelle tehdyn arvioinnin perusteella tarvittaessa muihin palveluihin, kuten sosiaali- ja terveystieteisiin, jos arvioinnin yhteydessä havaitaan tälle olevan tarvetta. Ohjaamisessa olisi tehtävä yhteistyötä palveluista vastaavan tahon kanssa.

Kotoutuminen tapahtuu pääasiassa arjessa ja arkielämän kohtaamisissa vuorovaikutuksessa ympäröivän yhteiskunnan kanssa. Monet eri järjestöt, yhdistykset ja yhteisöt järjestävät maahanmuuttajien kotoutumista ja yhteiskunnallista osallisuutta edistävää toimintaa. Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnissa maahanmuuttajalle tulisi antaa tietoa ja tarvittaessa ohjata myös kolmannen sektorin järjestämiin kotoutumista edistäviin toimiin arvioinnissa esiin tulleet seikat huomioiden. Mikäli maahanmuuttajalle ei tehtäisi kotoutumissuunnitelmaa sen tarpeettomuuden vuoksi, hänet voitaisiin kuitenkin ohjata esimerkiksi järjestötoimintaan.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin käynnistämisen tavoiteajoista. Kunnan tulisi käynnistää työttömänä työnhakijana olevien maahanmuuttajien arviointi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen mukaisesti. Maahanmuuttajalle tehtävä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi korvaisi edellä mainitussa laissa tarkoitetun työnhakijan palvelutarpeen arvioinnin. Tästä ajankohdasta voitaisiin poiketa perustellusta syystä. Perustelluksi syyksi käynnistää arviointi myöhemmin voitaisiin katsoa esimerkiksi vaikeudet järjestää tulkkausta vaaditussa aikataulussa.

Pykälän 1 momentin 2 ja 3 kohdassa tarkoitettujen työvoiman ulkopuolella olevien sekä 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettujen arviointia pyytävien tai ilmoituksen kohteena olevien maahanmuuttajien osaamisen ja palvelutarpeen arviointi tulisi käynnistää viiveettä kunnan saadessa tiedon asiakkaasta tai asiakkaan hakeutuessa arviointiin. Voimassa olevasta kotoutumislaista tiivistetyn määräajan tavoitteena on varmistaa, että maahanmuuttajan osaaminen ja kotoutumisen palvelutarpeet olisivat selvitettyinä mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, jotta kotoutumisprosessi käynnistyisi nopeasti ja myös kotoutumissuunnitelma voitaisiin laatia viiveettä.

Pykälän 5 momentissa esitetään lisäksi, että osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sisältöä voitaisiin täsmentää valtioneuvoston asetuksella voimassa olevan kotoutumislain alkukartoitusta koskevaa valtioneuvoston asetusta vastaavasti.

13 §. Monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi. Ehdotettu pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin viranomaisvastuista, kohderyhmistä, arvioinnin sisällöistä sekä poikkeuksista edellytyksiin laatia pykälässä esitetyn mukainen palvelutarpeen arviointi. Säännöksellä varmistettaisiin, että haavoittuvassa asemassa olevien maahanmuuttajien tarpeisiin vastattaisiin tarvittaessa monialaisen yhteistyön avulla ja tarpeen mukaiset palvelut sovitettaisiin yhteen monialaisena yhteistyönä.

Käytännössä monialaisen tuen tarpeet voisivat tarkoittaa sitä, että henkilöllä olisi tarve kotoutumisohjelman mukaisten palveluiden lisäksi esimerkiksi kunnan työllisyys- tai koulutuspalveluille tai kunnan muiden palveluille, hyvinvointialueen sosiaali- ja terveystieteiden taikka Kansaneläkelaitoksen kuntoutuspalveluille. Monialainen arviointi olisi tarpeen, kun kunnan ja hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevia palveluita tarvitsisi yhteen sovittaa.

Jotta maahanmuuttajan palvelutarve voitaisiin arvioida kokonaisvaltaisesti ja monialaisesti, tulisi kunnan huolehtia siitä, että arvioinnissa on käytettävissä riittävästi asiantuntemusta ja osaamista henkilön tarpeisiin nähden. Monialaisen arvioinnin pohjalta maahanmuuttajalle voitaisiin laatia myös 15 §:n mukainen monialainen kotoutumissuunnitelma. Mikäli monialaisessa arvioinnissa tunnistettaisiin, että maahanmuuttajan palvelutarpeeseen saataisiin riittävästi vastattua 14 §:ssä tarkoitetulla kotoutumissuunnitelmalla, kunta voisi laatia maahanmuuttajan kanssa sellaisen siten kuin 14 §:n 3 momentissa säädetään. Monialaisesti laaditun arvioinnin perusteella maahanmuuttaja voitaisiin ohjata kotoutumista edistäviin palveluihin yksilöllisten tarpeiden mukaisesti.

Ehdotetussa *1 momentissa* on tunnistettu ne kohderyhmät, joiden voidaan haavoittuvan asemansa vuoksi hyötyvän monialaisesti laaditusta osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnista ja tarvitsevan usein työllistymisen, kotoutumisen edistämisen, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä kunnan muita palveluita. Kunta laatii yhdessä hyvinvointialueen kanssa monialaisen kotoutumisen ja osaamisen palvelutarpeen arvioinnin kiintiöpakolaisille, alaikäisinä ilman huoltajaa saapuneille lapsille ja nuorille, ihmiskaupan uhreille sekä muutoin kuin tilapäisesti toimeentulotukea saaville maahanmuuttajille. Lisäksi monialainen arviointi laadittaisiin muulle kuin kiintiöpakolaisena saapuneelle 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettulle henkilölle, jonka palvelutarve edellyttää kunnan ja hyvinvointialueen palveluiden yhteensovittamista.

Lähtökohtana on, että erityisen haavoittuvassa asemassa olevien kiintiöpakolaisten, alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten ja nuorten sekä ihmiskaupan uhrien palvelutarpeisiin vastaaminen edellyttäisi monialaista palveluiden arviointia. Lisäksi sosiaalihuollon etuutta eli toimeentulotukea saavilla on lähtökohtaisesti kotoutumispalveluiden lisäksi tarvetta myös sosiaalihuollon palveluille. Sen sijaan 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen kansainvälistä suojelua saavat ja muut määritellyt henkilöt ovat varsin laaja, heterogeeninen joukko, jolla kaikilla ei ole sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeita siinä mittakaavassa, että olisi resurssinäkökulmasta tarkoituksenmukaista laatia kaikille heille monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi. Tämän vuoksi 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta, pois lukien kiintiöpakolaiset, monialaisen arvioinnin laatimisen edellytyksenä olisi, että maahanmuuttajan kotoutumisen edistäminen edellyttää kunnan ja hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien 10 §:ssä tarkoitettujen palvelujen yhteensovittamista.

Toimeentulotuen saajien voidaan katsoa myös olevan sellainen kohderyhmä, joka hyötyisi kotoutumislain mukaisista palveluista. On kuitenkin syytä huomioda, että kotoutumissuunnitelman laadintaan ja siinä sovittuihin palveluihin osallistuminen on toimeentulotuen saajalle, samoin kuin työmarkkinatukea saavalle, velvoittavaa. Toimeentulotukilain 10 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan toimeentulotuen perusosan suuruutta voidaan alentaa enintään 20 prosenttia sellaisen henkilön osalta, jonka toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, että kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitettu maahanmuuttaja on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt kotoutumissuunnitelman laatimisesta tai osallistumasta kotoutumissuunnitelmassa yksilöidysti sovittuihin, työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin taikka jos hän on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei kotoutumissuunnitelmaa ole voitu laatia.

Edellä 12 §:n määräaikoja vastaavasti arviointi tulisi tehdä ennen kuin edellä mainitun maahanmuuttajan ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä tai oleskeluoikeuden rekisteröimisestä on kulunut enintään kolme vuotta. Esitetty 4 momentti sisältäisi kuitenkin tähän määräaikaan poikkeuksen ihmiskaupan uhrien osalta.

Lisäksi *2 momentissa* esitetään, että kunta ja hyvinvointialue voisivat laatia monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin, jos maahanmuuttajalle käynnistetyssä 12 §:n mukaisessa palvelutarpeen arvioinnissa todetaan hänen palvelutarpeensa edellyttävän kunnan ja hyvinvointialueen palveluiden yhteensovittamista. On keskeistä, että maahanmuuttajalle laaditaan sellainen osaamisen ja kotoutumispalveluiden arviointi ja sellainen kotoutumissuunnitelma, jolla saadaan vastattua hänen palvelutarpeeseensa. Näiden eri suunnitelmien välillä olisi myös mahdollista vaihtaa, mikäli palvelutarve muuttuu, siten kuin jäljempänä säädettäisiin.

Pykälän *3 momentissa* ehdotetaan, että kunta voisi laatia 1 momentissa tarkoitetuille maahanmuuttajille tarvittaessa 12 §:n mukaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin, jos maahanmuuttajan ei todeta tarvitsevan monialaista arviointia tai eri hallinnonalojen palveluiden yhteensovittamista kotoutumisen ja työllistymisen edistämiseksi. Perustelluista, esimer-

kiksi käytettävissä oleviin henkilöstöresursseihin liittyvistä syistä, alueella voitaisiin myös päättää pääsääntöisesti 12 §:n mukaisten palvelutarpeen arviointien laatimisesta monialaisten arviointien sijaan, mikäli todetaan, ettei monialaisia osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointeja olisi mahdollista järjestää. Tällöin kunnan tulisi kuitenkin varmistaa, että maahanmuuttajan palvelutarpeet tulevat muutoin arvioiduksi riittävällä laajuudella, ja että maahanmuuttaja ohjattaisiin tarvittaessa myös sosiaalihuollon palvelutarpeen arviointiin. Myös laajamittaisen maahantulon tilanteissa monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointien laatimisesta voitaisiin tilapäisesti luopua maahanmuuttajien kotoutumisen viiveettömän käynnistymisen varmistamiseksi, mikäli alueella näin päätettäisiin.

Voimassa olevassa kotoutumislaissa säädetään erillisestä alaikäisen kotoutumissuunnitelmasta, josta luovuttaisiin. Alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleelle lapselle tai nuorelle laadittaisiin lähtökohtaisesti monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja sen pohjalta monialainen kotoutumissuunnitelma. Alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleelle lapselle voitaisiin kuitenkin perustellusta syystä jättää laatimatta monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi, jos hänen palvelutarpeisiinsa saadaan vastattua muulla asiakassuunnitelmalla. Tällainen perusteltu syy voi olla esimerkiksi se, että lapselle oltaisiin laadittu monialaisesti sosiaalihuoltolain 36 §:ssä tarkoitettu sosiaalihuollon palvelutarpeen arviointi ja 39 § mukainen asiakassuunnitelma, jossa olisi riittävällä tavalla huomioitu osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnissa tarkoitetut seikat. Alle kouluikäiselle lapselle puolestaan voisi riittää varhaiskasvatussuunnitelma.

Ehdotetun 4 momentin mukaan esitetään, että 1 momentissa kuvatussa kolmen vuoden määrärajasta liittyen ensimmäisen oleskeluvan tai oleskelukortin myöntämiseen taikka oleskeluoikeuden rekisteröimiseen voisi olla tarpeellista voida poiketa ihmiskaupan uhrin osalta. Tällainen tarve voi johtua esimerkiksi siitä, että henkilö on ollut ihmiskaupan uhrina maahantulon alkuvaiheessa eikä ole voinut osallistua kotoutumispalveluihin asemastaan johtuen.

Ehdotetun 5 momentin mukaan arvioinnin perusteella kunnan ja hyvinvointialueen olisi ohjattava henkilö tarvittaessa myös muiden viranomaisten palveluihin. Kunta tai hyvinvointialue voisi ohjata henkilön tarvittaessa myös palveluntuottajan kotoutumista edistävään palveluun taikka järjestön, yhdistyksen tai yhteisön toimintaan. Kirjaus on vastaava kuin edellä 12 §:ssä esitetty.

Ehdotetun 6 momentin mukaan kunnan ja hyvinvointialueen tulisi yhteistyössä selvittää monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnissa maahanmuuttajan osaamista, työllistymis-, opiskelu- ja muita kotoutumisvalmiuksia sekä työllisyys-, koulutus-, sosiaali-, terveys- ja muiden kotoutumista edistävien palveluiden tarpeet. Arvioinnin aikana käytäisiin läpi maahanmuuttajan kotoutumiseen ja työllistymiseen liittyviä alustavia tavoitteita ja toiveita, koulutus- ja työhistoria ja kielitaito. Lisäksi selvitettäisiin muita työllistymiseen ja kotoutumiseen merkittävästi vaikuttavia tekijöitä, kuten perhetilannetta. Arviointiin voitaisiin sisällyttää myös työ- ja toimintakyvyn arviointia. Monialaisessa osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnissa olisi tärkeä pyrkiä tunnistamaan myös esimerkiksi traumataustasta aiheutuvat mielenterveyspalveluiden tarpeet. Kunta ja hyvinvointialue käynnistäisivät monialaisen arvioinnin viiveettä, kun henkilölle on rekisteröity kotikunta väestötietojärjestelmään. Arvioinnin osa-alueissa voitaisiin 12 §:n 3 momentissa esitettyä vastaavasti hyödyntää tukena ulkopuolisia asiantuntija-arviointeja tai tutkimuksia.

Pykälän 7 momentissa esitetään lisäksi, että monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sisältöä voitaisiin täsmentää valtioneuvoston asetuksella.

On syytä huomioda, että Helsingin kaupunki ei kuulu hyvinvointialueeseen. Ehdotetun 96 §:n mukaan, mitä tässä laissa säädetään hyvinvointialueesta, sovellettaisiin myös Helsingin kaupunkiin. Täten Helsingin kaupungin osalta monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi tulisi järjestää kaupungin sisällä monialaisesti siten, että mukana arvioinnissa olisi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilainen että kotoutumisen, koulutuksen ja työllistymisen ammattilainen. Vastaava pitäisi myös monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimiseen ja sen tarkistamiseen.

14 §. Kotoutumissuunnitelma. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmasta. Pykälän *1 momentin* mukaan kunta laatisi maahanmuuttajan kanssa kotoutumissuunnitelman 12 §:n mukaisesti tehdyn osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin tai sen 13 §:ssä tarkoitetun monialaisen toteutuksen tietojen pohjalta, jos hänen arvioidaan tarvitsevan kotoutumissuunnitelmaa kotoutumisen edistämiseksi. Siten perusmuotoinen kotoutumissuunnitelma voitaisiin laatia myös monialaisen arvioinnin perusteella, mikäli arvioinnissa on todettu, etteivät maahanmuuttajan kotoutumisen ja työllistymisen palvelutarpeet edellytä monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimista yhteistyössä hyvinvointialueen kanssa taikka hänelle tarjottavien palveluiden yhteensovittamista. Vastaavasti myös 12 §:n mukaisessa perusmuotoisessa arvioinnissa voitaisiin erityisen perustellusta syystä tulla siihen lopputulokseen, ettei kotoutumissuunnitelmasta ole maahanmuuttajalle hyötyä siinä tilanteessa, esimerkiksi johtuen pienen lapsen täysipäiväisestä hoidosta. Tällöin tulisi huomioda, että kotoutumissuunnitelma on kuitenkin laadittava kolmen vuoden kuluessa ensimmäisestä oleskeluluvasta, -kortista tai -oikeudesta. Lisäksi on syytä huomioda, että 21 §:ssä säädettäisiin kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston pidentymisestä, mikäli maahanmuuttaja on kotihoidon tukea saadessaan osallistunut osa-aikaisesti kotoutumissuunnitelmaan tai sen monialaiseen toteutukseen. Lähtökohtana tulisikin pitää, että myös kotihoidon tukea saavalle vanhemmalle laadittaisiin kotoutumissuunnitelma jo maahantulon alkuvaiheessa ja hän voisi osallistua siinä määrin, kun se olisi mahdollista.

Ehdotetun *2 momentin* mukaan suunnitelmassa kunnan tulisi sopia yhdessä maahanmuuttajan kanssa yksilöllisistä kotoutumiselle ja työllistymiselle asetettavista tavoitteista lyhyemmälle ja pidemmälle aikavälille sekä niistä kotoutumisohjelman ja muista kunnan palveluista, joilla tuettaisiin maahanmuuttajan kotoutumista, työllistymistä, yrittäjyyttä ja osallisuutta. Kotoutumissuunnitelmaan kirjattaisiin palveluita osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin perustuen maahanmuuttajan yksilöllisen tarpeen mukaisesti. Lähtökohtana olisi, että suunnitelmaan sisällytetyistä palveluista muodostaisi tarkoituksenmukaisia ja tarvelähtöisiä palvelukonaisuuksia.

Pykälän *3 momentissa* esitetään, että kunta ohjaisi kotoutuja-asiakkaan hakeutumaan kotoutumissuunnitelmassa sovittuun koulutukseen, kuten kotoutumiskoulutukseen tai omaehtoiseen koulutukseen taikka muihin kotoutumista ja työllistymistä edistäviin palveluihin välittömästi, kuitenkin viimeistään kuukauden kuluessa suunnitelman laatimisen jälkeen. Tällä pyrittäisiin varmistamaan, ettei kotoutumisprosessiin synny palveluihin ja koulutukseen pääsyn mahdollisten odotusaikojen lisäksi tarpeettomia viiveitä. Aikaraja ei kuitenkaan tarkoita, että palvelun tulisi alkaa kuukauden kuluessa.

Lisäksi edellytettäisiin, että kunta tekee kotoutuja-asiakkaita ohjatessaan kotoutumisprosessin sujumuuden varmistamiseksi yhteistyötä koulutusta ja palveluita tuottavien tahojen, kuten koulutuksen järjestäjien, hyvinvointialueen ja järjestöjen kanssa. Ohjauksessa tulee huomioda osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin perustuva kotoutuja-asiakkaan palvelutarve sekä varmistaa ohjauksen pitkäjänteisyys, jotta ohjaus kotoutumiskoulutukseen ja muuhun kotoutumisen ja työllistymisen tukeen sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan kou-

lutuksiin etenkin koulutusten tai palveluiden nivelvaiheissa toteutuu tarkoituksenmukaisella tavalla sekä kotoutumissuunnitelmaa laadittaessa että myöhemmin tarkistettaessa. Pitkäjänteisempää osaamisen kehittämistä tai monialaista kotoutumisen tukea tarvitsevien kotoutuja-asiakkaiden osalta myös palveluiden yhteensovittaminen etenkin sosiaali- ja terveystieteiden kanssa on keskeistä. Ohjauksen pitkäjänteisyys edellyttää viranomaisten, koulutuksen järjestäjien ja muiden palveluita tuottavien tiivistä yhteistyötä kotoutumisprosessin eri vaiheissa. Kuten edellä ohjauksen ja neuvonnan sekä palvelutarpeen arviointien yhteydessä on todettu, monet eri yhteisöt ja järjestöt, maahanmuuttajien omat järjestöt mukaan lukien, järjestävät maahanmuuttajien kotoutumista ja yhteiskunnallista osallisuutta edistävää matalan kynnyksen toimintaa ja palveluja joustavasti julkisten palvelun rinnalla ja täydentäjänä. Kotoutumissuunnitelmassa tulisi huomioida ohjaus myös näihin palveluihin.

15 §. Monialainen kotoutumissuunnitelma. Ehdotettu pykälä olisi uusi ja sillä pyrittäisiin vahvistamaan kotoutumisen edistämisen suunnittelun ja kotoutumisprosessin monialaisuutta niiden kotoutuja-asiakkaiden osalta, joilla on osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin perusteella tai muutoin ilmenneitä monialaisia palvelutarpeita. Monialaisen kotoutumissuunnitelman tavoitteena olisi rakentaa useiden eri hallinnonalojen palveluita tarvitsevalle maahanmuuttajalle monialainen kotoutumista edistävä palvelukokonaisuus useiden rinnakkaisten, erillisten palvelujen sijasta. Yhteistyössä laadittavalla monialaisella suunnitelmalla voitaisiin myös edistää viranomaisresurssien tehokasta käyttöä. Pykälä korvaisi myös voimassa olevan lain mukaisen alaikäiselle ilman huoltajaa tullee laadittavan kotoutumissuunnitelman.

Pykälän *1 momentin* mukaan kunta, hyvinvointialue ja maahanmuuttaja laatisivat monialaisen kotoutumissuunnitelman yhteistyössä. Monialainen suunnitelma laadittaisiin etenkin maahanmuuttajille, joilla on 13 §:n mukaisen palvelutarpeen arvioinnin pohjalta todettu olevan monialaista yhteistyötä tai esimerkiksi työllisyys- ja sosiaali- ja terveystieteiden yhteensovittamista vaativa palvelutarve. Monialaisen kotoutumissuunnitelman tarve voitaisiin kuitenkin todeta myös kunnan 12 §:n mukaisesti laatimassa arvioinnissa tai ilmetä muutoin kotoutumisprosessin käynnistyttyä ja kotoutuja-asiakkaan osallistuessa kotoutumissuunnitelmassa sovituihin palveluihin. Monialainen kotoutumissuunnitelma tulisi laatia viipymättä palvelutarpeen arvioinnin jälkeen.

Ehdotetun *2 momentin* mukaan kunta voisi perustellusta syystä kuitenkin laatia maahanmuuttajan kanssa 14 §:n mukaisen kotoutumissuunnitelman. Perustellut syyt monialaisen suunnitelman laatimisesta poikkeamiseen voisivat olla vastaavia kuin 13 §:n 3 momentin perusteluissa todetaan.

Ehdotetun *3 momentin* mukaan maahanmuuttajan kanssa laadittavassa monialaisessa kotoutumissuunnitelmassa sovittaisiin yksilöllisistä kotoutumisen tavoitteista sekä palvelutarpeisiin vastaavista eri hallinnonalojen tarjoamista kotoutumisen edistämisen palveluista sekä muusta kotoutumista tukevasta toiminnasta tarvittavassa laajuudessa. Alaikäiselle ilman huoltajaa tullee maahanmuuttajalle laadittava monialainen kotoutumissuunnitelma olisi alaikäisen kotoutuja-asiakkaan yksilöllinen suunnitelma niistä palveluista, joiden tarkoituksena on tukea alaikäisen kasvua, kehitystä, ja hyvinvointia sekä oppimisvalmiuksia ja oman äidinkielen ja suomen ja ruotsin taikka suomen tai ruotsin kielen taidon kehittymistä.

Ehdotetussa *4 momentissa* säädettäisiin vastaava ohjaus- ja yhteistyövelvoite kunnalle kuin 14 ja 15 §:ssä säädettäisiin.

16 §. Kotoutumissuunnitelmassa tai monialaisessa kotoutumissuunnitelmassa sovittavat tavoitteet. Ehdotettu pykälä olisi uusi ja sillä pyrittäisiin vahvistamaan kotoutumisen ja työllistymisen

tai yrittäjyyden edistämisen tavoitteellisuutta. Pykälässä säädettäisiin yksilöllisessä kotoutumissuunnitelmassa sovittavista ja suunnitelmaan kirjattavista tavoitteista. Asetettavilla tavoitteilla lisättäisiin kotoutumisen työelämälähtöisyyttä, ura- ja koulutuspolkujen suunnitelmallisuutta ja tuettaisiin kotoutuja-asiakkaan etenemistä tarvittaessa välitavoitteiden kautta kotoutumiselle ja työllistymiselle asetettuja tavoitteita kohti.

Ehdotetun *1 momentin* mukaan kunnan tulisi yhdessä maahanmuuttajan kanssa sopia kotoutumissuunnitelmassa taikka kunnan, hyvinvointialueen ja maahanmuuttajan tulisi yhdessä sopia monialaisessa kotoutumissuunnitelmassa yksilöllisistä kotoutumisen ja työllistymisen tavoitteista kotoutumisohjelman ajalle, mutta myös pidemmälle aikavälille. Tavoitteita asetettaessa huomioitaisiin maahanmuuttajalle 12 tai 13 §:ssä tehdyssä arvioinnissa selvitettyt asiat, kuten osaaminen ja työ- ja koulutushistoria, valmiudet, toiveet, motivaatio ja elämäntilanne. Maahanmuuttajan kanssa käytävä keskustelu kotoutumisen ja työllistymisen tavoitteiden asettamisesta olisi tärkeä osa kotoutumisohjelman aikaista osaamisen tunnistamisen ja urasuunnittelun jatku-
moa. Kotoutumisen suunnittelun yhteydessä käytävillä ohjauskeskusteluilla tuettaisiin myös työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien työelämäorientaatiota sekä koulutus- ja uravaihtoehtojen hahmottamista.

Ehdotetussa *2 momentissa* esitetään, että työvoimapalveluiden asiakkaana olevalle maahanmuuttajalle, joka on työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa lakiehdotuksessa tarkoitettu työtön työnhakija, tulisi kotoutumissuunnitelmassa asettaa tavoitteeksi työllistyminen tai yrittäjäyys. Tämän lisäksi asetettaisiin muita kotoutumista edistäviä tavoitteita. Tavoitteiden asettamisella vahvistettaisiin kotoutumisen työelämäorientaatiota ja suunnitelmallista etenemistä työelämään. Tavoitteiden aikajänteessä huomioitaisiin yksilöllinen tilanne ja tavoitteiden saavuttamisen edellyttämät koulutus- ja muut palvelutarpeet.

Mikäli kotoutumissuunnitelma laaditaan muulle kuin edellä ehdotetussa *2 momentissa* tarkoitettulle työnhakijalle, esitetään *3 momentissa*, että tavoitteeksi asetettaisiin pääsääntöisesti kotoutumista edistävien tavoitteiden ohella työelämävalmiuksien ja -orientaation vahvistuminen ja pidemmällä aikavälillä työllistyminen tai yrittäjäyys. Tällä pyrittäisiin vahvistamaan siirtymistä työvoimaan ja kohti työelämää myös työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kotoutumisessa huomioiden kuitenkin yksilöllisesti elämäntilanne ja tavoitteiden saavuttamisen edellyttämät koulutus-, palvelu- ja mahdolliset tuen tarpeet. Mikäli henkilön, jolle suunnitelma laaditaan, arvioidaan olevan pysyvästi työvoiman ulkopuolella esimerkiksi ikänsä, vamman tai sairauden vuoksi, voitaisiin kotoutumissuunnitelmassa sopia kotoutumista, hyvinvointia ja terveyttä sekä osallisuutta tukevista tavoitteista.

Mikäli kotoutumissuunnitelma laaditaan alle 25-vuotiaalle, esitetään *4 momentissa* *2* ja *3* momentista poiketen, että kotoutumisen tavoitteeksi asetettaisiin pääsääntöisesti vähintään toisen asteen tutkinnon suorittaminen. Tällä pyrittäisiin tukemaan suomalaisessa työelämässä tarvittavan osaamisen ja ammatillisen pätevyyden hankkimista, mikä edistäisi myös pidemmällä aikavälillä henkilön työmarkkina-asemaa ja urapolkua. Tavoitteesta voitaisiin kuitenkin poiketa, mikäli henkilöllä jo on työllistymiseen tarvittava ammatillinen tutkinto tai jos hän ei ole motivoitunut pidempään opintopolkuun tai jos muusta esimerkiksi terveydentilaan liittyvästä syystä arvioidaan, ettei tutkinnon suorittaminen ole mahdollista. Tällöin tavoitteita asetettaisiin muuhun kotoutumiseen, työllistymiseen, hyvinvointiin ja terveyteen sekä osallisuuteen liittyen yksilön tilanne huomioiden.

17 §. *Kotoutumissuunnitelman ja monialaisen kotoutumissuunnitelman sisältö.* Ehdotettu pykälä olisi uusi ja sillä eriytettäisiin kotoutumissuunnitelman sisällöistä säätäminen määritelmä-

pykälästä. Pykälällä tarkennettaisiin yksilöllisessä kotoutumissuunnitelmassa sovittavia sisältöjä. Lisättävän pykälän tavoitteena on parantaa kotoutumisen edistämisen suunnittelun yksilöllisyyttä ja laadittavien kotoutumissuunnitelmien laatua.

Pykälän *1 momentin* mukaan kotoutumissuunnitelmassa tai monialaisessa kotoutumissuunnitelmassa sovittaisiin maahanmuuttajalle tehdyn osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen edellyttämässä laajuudessa sekä yksilölliset kotoutumisen ja työllistymisen tavoitteet huomioiden asiakkaalle sopivista kotoutumista, työllistymistä tai yrittäjyyttä, terveyttä ja hyvinvointia, yhteiskunnallisia valmiuksia edistävistä palveluista, suomen tai ruotsin kielen opinnoista sekä ohjauksesta ja neuvonnasta. Ohjauksesta ja neuvonnasta sopiminen voi tarkoittaa esimerkiksi sopimista jatkotapaamisista. Suunnitelma voisi sisältää myös sekä suomen että ruotsin kielen opintoja, jos se olisi maahanmuuttajan kannalta tarkoituksenmukaista. Kotoutumissuunnitelmassa tai monialaisessa kotoutumissuunnitelmassa sovittaisiin niistä palveluista, joiden arvioidaan olevan maahanmuuttajan kotoutumisen ja työllistymisen edistämisen kannalta tarkoituksenmukaisia suhteessa yksilölliseen tarpeeseen ja tavoitteeseen. Kotoutumissuunnitelma tai monialainen kotoutumissuunnitelma laadittaisiin yhteistyössä maahanmuuttajan kanssa tukien asiakkaan osallistumista kotoutumisen ja työllistymisen suunnitteluun alusta lähtien.

Kotoutumissuunnitelmassa olisi keskeistä sopia tarvittavasta monikielisestä yhteiskuntaorientaatiosta sekä suomen tai ruotsin kielen taidon kehittämisestä kotoutumiskoulutuksessa tai omaehtoisesti suoritettavissa opinnoissa, kuten esimerkiksi lukutaitokoulutuksessa tai aikuisten perusopetuksessa tai muissa tarvetta vastaavissa kieliopinnoissa. Kotoutumissuunnitelmaan voisi sisältyä myös esimerkiksi valmentavaa tai ammatillista koulutusta, pätevyityskoulutusta ja tutkintojen tunnustamista tai tarvittaessa oman äidinkielen opiskelua. Myös esimerkiksi työssä tai arjessa esimerkiksi kaksikielisessä ympäristössä tarvittavan muun kielitaidon kehittäminen voitaisiin huomioida kotoutumissuunnitelmassa kuitenkin siten, että kieliopintoja tulisi kotoutumissuunnitelman aikana suorittaa pääsääntöisesti suomeksi tai ruotsiksi. Lisäksi kotoutumissuunnitelmassa sovittaisiin muista kotoutumista edistävistä palveluista tarvittaessa sovittaen palveluita yhteen monialaiseksi palvelukokonaisuudeksi.

Kotoutumissuunnitelman sisällöiksi voitaisiin sopia myös erilaisia kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluita tai muuta esimerkiksi järjestöjen tai yhdistysten matalan kynnyksen toimintaa, jonka arvioidaan edistävän mukaan pääsyä paikallisyhteisöön, ammatillisiin verkostoihin tai yhteiskunnan toimintaan tätä kautta osallisuutta, kotoutumista ja työllistymistä. Työnhakijaksi ilmoittautuneiden maahanmuuttajien kanssa kotoutumissuunnitelmassa sovittaisiin lisäksi työnhakuvelvollisuudesta ja muista työnhakua tai työllistymistä edistävistä toimista, siten kuin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa 5 luvun 3–7 §:ssä säädetään. Kyseisen lain 5 luvun 3 §:ssä säädetään työnhakuvelvollisuudesta ja 4-7 §:ssä tarkemmin esimerkiksi poikkeuksista. Työnhakuvelvoite koskisi jatkossa myös muita työnhakijoita kuin työttömiä työnhakijoita siten kuin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa säädettäisiin. Työllistymistä tukevien palveluiden ohella tarjottaisiin myös yrittäjyyttä edistäviä palveluita, mikäli se olisi tarkoituksenmukaista maahanmuuttajan tausta ja toiveet huomioiden.

Työelämää lähellä olevien palveluiden, kuten palkkatuetun työn ja työkokeilun, on tutkimusten mukaan todettu olevan myös maahanmuuttajien työllistymisen edistämisen kannalta vaikuttavimpia palveluja. Näiden palveluiden käytön lisääminen myös kotoutuja-asiakkaille olisi kannatettavaa. Palvelumalleja voitaisiin myös kehittää edistämään samanaikaisesti työllistymistä ja kielitaidon kehittymistä yhdistämällä työllistymistä edistävään palveluun kieliopintoja tai muita työelämävalmiuksia tukevia elementtejä. Kotoutumissuunnitelmassa tai monialaisessa kotoutumissuunnitelmassa tulisi huomioida myös haavoittuvassa asemassa olevien tai erityisiä toimenpiteitä tarvitsevien maahanmuuttajien tarpeet. Samoin mahdollinen Kansaneläkelaitoksen kuntoutuspalveluiden tarve tulisi huomioida suunnitelmaa laadittaessa.

Pykälän 2 *momentissa* ehdotetun mukaisesti kunnalla olisi kokonaisvastuu siitä, että maahanmuuttajan kanssa kotoutumissuunnitelmassa tai monialaisessa kotoutumissuunnitelmassa sovitusta palveluista muodostuu selkeä kotoutumista ja työllistymistä edistävä kokonaisuus. Kotoutumista ja työllistymistä edistäviä kokonaisuuksia muodostettaisiin hyödyntämällä ja yhdistelemällä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen edellyttämässä laajuudessa eri palveluita, esimerkiksi kotoutumiskoulutusta, omaehtoista opiskelua ja muita työllistymistä ja osallisuutta edistäviä palveluita. Kunta tekisi tarvittaessa yhteistyötä maahanmuuttajan tilanteen ja kotoutumisen ja työllistymisen edistämiseksi tarvittavista palveluista vastaavien tahojen kanssa kotoutumissuunnitelmaa laadittaessa. Kotoutumissuunnitelmaan tai monialaiseen kotoutumissuunnitelmaan olisi aina sisällytettävä yksilöllisen tarpeen mukaan vähintään kunnan kotoutumisohjelman palveluita tai muita kotoutumista ja työllistymistä edistäviä palveluita. Kunta voi sopia vain kunnan palveluihin osallistumisesta, monialaisessa suunnitelmassa voidaan sopia myös hyvinvointialueen palveluihin osallistumisesta. Lisäksi maahanmuuttaja tulee ohjata myös muun viranomaisen palveluihin, jos hänellä on niille tarve.

Ehdotetussa 3 *momentissa* esitetään, että kotoutumissuunnitelmassa tai monialaisessa kotoutumissuunnitelmassa sovitujen palvelujen tarkoituksenmukaisuus maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmaan kirjatun tavoitteen saavuttamisen kannalta tulisi perustella suunnitelmassa. Tällä edistettäisiin kotoutumisen suunnitelmallisuutta ja yksilöllisyyttä. Samassa yhteydessä maahanmuuttajan kanssa käytäisiin keskustelu siitä, miten sovitut palvelut ja mahdollinen muu toiminta tukevat kotoutumista, työllistymistä tai yrittäjyyttä.

Pykälän 4 *momentissa* ehdotetaan, että kotoutumissuunnitelman sisältöä voitaisiin tarkentaa valtioneuvoston asetuksella.

18 §. *Kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman laatiminen.* Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimisesta ja määriteltäisiin kotoutumissuunnitelmaa koskevat määräajat. Esitetyillä määräajoilla vastattaisiin kotoutumisen nopeuttamista koskeviin edellytyksiin ja varmistettaisiin, että kotoutumisprosessi käynnistyy ja kotoutuja-asiakas ohjattaisiin tarvittaviin palveluihin viiveettä. Määräajoista voitaisiin poiketa perustellusta syystä esimerkiksi tarvittavan tulkkauksen järjestämiseksi.

Pykälän 1 *momentin* mukaan kunta maahanmuuttajan kanssa kotoutumissuunnitelman viimeistään neljäntoista vuorokauden kuluessa osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnista. Kotoutumissuunnitelman laatiminen voitaisiin tehdä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioimisen yhteydessä, mikäli se olisi perusteltua esimerkiksi ohjausresurssien tehokkaan käytön näkökulmasta.

Pykälän 2 *momentin* mukaan kunnan ja hyvinvointialueen olisi laadittava 15 §:ssä tarkoitettu monialainen kotoutumissuunnitelma viipymättä sen jälkeen, kun maahanmuuttajalle on tehty 13 §:ssä tarkoitettu monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi. Monialaisen osaamisen ja palvelutarpeen arvioinnin ja kotoutumissuunnitelman laatiminen edellyttäisi useamman viranomaistahon aikataulujen yhteensovittamista, jolloin sekä palvelutarpeen arviointiin kuuluva alkuhaastattelu että kotoutumissuunnitelma voitaisiin harkinnan mukaan toteuttaa saman tapaamisen yhteydessä.

Pykälän 3 *momentin* mukaan kotoutumissuunnitelma tai monialainen kotoutumissuunnitelma tulisi laatia viimeistään kolmen vuoden kuluttua oleskeluluvan myöntämisestä tai oleskeluolueiden rekisteröinnistä. Määräaika vastaa voimassa olevaa lainsäädäntöä. Lähtökohtana on kuitenkin, että kotoutumissuunnitelma tai monialainen kotoutumissuunnitelma tulisi laatia mah-

dollisimman nopeasti maahantulon jälkeen. Tämä tukisi viiveetöntä ohjautumista tarkoituksenmukaisiin, erityisesti kotoutumisen alkuvaiheeseen suunnattuihin palveluihin sekä kotoutumisprosessin etenemistä. Kolmen vuoden kuluttua maahanmuutosta voidaan katsoa olevan sen verran pitkä aika, ettei kotoutumissuunnitelmaa olisi tarkoituksenmukaista enää laatia. Aikarajan asettamisen taustaoletuksena on, että maahanmuuttaja olisi kolmen vuoden maassa oleskelunsa aikana oppinut riittävässä määrin kieltä ja saanut yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja. Määräaika vastaa voimassaolevan lain määräaika ja pyrkii siihen, että kotoutumispalveluihin osallistuttaisiin maahantulon alkuvaiheessa. Tästä kolmen vuoden määräajasta voitaisiin kuitenkin *4 momentin* mukaan poiketa tarvittaessa ihmiskaupan uhrin osalta.

19 §. Perheen kotoutumissuunnitelma. Ehdotetun pykälän mukaan kunta laatisi perheen ja tarvittaessa muiden perheen tilanteen kannalta keskeisten viranomaisten kanssa yhteistyössä perheen kotoutumissuunnitelman, jos perheen kokonaistilanteen arvioidaan sitä edellyttävän. Perheen kotoutumissuunnitelma sovitettaisiin yhteen yksilöllisten kotoutumissuunnitelmien ja perheenjäsenille laadittujen muiden suunnitelmien kanssa. Perheen kotoutumissuunnitelman tarvetta arvioitaessa kiinnitettäisiin perheen kokonaistilanteen lisäksi erityistä huomiota perheen ja sen jäsenten hyvinvoinnin, terveyden ja osallisuuden edistämiseen ja tätä tavoitetta tukeviin kunnan toimintoihin ja palveluihin sekä vanhempien koulutuksen ja monialaisen tuen tarpeisiin. Suunnitelmassa voitaisiin huomioida esimerkiksi kunnassa toimivat harrastus- ja kerhotoiminta, nuorisotyö sekä perheille ja vanhemmille suunnatut toiminnot.

Suunnitelman laatimiseen edellytettäisiin *1 momentin* mukaan sitä, että 12 tai 13 §:ssä tarkoitettua arvioinnin mukaan perheen kokonaistilanne edellyttäisi suunnitelman laadintaa ja että perheen vanhemman tai vanhempien suostumusta.

Ehdotetun *2 momentin* mukaan perheen kotoutumissuunnitelma voidaan tarvittaessa tehdä monialaisesti kunnan, hyvinvointialueen ja perheen kanssa. Tähän vaikuttaisi se, kummassa osaaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnissa tarve olisi havaittu sekä se, millaisia tarpeita perheellä olisi. Monialainen suunnitelma yhteistyössä hyvinvointialueen ja sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa on tärkeää etenkin niissä tilanteissa, joissa havaitaan tuen tarvetta lapsen kasvuun ja kehitykseen tai vanhemmuuteen liittyen.

Ehdotetun *3 momentin* mukaan kunnan olisi perheen kotoutumissuunnitelman tarvetta arvioitaessa kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen, nuoren ja perheen hyvinvoinnin, terveyden ja osallisuuden edistämiseen sekä vanhempien kotoutumiseen liittyvän monialaisen tuen ja koulutuksen tarpeisiin. Perheen kotoutumissuunnitelmalla tuettaisiin jokaisen perheenjäsenen kotoutumista ja osallisuutta. Etenkin suunnitelma voisi olla tarpeen silloin, kun arvioidaan olevan tarve selvittää koko perheen näkemyksiä perheen kotoutumisen edistämiseksi. Perheen kotoutumissuunnitelman tavoitteena olisi tukea koko perhettä kotoutumisen alkuvaiheessa huomioiden esimerkiksi puutteellisen suomen tai ruotsin kielen taidon ja yhteiskunnan ja sen palvelurakenteen tuntemuksen sekä sosiaalisten verkostojen vähäisyyden vaikutukset perheen tilanteeseen ja dynamiikkaan.

Perheen kotoutumissuunnitelmalla voidaan ehkäistä perheenjäsenten eritahtisesta kotoutumisesta aiheutuvia ristiriitoja perheessä, edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa ja tukea vanhempia kasvatustehtävässä sekä lasten ja nuorten koulunkäynnin ja opiskelun ja muun kotoutumisen tukemisessa. Maahanmuuttajaperheen tarpeet saattavat koskea muun muassa kotona lapsia hoitavien vanhempien pääsyä palveluihin, alle kouluikäisten lasten varhaiskasvatuksen järjestämistä, lasten ja nuorten koulunkäyntiä ja opiskelua, mahdollisesti sairaiden ja vammaisten perheenjäsenten hoitoa ja huolenpitoa ja asumiseen liittyviä järjestelyjä. Myös mielekkään vapaa-ajan vieton mahdollisuudet, kuten sopivan harrastus- tai yhdistystoiminnan löytäminen eri-ikäisille perheenjäsenille voisivat olla osa suunnitelman yhteydessä käytävää keskustelua.

Perheen kotoutumissuunnitelmassa tulisi kiinnittää huomiota kaikkien perheenjäsenten pääsyyn palveluihin. Erityisesti kotona alle kouluikäisiä lapsiaan hoitavat maahanmuuttajanaiset jäävät helposti kotoutumispalveluiden ulkopuolelle, sillä tieto tarjolla olevista palveluista ei tavoita heitä kattavasti ja toisaalta elämäntilanteeseen sopivien palveluiden hajanaisen tarjonnan vuoksi. Myös perheen sisäisen roolijako voi vaikuttaa erityisesti naisten mahdollisuuksiin osallistua palveluihin tai muuhun kodin ulkopuoliseen toimintaan. Vanhemman iääminen kotoutumista edistävien toimien ulkopuolelle hidastaa kielen oppimista, lähiyhteisöön ja yhteiskuntaan mukaan pääsyä ja vaikeuttaa tätä kautta perheen asioiden hoitamista, lasten kotoutumisen tukemista ja omien iatkosuunnitelmien toteuttamista. Myös lasten kotoutumista ja koulussa tarvittavien valmiuksien kehittymistä tukisi varhaiskasvatukseen osallistuminen. Myös erityistä tukea koululta ja perheeltä tarvitsevat lapset tulisi tunnistaa perheen suunnitelmassa. Hyvinvointialueen kanssa tehtävä yhteistyö suunnitelman laatimisessa ja palveluiden yhteensovittamisessa korostuu etenkin tilanteissa, joissa perheen arvioidaan tarvitsevan useita eri sosiaali- ja terveyspalveluita. Yhteistyötä on tehtävä mahdollisen perheväkivallan tunnistamisessa ja siihen puuttumisessa.

Koko perheen kotoutumista tukevien ennaltaehkäisevien ja hyvinvointia, tervevttä ja osallisuutta vahvistavien toimien ja palveluiden tarjoaminen olisi tärkeä osa perheen kotoutumissuunnitelmaa. Perheen kotoutumissuunnitelmalla voitaisiin sovittaa yhteen perheelle annettavaa tukea kunnan eri toimialojen ja hyvinvointialueen palveluiden monialaisena yhteistyönä huomioiden myös kolmannen sektorin palvelutarjontaa ja toimintaa. Suunnitelmassa huomioitaisiin myös alaikäisten tarpeiden vaatimia palveluja. Perheen kotoutumissuunnitelmassa määriteltyjen tukitoimien toteutuksessa esimerkiksi perhekeskusten palveluilla, varhaiskasvatuksella, koululla ja nuoriso- ja liikuntatoimella on keskeinen rooli.

Ehdotetussa *4 momentissa* säädettäisiin vastaava ohjaus- ja yhteistyövelvoite kunnalle kuin 14 ja 15 §:ssä säädettäisiin.

20 §. *Kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman tarkistaminen.* Ehdotetun pykälän *1 momentin* mukaan kunnan olisi seurattava kotoutumissuunnitelman toteutumista. Etenkin seurattaisiin, miten sovitut toimenpiteet ja palvelut edistävät kotoutuja-asiakkaan kotoutumista ja työllistymistä suhteessa asetettuihin tavoitteisiin sekä tarvittaessa sovittaisiin muutoksista kotoutumissuunnitelmaan.

Työvoimapalveluissa laadittava kotoutumissuunnitelma tarkistettaisiin työnhakijana olevalle järjestettävien työnhakukeskustelujen yhteydessä siten kuin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 4 luvun 6 §:ssä säädetään. Muille kuin työnhakijana oleville kotoutuja-asiakkaille laadittava kotoutumissuunnitelma tarkistettaisiin palvelutarpeen mukaisesti tai vähintään kerran vuodessa. Kotoutumissuunnitelman päivittämistarpeita tulisi tarkastella kunnan aloitteesta pääsääntöisesti aina, mikäli kotoutuja-asiakkaan palvelutarve tai elämäntilanne olennaisesti muuttuu siitä tilanteesta, jossa kotoutumissuunnitelmaan sovitut toimenpiteet ja palvelut on asetettu.

Jos kotoutuja-asiakkaalla ilmenee kotoutumissuunnitelman voimassaolon aikana sellaisia monialaisia palvelutarpeita, joihin ei yksinomaan kunnan ja kotoutuja-asiakkaan kesken laaditun kotoutumissuunnitelman palveluilla pystytä vastaamaan, tulisi suunnitelmaa tarvittaessa päivittää monialaiseksi kotoutumissuunnitelmaksi yhteistyössä tarvittavien viranomaistahojen kanssa sovittaen muita palveluita ja kotoutumisen edistämisen palveluita yhteen. Tällöin myös tarkistettaisiin tarvittaessa suunnitelmassa sovittuja kotoutumiselle ja työllistymiselle asetettuja tavoitteita. Suunnitelma tulisi esitetyn pykälän mukaan tarkistaa myös kotoutuja-asiakkaan itse sitä pyytäessä.

Ehdotetun 2 *momentin* mukaan kunnan ja hyvinvointialueen olisi seurattava monialaisen kotoutumissuunnitelman toteutumista ja tarkastettava sitä vastaavista syistä kuin edellä 1 momentissa muille kuin työnhakijoille tehtyjen suunnitelmien tarkastamisesta säädettäisiin. Monialaisen kotoutumissuunnitelman tarkastuksen suorittaisi kunta yhdessä hyvinvointialueen ja kotoutuja-asiakkaan kanssa. Kunta tai hyvinvointialue voisi kuitenkin suorittaa tarkastuksen kotoutuja-asiakkaan kanssa keskenään, jos suunnitelmaa tarkastetaan ja muutetaan vain kyseessä olevan viranomaisen järjestämisvastuulla olevan palvelun osalta. Tällöin toiselle viranomaiselle tulisi ilmoittaa suunnitelman päivittämisestä.

Ehdotetun 3 *momentin* mukaan, jos tarkastuksen yhteydessä todettaisiin, että kotoutuja-asiakkaan tilanne on muuttunut edellisestä kerrasta tai suunnitelman laatimisesta, voitaisiin monialainen kotoutumissuunnitelma korvata kotoutumissuunnitelmalla tai päinvastoin. Tarkoituksena on, että kotoutuja-asiakkaan suunnitelma vastaisi hänen tarpeisiinsa. On mahdollista, että henkilön palvelutarve muuttuu tai että aiemmin olemassa olleita tarpeita paljastuu vasta myöhemmässä vaiheessa. Esimerkiksi henkilön asema ihmiskaupan uhrina voi ilmetä vasta myöhemmin.

21 §. *Kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman kesto ja päätyminen.* Ehdotetun pykälän 1 *momentin* mukaan maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman kesto määräytyisi yksilöllisesti kotoutuja-asiakkaan kotoutumissuunnitelmassa sovittujen tavoitteiden, työ- ja koulutushistorian ja muun osaamisen sekä hänelle suunniteltujen ja tarjottujen palvelujen perusteella.

Ehdotetun 2 *momentin* mukaan ensimmäinen kotoutumissuunnitelma tai monialainen kotoutumissuunnitelma laadittaisiin enintään yhden vuoden ajaksi. Suunnitelma voitaisiin laatia myös yhtä vuotta lyhyemmäksi ajaksi. Suunnitelmaa ei tulisi laatia kaavamaisesti pitemmäksi aikaa kuin on tosiasiallisesti tarvetta ottaen huomioon kotoutuja-asiakkaan yksilöllinen lähtötilanne ja kotoutumisen ja työllistymisen edistämisen tarpeet. Maahanmuuttajat ovat maahan tullessaan erilaisissa tilanteissa ja heidän tarpeensa, osaamis- ja koulutustasonsa, perhetilanteensa ja muut näihin rinnastettavat seikat vaihtelevat hyvin paljon. Toisilla maahanmuuttajilla voi olla koulutuksensa ja osaamisensa puolesta edellytykset nopeaan työllistymiseen, kielenoppimiseen ja osallistua paikallisyhteisöön ja yhteiskuntaan. Osa maahanmuuttajista taas tarvitsee tehostetumpia kotoutumispalveluita. Kotoutumissuunnitelmat eivät siten voi olla sisällöltään, eivätkä kestoltaan kaavamaisia.

Erityisiä toimenpiteitä, kuten esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidon opetusta tarvitsevilla kotoutuja-asiakkaalla on todennäköisesti pidempikestoisia kotoutumista edistävien toimien ja palveluiden tarpeita kuin nopeasti työmarkkinoille pyrkivällä kotoutuja-asiakkaalla. Erityisten toimenpiteiden ja palveluiden tarpeet olisi perusteltua ottaa huomioon kotoutumissuunnitelman kestossa.

Kotoutumissuunnitelmaan oikeuttava enimmäisaika olisi kaksi vuotta ensimmäisen kotoutumissuunnitelman allekirjoittamisesta. Esitys lyhentäisi voimassa olevan kotoutumislain mukaista enimmäisaikaa vuodella ja vastaisi kotoutumisen nopeuttamiselle asetettuihin edellytyksiin. Kotoutumissuunnitelman jatkamisen yhteydessä tulisi aina arvioida sen tarpeellisuutta suhteessa kotoutuja-asiakkaan kotoutumisen ja työllistymisen edistämisen palvelutarpeisiin sekä tarjolla oleviin palveluihin. Mikäli kotoutuja-asiakkaan kotoutumista ja työllistymistä voidaan edistää tehokkaasti yleisen palvelujärjestelmän palveluilla, tulisi kotoutumissuunnitelman kestoa jatkaa ainoastaan painavasta syystä, vaikka jatkaminen enimmäiskeston puitteissa olisi mahdollista. Selvitysten mukaan kotoutumisen edistämisen tuloksellisuus näyttäisi kotoutumissuunnitelman keston sijaan riippuvan enemmän siitä, kuinka pian maahanmuuttajalla on mahdollisuus päästä kotoutumista edistäviin palveluihin.

Ehdotetussa *3 momentissa* on esitetty perusteet, joilla kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman voimassaoloa voitaisiin pidentää edellisessä momentissa esitetyn kahden vuoden enimmäiskeston tultua täyteen. Momentin ensimmäisen kohdan mukaan aikaa, jona kotoutuja-asiakkaalla on oikeus kotoutumissuunnitelmaan, voitaisiin pidentää enintään kahdella vuodella, jos se on perusteltua kotoutuja-asiakkaan vähäisen koulutustaustan tai monialaisen palvelutarpeen vuoksi ja kotoutuja-asiakkaan kotoutumisen ja työllistymisen edistäminen edellyttää erityisiä toimenpiteitä. Erityisiksi toimenpiteiksi voitaisiin katsoa esimerkiksi lukuja kirjoitustaidon koulutukseen tai kuntoutukseen osallistuminen. Lisäksi kotihoidon tukea saavan kotoutuja-asiakkaan kotoutumissuunnitelman kestoa voitaisiin pidentää, mikäli asiakas on osallistunut kotihoidon tuen saamisen aikana osa-aikaisesti kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman toteuttamiseen ja kotoutumissuunnitelman keston pidentämisen katsotaan myös muutoin olevan perusteltua kotoutuja-asiakkaan palvelutarpeisiin vastaamiseksi. Kotoutumissuunnitelman kestoa jatkettaessa olisi tarkoituksenmukaista, että suunnitelman jatkamisen kesto arvioitaisiin yksilöllisesti. Lähtökohtaisesti suunnitelman kesto ei tulisi automaattisesti jatkaa kahdella vuodella.

Lisäksi kotoutumissuunnitelman enimmäiskesto voitaisiin pidentää momentin toisen kohdan mukaan kotoutumissuunnitelman toteuttamisen keskeytyessä tilapäisesti vamman, sairauden taikka sairausvakuutuslain (1224/2004) 9 luvussa säädettyjen raskaus- tai vanhempainrahapäivien käyttämisen vuoksi tai näihin verrattavan syyn vuoksi näiden keskeytysten kesto vastavaksi ajaksi. Edellä mainituksi muuksi syyksi voitaisiin katsoa esimerkiksi omaishoitajana toimiminen. Edellä mainitut pidentämisperusteet vastaavat voimassa olevan lain perusteita.

Kotoutumisprosessin kannalta olisi kohtuutonta, jos edellä mainitut syyt ei otettaisi huomioon kotoutumissuunnitelman voimassaolon enimmäisajassa. Vamman tai sairauden tulisi haitata tosiasiallisesti kotoutumissuunnitelmassa sovittuihin palveluihin osallistumista ja siitä tulisi esittää esimerkiksi lääkärinlausunto, jossa tähän otettaisiin kantaa. Kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman mahdollinen pidentäminen ei koskisi kuitenkaan hoitovapaata, ellei kotoutuja-asiakas olisi osallistunut osa-aikaisesti kotoutumissuunnitelmassa sovittuihin toimenpiteisiin. Sisällyttämällä osa-aikaisesti hoitovapaan aikana palveluihin osallistuminen pidennysperusteisiin pyrittäisiin kannustamaan kotihoidon tukea saavia kotoutuja-asiakkaita hakeutumaan ja osallistumaan kotoutumispalveluihin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja toisaalta kuntia laatimaan kotoutumissuunnitelmia myös kotihoidon tuen ajalle ja lisäämään vanhempien elämäntilanteeseen sopivien palveluiden tarjoamista. Tällä hetkellä kotoutumissuunnitelmia ei ole kunnissa laadittu systemaattisesti kotihoidon tukea saaville tai hoitovapaalla oleville, sillä tämän on nähty kuluttavan vanhemman oikeutta kotoutumissuunnitelmaan. Kohderyhmälle soveltuvien kotoutumista edistävien palveluiden vähäinen tarjonta tai puuttuminen ovat myös osaltaan vaikuttaneet siihen, ettei kotoutumissuunnitelmia ole välttämättä nähty tarkoituksenmukaiseksi laatia. Jatkossa kotihoidon tukea saaville tulisi tarjolla soveltuvia palveluita ja edellä kuvatusti osa-aikainen osallistuminen voisi oikeuttaa kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston pidennykseen. Hoitovapaan lisäämistä kotoutumissuunnitelman pidentämisperusteeksi raskaus- ja vanhempainrahapäivien rinnalle on arvioitu kohdassa 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot.

Pidentämisenkin osalta sovellettaisiin 2 momentissa säädettyä, että suunnitelma tulisi laatia kerrollaan enintään vuodeksi.

Pykälän *4 momentti* on uusi ja sen tavoitteena on edistää alle 25-vuotiaiden kotoutuja-asiakkaiden mahdollisuuksia jatkaa kotoutumissuunnitelmassa sovitun kotoutumista ja työllistymistä edistävän omaehtoisen opintokokonaisuuden suorittamista tilanteessa, jossa kotoutumissuunnitelman enimmäiskesto täytyisi kesken työttömyysetuudella tuettavan omaehtoisen opintokoko-

naisuuden. Momentissa esitetään, että työnhakijana olevan kotoutuja-asiakkaan kotoutumissuunnitelman kesto voitaisiin perustellusta syystä jatkaa 29 §:n 1 momentissa esitetysti enintään yhdellä vuodella omaehtoisten opintojen suorittamiseksi, jos kotoutuja-asiakas on kotoutumissuunnitelman kahden tai neljän vuoden enimmäiskeston tullessa täyteen alle 25-vuotias ja muut tukemisen edellytykset täyttyvät.

Pykälän 5 momentti olisi uusi ja sillä pyrittäisiin vahvistamaan kotoutumisen ja työllistymisen edistämisen suunnitelmallista jatkumoa kotoutumissuunnitelman voimassaolon päättyessä. Työttömänä työnhakijana olevien kotoutuja-asiakkaiden työllistymistä edistävästä palveluista, kuten kielitaidon jatkokehittämisestä ja työllistymisvalmiuksien vahvistamisesta, voitaisiin sopia työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa lakiehdotuksessa tarkoitettulla työllistymissuunnitelmalla tai sen korvaavalla suunnitelmalla.

22 §. *Kotoutuja-asiakkaan velvollisuus noudattaa kotoutumissuunnitelmaa tai monialaista kotoutumissuunnitelmaa.* Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin kotoutuja-asiakkaan velvollisuudesta noudattaa kotoutumissuunnitelmaa tai monialaista kotoutumissuunnitelmaa, ja suunnitelman noudattamatta jättämisen seurauksista. Pykälä vastaisi pääsääntöisesti sisällöltään voimassa olevaa lainsäädäntöä. Kotoutumissuunnitelmaa laadittaessa kunnalla olisi 1 momentin mukaan velvollisuus selvittää kotoutuja-asiakkaalle suunnitelmasta ja siihen liittyvistä palveluista aiheutuvat oikeudet ja velvollisuudet siten, että hän ymmärtää ne. Selvittäminen tehtäisiin yleensä suullisesti, mutta kirjallisella dokumentoinnilla voitaisiin välttää myöhempiä epäselvyyksiä.

Pykälän 2 momentin mukaan kotoutuja-asiakkaalla olisi velvollisuus osallistua kotoutumissuunnitelmansa laatimiseen ja tarkistamiseen, toteuttaa hänelle yhteistyössä laadittua suunnitelmaa, hakeutua ja osallistua säännöllisesti kotoutumissuunnitelmassa sovittuihin palveluihin ja ilmoittaa kunnalle suunnitelman toteuttamisesta sekä sellaisista palvelutarpeeseen tai elämäntilanteeseen liittyvistä tai muista muutoksista, joilla on mahdollisesti vaikutusta suunnitelmassa sovittujen tavoitteiden saavuttamiseen ja palveluihin osallistumiseen.

Kotoutuminen edistyy paremmin, kun kotoutuja-asiakas itse aktiivisesti sitoutuu kotoutumisprosessiin hankkimalla yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia taitoja ja valmiuksia osallistumalla viranomaisten tai muiden tahojen järjestämiin kotoutumista edistäviin palveluihin. Tämän vuoksi kotoutuja-asiakas olisi velvollinen noudattamaan suunnitelmaansa sekä hakeutumaan ja osallistumaan suunnitelmassa sovittuihin palveluihin, jotka tukevat hänen kotoutumistaan ja työllistymistään. Momentin kohdan neljä ilmoitusvelvollisuus olisi uusi ja sillä parannettaisiin erityisesti kunnan mahdollisuutta seurata kotoutumissuunnitelman toteuttamista ja ennakoita kotoutuja-asiakkaan palvelutarpeessa tapahtuvia muutoksia.

Ehdotettu 3 momentti olisi uusi ja sen mukaisesti työnhakijana olevaa kotoutuja-asiakasta koskisi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 4 luvun 13 §:n mukainen ilmoitusvelvollisuus.

Lisäksi ehdotetun pykälän 4 momentin mukaan velvollisuuksien laiminlyöminen vaikutuksesta oikeuteen saada työttömyysetuutta säädettäisiin työttömyysturvalaissa ja vaikutuksesta toimeentulotukeen toimeentulotuesta annetusta laissa. Mikäli maahanmuuttaja kieltäytyisi esimerkiksi ilman pätevää syytä kotoutumissuunnitelman laatimisesta, sen tarkistamisesta tai osallistumasta kotoutumissuunnitelmassa sovittuun palveluun, hänen oikeuttaan työttömyysetuuteen voidaan rajoittaa siten kuin työttömyysturvalaissa säädetään tai toimeentulotukea alentaa siten kuin toimeentulotuesta annetussa laissa säädetään. Lasten ja nuorten osalta velvollisuus liittyisi lähinnä oppivelvollisuuden suorittamiseen. Muiden kuin työttöminä työnhakijoina olevien vel-

vollisuudet muotoutuvat heidän omien sitoumustensa perusteella. Tämä koskee myös oppivelvollisuutensa suorittaneita alle 18vuotiaita nuoria. Esimerkiksi hoitovapaalla olevan kotoutuja-asiakkaan oikeutta perhe-etuuksiin ei voida rajoittaa, mikäli hän laiminlyö kotoutumissuunnitelmansa toteuttamista.

23 §. Monikielinen yhteiskuntaorientaatio. Pykälässä säädettäisiin uudesta kotoutumisen edistämisen palvelusta, jonka tarkoituksena on lisätä maahanmuuttajien tietoisuutta muun muassa suomalaisesta yhteiskunnasta. Yhteiskuntaorientaatio olisi määritelty 3 §:ssä.

Ehdotetun *1 momentin* mukaan kunnan olisi järjestettävä kotoutuja-asiakkaalle yhteiskuntaorientaatio mahdollisuuksien mukaan hänen äidinkielellään tai muutoin hyvin osaamalla kielellään kotoutuja-asiakkaiden kunnassa esiintyvät palvelu- ja kielelliset tarpeet huomioiden. Opetusmuotoinen yhteiskuntaorientaatio takaisi jatkossa paremmin tiedon välittämisen maahanmuuttajille. Opetusmuotoinen orientaatio lisännee todennäköisyyttä, että tieto välittyy maahanmuuttajalle paremmin kuin kirjallisen materiaalin välittäminen. Opetusmuotoinen orientaatio lisää interaktiivisuutta ja myös tarjoaa maahanmuuttajalle mahdollisuuden kysyä lisätietojen saamiseksi matalammalla kynnyksellä. Yhteiskuntaorientaatio voidaan toteuttaa erillisenä palveluna taikka kotoutumiskoulutuksen tai muun palvelun yhteydessä maahanmuuton alkuvaiheessa.

Yhteiskuntaorientaatio voitaisiin jättää järjestämättä yksittäiselle henkilölle, mikäli palvelutarpeen arvioinnin pohjalta on selvää, ettei kotoutuja-asiakkaalla ole tarvetta orientaation sisällöille. Kunkin asiakkaan osalta olisi myös arvioitava, minkä muotoisena ja -laajuisena orientaatio olisi tarpeellista toteuttaa

Maahanmuuttajien vaihtelevasta kielitaidosta johtuen tarkoituksena olisi, että opetus tapahtuisi mieluiten maahanmuuttajan äidinkielellä tai vähintään kielellä, jota hän muutoin hyvin osaa. Riippuen maahanmuuttajien määrästä kunnassa ja kielen harvinaisuudesta suomalaisten maahanmuuttajien keskuudessa, täysin äidinkielen opetus voisi osoittautua haastavaksi toteuttaa. Kuntien yhteistyömahdollisuuksia ja myös etäopetusta hyödyntäen voitaisiin lisätä kielivalikoimaa yhteiskuntaorientaation toteuttamisessa. Kielivaatimuksen täyttämiseksi tarvittaessa voitaisiin hyödyntää myös tulkitemistä. Kunnassa esiintyvä tarve ja kunnan tosiallinen yhteiskuntaorientaation järjestämismahdollisuus huomioiden, voitaisiin yhteiskuntaorientaation toteuttamisessa hyödyntää myös audio- tai kirjallista materiaalia, jos se katsottaisiin tarkoituksenmukaiseksi kyseisessä tilanteessa. Keskeistä olisi, että kotoutuja-asiakkaalle saataisiin välitettyä tieto vähintään yhteiskuntaorientaation keskeisten osa-alueiden osalta. Kunta voisi toteuttaa yhteiskuntaorientaation itse tai ulkoistaa sen palveluntuottajan toteutettavaksi.

Ehdotetun *2 momentin* mukaan yhteiskuntaorientaation on vähintään sisällettävä tietoa Suomessa asumisesta, elämisestä ja työskentelemisestä, suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta sekä oikeuksista ja velvollisuuksista. Nämä ovat vastaavia tietoja kuin mitä voimassa olevan kotoutumislain 7 §:ssä tarkoitettuun perustietoaineistoon on sisältynyt ja niitä on pidetty keskeisinä tietoina Suomessa asumisen ja Suomeen kotoutumisen kannalta.

Ehdotettu *3 momentti* sisältäisi asetuksenantovaltuuden. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä monikielisen yhteiskuntaorientaation sisällöstä ja toteuttamisesta.

24 §. Kotoutumiskoulutuksen sisältö. Pykälässä säädettäisiin kotoutuja-asiakkaalle, jonka oppivelvollisuus on päättynyt, järjestettävän kotoutumiskoulutuksen sisällöistä ja koulutuksen kielellisestä tavoitteesta. Pykälän *1 momentin* mukaan kotoutumiskoulutuksena järjestettäisiin kotoutuja-asiakkaalle suomen tai ruotsin kielen opetusta sekä ammatillisten ja muiden työelämässä

tarvittavien valmiuksien opetusta, ammatillista suunnittelua ja ohjausta jatko-opintoihin, muihin palveluihin tai työmarkkinoille.

Kotoutumiskoulutuksena järjestettäisiin myös muuta opetusta, joka edistää yhteiskunnallisia ja kulttuurisia valmiuksia sekä arjen kansalaistaitoja. Koulutus kehittäisi sellaisia kielellisiä, kirjallisia, ammatillisia, yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja elämänhallintaan liittyviä valmiuksia, joiden avulla maahanmuuttaja selviytyy jokapäiväisen elämän tilanteissa uudessa ympäristössään, voi toimia työelämässä ja hakeutua jatko-opintoihin. Kotoutumiskoulutus muodostuisi opintokokonaisuuksista, joiden sisällöt ja laajuus räätälöitäisiin kotoutuja-asiakkaan pohjakoulutus, taidot ja tavoitteet huomioiden.

Kotoutumiskoulutusta voidaan järjestää suomen tai ruotsin kielellä, minkä lisäksi kotoutumiskoulutukseen voi sisältyä valinnaisia opintoja, esimerkiksi toisen kansalliskielen opiskelua. Valtioneuvoston kansalliskielistrategian¹⁴³ mukaan tulee varmistaa sujuva kotoutumispolku molemmilla kansalliskielellä. Lisäksi periaatepäätöksessä mukaan ruotsinkielisen kotoutumiskoulutuksen tarjontaa tulee kasvattaa, jotta maahanmuuttajille on tosiasialliset mahdollisuudet valita kotoutumiskielekseen myös ruotsi. Kotoutumiskoulutuksessa olisi mahdollista vahvistaa myös latinalaisten kirjainten osaamista. Edellytyksenä on, että henkilöllä on sellaiset oppimisvalmiudet ja osaaminen, että lyhyehkö moduuli riittää ja että osallistuminen kotoutumiskoulutukseen on muutoin hänelle tarkoituksenmukaisinta.

Ehdotettu 2 *momentti* olisi osittain uusi, ja sen mukaan kotoutumiskoulutuksen tulisi sisältää myös työssäoppimisjakso tai työ- ja toimintakykyä edistävää toimintaa. Työssäoppimisjakso on tälläkin hetkellä osa työvoimakoulutuksena tarjottavaa kotoutumiskoulutusta, joten säädöksellä varmistettaisiin työssäoppimisjakson rooli koulutuksen keskeisenä osana jatkossakin. Lisäksi säännös mahdollistaisi työssäoppimisjakson korvaamisen työ- ja toimintakykyä edistävällä toiminnalla, esimerkiksi kuntoutuksella, mikäli henkilöllä on tarve kuntoutukselliseen tukeen.

Kotoutumiskoulutukseen voisi sisältyä myös aiemman osaamisen tunnistamista ja tutkintojen tunnustamista. Koulutukseen sisältyvällä osaamisen tunnistamisella tuettaisiin kotoutumiskoulutuksen yksilöllistämistä maahanmuuttajan tarpeisiin, mukaan lukien ammatillinen kotoutumiskoulutus sekä kotoutumiskoulutuksen jälkeistä ohjautumista maahanmuuttajalle parhaiten sopivalle koulutuspolulle, mukaan lukien ammatillinen koulutus, pätevöitymiskoulutus ja muut mahdolliset koulutusta ja työllistymistä yhdistävät mallit. Säädestä toimeenpantaisiin tiiviissä, työvoimapalveluiden, koulutuksen järjestäjien ja oppilaitosten sekä muiden keskeisten viranomaisten ja toimijoiden yhteistyössä.

Mikäli opiskelijan työllistymisen kannalta on olennaista saada pätevyys Suomessa säänneltyyn ammattiin, oikeustieteelliseen ammattiin tai päätös korkeakoulututkinnon tason rinnastamisesta, opiskelija ohjataan tutkinnon tunnustamiseen toimivaltaiselle viranomaiselle, esimerkiksi opetushallitukseen tai Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoon. Koulutuksen aikana neuvotaan ja tuetaan opiskelijaa tutkinnon tunnustamisprosessin käynnistämisessä sekä siihen liittyvissä mahdollisissa jatkotoimissa osana urasuunnittelua ja ohjausta.

Pykälän 3 momentissa määriteltäisiin kotoutumiskoulutuksen kielellinen tavoite. Voimassa olevaa kotoutumislakia vastaavasti kotoutumiskoulutuksen kielellisenä tavoitteena olisi, että maahanmuuttaja saavuttaa suomen tai ruotsin kielessä toimivan peruskielitaidon eli keskimäärin yleisten kielitutkintojen tasoa B1.1. vastaavan kielenhallinnan. Tällöin edellytettäisiin, että

¹⁴³ Nationalspråkstrategin, Kansalliskielistrategia : Statsrådets principbeslut, Valtioneuvoston periaatepäätös. 2021. Statsrådets publikationer 2021:87.

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

Kotoutumiskoulutuksella olisi myös muita tavoitteita. Kotoutumiskoulutuksella edistettäisiin lain 1 §:ssä määriteltyjä tavoitteita, erityisesti maahanmuuttajien työllisyyttä tai yrittäjyyttä, työelämävalmiuksia ja osaamista, yhdenvertaisuutta, osallisuutta ja tasa-arvoa sekä hyvinvointia ja terveyttä.

Ehdotettava säännös kotoutumiskoulutuksen osana järjestettävästä suomen tai ruotsin kielen päättöttestauksesta olisi uusi. Kotoutumiskoulutuksen osana arvioidaan opiskelijoiden kielitaitoa myös tällä hetkellä. Esityksellä luotaisiin säädöspohja päättöttestaukselle ja varmistettaisiin päättöttestauksen yhdenmukainen toteuttaminen osana järjestettäviä kotoutumiskoulutuksia. Päättöttestauksen avulla pyrittäisiin parantamaan kielitaidon tavoitteiden toteutumisen seuraamista, arvioinnin yhteismitallisuutta eri järjestäjien kesken sekä tukemaan jatko-ohjausta muihin palveluihin tai koulutuksiin kotoutuja-asiakkaan kielitaitotasoa vastaavasti. Kielitaitotasoa koskevan tiedon kerääntyminen ja seuranta mahdollistaisi myös yhteiskunnallisen keskustelun tietoon perustuen.

Opetushallitukselle ehdotetaan säädettävän vastuu kotoutumiskoulutuksen kielitaidon päättöttestauksen valtakunnallisesta kehittämisestä ja ylläpidosta. Tehtävä muodostaisi opetushallitukselle johdonmukaisen tehtäväkokonaisuuden, sillä opetushallitus vastaisi myös kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden laatimisesta. Opetushallitus vastaa myös yleisten kielitutkintojen järjestämisestä, ja kotoutumiskoulutuksen päättöttestausta on perusteltua kehittää rinnakkain yleisten kielitutkintojen kanssa.

Pykälän 4 momentin mukaan kotoutumiskoulutusta annettaisiin lähtökohtaisesti Opetushallituksen laatimien opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti. Säädöksessä tarkennettaisiin sitä, mistä opetussuunnitelman perusteissa määrättäisiin. Opetussuunnitelman perusteista voitaisiin kuitenkin poiketa perustelluista syistä. Perusteltu syy voisi olla esimerkiksi tilanteessa, jossa koulutuksen toteuttamisen joustavasti muulla tavalla voitaisiin katsoa olevan maahanmuuttajan tai maahanmuuttajaryhmän edun mukaista.

Lisäksi momentin mukaan Opetushallitus määräisi suomen tai ruotsin kielen päättöttestauksen toteuttamisesta, kuten edellä on kuvattu. Koulutuspalveluntuottajan olisi toteutettava kielen päättöttestaus tämän määräyksen mukaisesti.

Pykälän 5 momentin mukaan ja pykälän 1–4 momenteista poiketen kotoutumiskoulutusta voitaisiin toteuttaa myös luku- ja kirjoitustaidon koulutuksena taikka aikuisten perusopetuksena, mikäli tämä olisi perusteltua kotoutuja-asiakkaan luku- ja kirjoitustaidon puutteiden tai heikkojen perustaitojen vuoksi. Luku- ja kirjoitustaidon koulutusta toteutettaisiin Opetushallituksen Vapaan sivistystyön opetussuunnitelmasuosituksen mukaisesti. Luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen jälkeen kotoutuja-asiakas voitaisiin tarvittaessa ohjata esimerkiksi työvoimakoulutukseen järjestettävään kotoutumiskoulutukseen.

Kotoutuja-asiakas voisi osallistua aikuisten perusopetukseen esimerkiksi työvoimakoulutuksena toteutettavan kotoutumiskoulutuksen sijasta. Aikuisten perusopetuksen kohderyhmään kuuluvat erityisesti perusopetuksen loppuvaiheessa Suomeen tulleet nuoret, jotka eivät ole ehtineet saada perusopetuksen päättötodistusta valmiiksi oppivelvollisuusikäisinä tai joiden valmiudet ovat jääneet heikoiksi perusopetuksen aikana, ja 17–25-vuotiaat maahanmuuttajataustaiset, jotka tarvitsevat perusopetuksen päättötodistusta ja opiskeluvaiheita jatkaakseen opintoja toisella asteella. Kohderyhmää ovat myös muut maahanmuuttajataustaiset aikuiset, jotka heikon peruskoulutuksensa takia tarvitsevat erityisesti perusopetuksen alkuvaiheessa annettavia taitoja tai jotka tarvitsevat päättötodistusta päästäkseen jatko-opintoihin. Perusopetus sisältää alkuvaiheen osana järjestettävän erityisen lukutaitovaiheen, perusopetuksen alkuvaiheen opetuksen ja perusopetuksen päättövaiheen opetuksen. Koko perusopetusta ei ole pakko suorittaa.

25 §. Kotoutumiskoulutuksen järjestäminen. Pykälässä säädettäisiin kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä ja kotoutuja-asiakkaan ohjaamisesta koulutukseen. Työttömänä työnhakijana olevien kotoutuja-asiakkaiden kotoutumisen edistämisen palvelut kytkettäisiin jatkossakin työvoimapolkuun, ja säännös vastaisi siten työvoimapolkujen järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 2 luvun 6 §:ää, jonka mukaan kunnan tai kuntayhtymän työvoimaviranomainen vastaisi ehdotetussa laissa säädettyjen julkisten työvoimapolkujen järjestämisestä ja niihin liittyvistä tehtävistä. Työvoimapolkujen järjestämistä koskevan lakiehdotuksen myötä kunnalle siirtyisi vastuu myös työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä. Työvoimakoulutuksesta säädettäisiin kyseisen lakiehdotuksen 7 luvussa. Säännöksellä olisi täten liittämistä myös työvoimapolkujen järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 1 luvun 4 §:ään, jonka mukaan työvoimapolkuja järjestettäessä tulisi ottaa huomioon, että ne vastaavat sisällöltään, laajuudeltaan ja laadultaan eri asiakasryhmien palvelutarpeisiin.

Lisäksi esitetty säännös selkeyttäisi kunnan vastuuta työvoiman ulkopuolella olevien kotoutuja-asiakkaiden kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä. Tällä hetkellä työvoiman ulkopuolella olevien kotoutumiskoulutuksen saatavuus vaihtelee alueittain ja kunnittain. Kunnan kotoutumiskoulutuksen tarjontaa tulisi tarpeen mukaan kehittää myös työssä oleville kotoutuja-asiakkaille.

Pykälän *1 momentin* mukaan kunta vastaisi siitä, että kunnassa eli käytännössä kunnan kotoutumishjelmassa olisi tarjolla kotoutumiskoulutusta kunnassa asuvien kotoutuja-asiakkaiden tarvetta vastaavasti. Kunta voi 7 §:n mukaisesti järjestää palveluita myös yhteistyössä muiden kuntien kanssa.

Koulutus järjestettäisiin kunnassa asuvien kotoutuja-asiakkaiden määrää sekä kotoutumisen ja työllistymisen tarpeita vastaavasti. Koulutuksen tavoitteena on edistää polkuja työelämään ja jatko-opintoihin, mikä edellyttää koulutukselta monipuolisia toteuttamistapoja, jotka huomioivat sekä suoraan työelämään suuntaavien että ammatilliseen tai korkeakoulutukseen suuntaavien kotoutuja-asiakkaiden tarpeet. Lisäksi kotoutumiskoulutuksen toteuttamisessa tulisi huomioida työ- ja toimintakyvyn vahvistamista, esimerkiksi kuntoutuksellista tukea tarvitsevien kotoutuja-asiakkaiden tarpeet. Koulutukseen voi sisältyä kohderyhmittäin moduuleita, jotka edistävät jatkopolkuja esimerkiksi ammatillisiin tai korkeakouluopintoihin ja yrittäjyyteen. Koulutusmoduulien sisällä ja välillä voi olla esimerkiksi työpaikalla tapahtuvaa oppimista, työelämään tutustumisjaksoja, työkokeiluja, palkkatuetta työtä sekä kolmannen sektorin palveluja ja vapaaehtoistyötä.

Työvoiman ulkopuolella olevien kotoutuja-asiakkaiden erityiset tarpeet saattavat liittyä esimerkiksi koulutuksen ja lastenhoidon yhdistämiseen. Työssä olevien kotoutuja-asiakkaiden mahdollisuuksia osallistua koulutukseen edistäisivät muun muassa iltaisin toteutettavat koulutukset.

Ehdotettu säännös ei rajaisi kotoutumiskoulutuksen kohderyhmää yksinomaan kotoutuja-asiakkaisiin vaan kotoutumiskoulutusta voitaisiin järjestää myös maahanmuuttajille, jotka eivät olisi enää oikeutettuja kotoutumissuunnitelmaan, mutta joilla olisi tarve kotoutumiskoulutukselle.

Kunnan olisi ohjattava kotoutuja-asiakas, jonka oppivelvollisuus on päättynyt, osallistumaan kunnan tai muun tahon toteuttamaan kotoutumiskoulutukseen. Kunta voisi siis toteuttaa itse kotoutumiskoulutusta tai ohjata kotoutuja-asiakkaan osallistumaan muun toimijan toteuttamaan kotoutumiskoulutukseen, mikäli olisi kotoutuja-asiakkaan tarpeiden näkökulmasta perusteltua. Kuntapohjaisten toteuttamistapojen lisäksi kotoutumiskoulutuksen toteuttamisessa voidaan hyödyntää alueellisia ja valtakunnallisia toteutustapoja kuntien yhteistyössä, mikäli tällä voidaan edistää esimerkiksi koulutusten räätälöintiä eri kotoutuja-asiakkaiden tarpeisiin.

Pykälän 2 *momentin* mukaan kotoutuja-asiakkaan, joka on ilmoittautunut työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 1 luvun 3 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetuksi työnhakijaksi, kotoutumiskoulutusta järjestettäisiin pääsääntöisesti työvoimakoulutuksena siten kuin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksessa säädetään. Työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen osalta sovellettaisiin mitä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa lakiehdotuksen 2 luvussa säädetään kunnan järjestämisvastuusta. Työllisyysalueella vastuukunnan tai kuntayhtymän työvoimaviranomainen vastaisi siten myös työvoimakoulutuksena järjestettävästä kotoutumiskoulutuksesta.

Työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen opiskelijavalintaan, opiskelijan oikeuksiin ja velvollisuuksiin, koulutuksen keskeyttämiseen sekä koulutukseen liittyvään työssä oppimiseen ja koulutuksen yhteishankintaan sovelletaan mitä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 7 luvun 2-6 §:ssä säädetäisiin.

Kotoutumiskoulutusta voitaisiin toteuttaa kotoutuja-asiakkaalle myös omaehtoisena opiskeluna. Tämä koskee erityisesti työvoiman ulkopuolisia kotoutuja-asiakkaita, jotka eivät ole työvoimakoulutuksen ensisijaista kohderyhmää. Myös työttömänä työnhakijana olevien kotoutuja-asiakkaiden kotoutumiskoulutusta voidaan toteuttaa omaehtoisena opiskeluna. Näiltä osin keskeisiä olisivat vapaan sivistystyön lukulaitokoulutukset ja aikuisten perusopetus.

Pykälän 3 *momentin* mukaan kunnan vastuulle kuuluisi lisäksi kotoutumiskoulutuksen yhteensovittaminen johdantojakson ja työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 7 luvussa tarkoitettujen työvoimapalveluiden samoin kuin kansallisen koulutusjärjestelmän kanssa siten, että maahanmuuttajien käytössä on yhteensovitettuja työllistymistä ja ammatillista osaamista edistäviä palvelukokonaisuuksia. Eri palveluiden suunnittelun ja toteuttamisen yhteensovittamisella varmistettaisiin, että maahanmuuttajalla olisi tarjolla tarkoituksen mukaisia 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 koulutuspolulle ohjaamiseksi.

26 §. Omaehtoisen opiskelun tukeminen. Ehdotettu pykälä omaehtoisen opiskelun tukemisesta vastaisi sisällöllisesti voimassa olevan kotoutumislain säädöstä. Omaehtoisen opiskelun tulisi edistää kotoutuja-asiakkaan kotoutumista ja työllistymistä. Ehdotetun 1 *momentin* mukaan kotoutuja-asiakkaalla, joka opiskelisi omaehtoisesti, olisi oikeus työttömyysetuuteen tässä laissa ja työttömyysturvalaissa säädetyin edellytyksin, jos maahanmuuttajalla on koulutustarve, jonka työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa lakiehdotuksessa tarkoitettu kunnan tai kuntayhtymän työvoimaviranomainen toteaa ja arvioi, että omaehtoinen opiskelu tukee kotoutuja-asiakkaan kotoutumista ja työllistymistä. Lisäksi opiskelusta tulisi olla sovittu kotoutumissuunnitelmassa ja muiden tässä luvussa säädettyjen edellytysten tulisi täyttyä.

Kotoutumista edistävistä omaehtoisesta opiskelusta olisi ennen opiskelun aloittamista sovittava kotoutumissuunnitelmassa. Tämä vastaa sitä, mitä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 9 luvun 1 §:ssä säädetään. Kotoutuja-asiakkaan kotoutumissuunnitelma voi korvata työllistymissuunnitelman. Painavasta syystä omaehtoisen opiskelun tukemisesta voitaisiin päättää opintojen alkamisen jälkeen. Maahanmuuttajalla tällainen painava syy voisi olla myös esimerkiksi opiskelun aloittaminen ennen kuin maahanmuuttajalle on myönnetty oleskelulupa, joka oikeuttaa rekisteröitymään työttömäksi työnhakijaksi. Paivana syynä voitaisiin jatkossa pitää myös esimerkiksi sitä, että maahanmuuttaja on aloittanut opinnot 17-vuotiaana aikuisten perusopetuksessa tai hän on saapunut maahan turvapaikanhakijana ilman huoltajaa, ja aloittanut opinnot oppivelvollisena. Tällä vastattaisiin tarpeeseen täsmentää 17-vuotiaiden kotoutujanuorten osalta niitä tilanteita, joissa oppivelvollisena aloitettujen opintojen tukemista voitaisiin jatkaa työttömyysetuudella kotoutuja-asiakkaan täyttäessä 18 vuotta. Täsmennyksellä vastattaisiin oppivelvollisuuden myötä tullessiin muutoksiin, joiden myötä oikeutta työttömyysetuuteen ei ole alle 18-vuotiaalla, joka ei ole suorittanut oppivelvollisuutta.

Omaehtoisen opiskelun tukiaika olisi sama kuin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 9 luvun 4 §:ssä säädettäisiin. Säännöksen 1 momentin mukaan opintojen muodostama kokonaisuus voidaan tukea enintään 24 kuukauden ajan ja 2 momentin mukaan aikuisten perusopetuksen osalta enintään 48 kuukauden ajan. Jos työnhakija esittää työvoimaviranomaiselle koulutuspalvelujen tuottajan antaman selvityksen opintojen tilapäisestä keskeyttämisestä ja keskeyttämiseen on pätevä syy, 1 momentin mukainen enimmäisaika ei kulu keskeytysaikana. Selvitys on esitettävä viipymättä keskeytyksen alkamisen jälkeen.

Ehdotetun 2 momentin mukaan oikeudesta opiskelun ajalta maksettavaan kulukorvaukseen säädettäisiin 30 §:ssä sekä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 11 luvussa.

27 §. Omaehtoisen opiskelun tukemisen yleiset edellytykset. Pykälässä säädettäisiin kotoutuja-asiakkaiden työttömyysetuuksilla tuettavista omaehtoisista opinnoista ja se vastaisi sisällöllisesti pääosin voimassa olevan kotoutumislain säädöstä. Ehdotetun 1 momentin mukaan kotoutuja-asiakkaan kotoutumista ja työllistymistä edistävän omaehtoisen opiskelun tukeminen työttömyysetuudella edellyttäisi, että kyse olisi suomen tai ruotsin kielen opiskelusta taikka opiskelu tapahtuisi pääasiassa suomen tai ruotsin kielellä. Omaehtoinen opiskelu voisi tapahtua myös suomenkielisellä viittomakielellä tai bliss-symbolein tapahtuvana suomen kielen opiskeluna.

Pääasiassa muulla kuin suomen tai ruotsin kielellä tapahtuvan opiskelun ei voida katsoa tukevan riittävästi maahanmuuttajan kotoutumista ja työllistymistä. Pääasiallisuus viittaa siihen, että esimerkiksi lyhyet englanninkieliset opintojaksot olisivat mahdollisia. Pykälään säädettäisiin uutena elementtinä kuitenkin 2 momentti, jonka mukaan työttömyysetuudella voidaan tukea myös muulla kielellä tapahtuvaa opiskelua, jos se sisältyy 23 §:ssä tarkoitettuun yhteiskuntaorientaatioon.

Ehdotetun 3 momentin mukaan tuettavaan omaehtoiseen opiskeluun voi opintojen lisäksi sisältyä työssäoppimisjaksoja taikka kansalaisjärjestö- tai muuta vapaaehtoistoimintaa. Tuettavan omaehtoisen opiskelun kestosta vähintään puolet tulee olla opintoja. Voimassa olevan lain mukaan tuettavan omaehtoisen opiskelun kestosta vähintään puolet tulee olla opintoja tai niihin liittyvien tehtävien suorittamista. Esitetään kuitenkin vahvistettavan opetusmuotoisten opintojen osuutta verrattuna itsenäisesti suoritettaviin tehtäviin.

28 §. Omaehtoisia opintoja koskevat edellytykset. Ehdotetussa pykälässä luettelaisiin, millaisia opintoja voitaisiin tukea omaehtoisena opiskeluna. Ehdotetun 1 momentin luettelo omaehtoisia opintoja koskevista edellytyksistä vastaisi pääosin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun

lakiehdotuksen 9 luvun 2 §:n mukaista luetteloa ja voimassa olevan kotoutumislain säännöstä. Lisäksi luetteloa täydennettäisiin ja päivitetäisiin vastaamaan koulutusjärjestelmää koskevassa lainsäädännössä tapahtuneita muutoksia.

Omaehtoisena opiskeluna voitaisiin 26 ja 27 §:ssä säädettyjen edellytysten täytyessä tukea opintoja, joista säädetään perusopetuslaissa, jos maahanmuuttajalla ei ole perusopetuksessa saatavia tietoja ja taitoja tai lukiolaissa, jos koulutuksen puuttuminen on ammatillisen kehittymisen esteenä. Omaehtoisena opiskeluna voitaisiin tukea myös opintoja, 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 taikka joiden tavoitteena on mainittujen tutkintojen osien suorittaminen sekä mainittujen lakien mukainen lisä- ja täydennyskoulutus ja avoin yliopisto- ja ammattikorkeakouluopetus. Lisäksi mahdollistettaisiin erikoistumiskoulutusten ja ammattikorkeakoulutukseen valmentavan koulutuksen tukeminen omaehtoisesti työttömyysetuudella.

Luetteloon lisättäisiin 1.8.2021 voimaan tullut laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta (1215/2020), joka mahdollistaisi muun muassa ammatilliseen koulutukseen ja lukio-koulutukseen valmentavan koulutuksen tukemisen omaehtoisesti työttömyysetuudella 1.8.2022 alkaen. Tutkintoon valmentavia koulutuksia on voitu tukea myös voimassa olevan kotoutumislain perusteella, joten kyse olisi säädöksen päivittämisestä.

Vapaan sivistystyön opintojen osalta säännöstä päivitetäisiin lisäämällä mahdollisuus tukea työttömyysetuudella luku- ja kirjoitustaidon opintoja. Muutoksella vastattaisiin aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen järjestämisvastuissa tapahtuneisiin muutoksiin, joiden myötä aiemmin työvoimakoulutuksena järjestettynä luku- ja kirjoitustaidon koulutus siirrettiin osaksi vapaan sivistystyön koulutusta ja aikuisten perusopetusta. Lisäksi voitaisiin tukea 24 §:n mukaista kotoutumiskoulutusta ja opintoja, joista säädetään vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998), jos koulutus on ammatillista osaamista ja pätevyyttä lisäävää ja opinnoista esitetään koulutus- tai opintosuunnitelma. Jos maahanmuuttaja opiskelisi omaehtoisesti opinnoissa, jotka pätevöittävät hänet toimimaan ammatissaan Suomessa, opintoja voitaisiin niin ikään tukea. Tämä parantaisi muun muassa korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien mahdollisuuksia päteviyttä ammattiinsa Suomessa ja tukisi näin ollen työllistymismahdollisuuksia.

Omaehtoisien opiskelun tukeminen olisi *ehdotetun 2 momentin mukaan* mahdollista myös muun koulutuksen kuin 1 momentissa tarkoitettujen opintojen osalta, jos se täyttäisi 26 ja 27 §:ssä säädetty edellytykset. Pykälän 2 momentti olisi voimassa olevaa kotoutumislakia vastaava, mutta säännöksen perusteluita täydennettäisiin vastaamaan koulutustarjonnan monipuolistumista. Säännös mahdollistaisi 1 momenttia laajemmat mahdollisuudet esimerkiksi suomen tai ruotsin kielen opiskeluun ja ammatillisen osaamisen kehittämiseen omaehtoisesti työttömyysetuudella tuettuna, Lisäksi momentti mahdollistaisi esimerkiksi monikielisen yhteiskunta-orientaation ja maahanmuuttaja- tai muiden järjestöjen järjestämän perehdytyskoulutuksen tukemisen.

29 §. *Omaehtoisten opintojen jatkaminen kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston täytyessä.* Pykälä olisi uusi ja se mahdollistettaisiin tämän lain 26 §:n mukaan työttömyysetuudella tuettavan omaehtoisen opintokokonaisuuden suorittaminen loppuun tilanteissa, joissa kotoutumissuunnitelman 21 §:ssä säädetty enimmäiskesto täyttyy kesken tuettavan omaehtoisen opintokokonaisuuden. Säännöksen avulla poistettaisiin lain kotoutumisen edistämisestä ja lain julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (jatkoksa työvoimapalveluiden järjestämisestä annettu lakiehdotus) nivelpinnassa syntyneet väliinpuotoajatilanteet,

joissa päätoimisia opintoja on tuettu työttömyysetuudella kotoutumislaisilla tarkoitetulla tavalla ja kotoutumissuunnitelman voimassaolo päättyy opintojen ollessa vielä kesken, minkä seurauksena kotoutuja-asiakas on menettänyt oikeutensa työttömyysetuuteen kokonaan. Kotoutumislain mukaan tuettavien omaehtoisten opintojen tukemista ei voida myöskään suoraan jatkaa työvoimapaalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen perusteella, koska aiemmin harjoitettuja opintoja voidaan tukea työttömyysetuudella kyseisen lain nojalla lähtökohtaisesti vain silloin, kun opinnot ovat olleet keskeytyneenä vähintään vuoden. Säännöksellä edistettäisiin jo aloitettujen opintojen saattamista loppuun ja poistettaisiin kotoutumissuunnitelman voimassaolon päättymisestä aiheutuvat opintojen keskeyttämiset.

Ehdotettua *1 momenttia* sovellettaisiin kotoutuja-asiakkaisiin, jotka eivät olisi täyttäneet 25 vuotta tämän lain 21 §:ssä säädetyn kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman 2 tai 4 vuoden enimmäiskeston täytyessä. Säännöksellä turvattaisiin nuorten kotoutuja-asiakkaiden osaamisen kehittämismahdollisuudet ja edistettäisiin erityisesti matalasti koulutettujen, alle 25-vuotiaiden kotoutuja-asiakkaiden toiseen asteen ja korkea-asteen opintojen suorittamista.

Alle 25-vuotiaiden kotoutuja-asiakkaiden kotoutumissuunnitelman kestoa voitaisiin pidentää enintään yhdellä vuodella tämän lain perusteella työttömyysetuudella tuettavien omaehtoisten opintojen jatkamiseksi. Edellytyksenä olisi kuitenkin, että 30 §:ssä tarkoitetut työvoimapaalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 9 luvun 3–8 §:ssä säädetty edellytykset sekä tämän lain 26 ja 27 §:ssä säädetty edellytykset täytyisivät edelleen. Kotoutumissuunnitelman pidentäminen omaehtoisten opintojen jatkamiseksi edellyttäisi näin ollen myös, että työvoimapaalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 9 luvun 4 §:ssä säädettyä, omaehtoisen opintojen tukiaikaa olisi jäljellä. Opintojen jatkamiseen sovellettaisiin 1 momentin tilanteissa myös kotoutumislain ja kotoutumissuunnitelman mukaisia oikeuksia ja velvollisuuksia, esimerkiksi oikeus kulukorvaukseen säilyisi.

Ehdotettu *2 momentti* koskisi kotoutuja-asiakkaita, jotka olisivat täyttäneet vähintään 25 vuotta tämän lain 21 §:ssä säädetyn kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman voimassaolon 2 tai 4 vuoden enimmäiskeston täytyessä. Heidän olisi mahdollista jatkaa tämän lain perusteella työttömyysetuudella tuettuja omaehtoisia opintoja kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman 2 tai 4 vuoden enimmäiskeston täytyessä, vaikka suunnitelman kesto päättyisi. Näissä tilanteissa kotoutumissuunnitelma päätettäisiin ja henkilölle laadittaisiin työvoimapaalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 1 luvun 3 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettu työllistymissuunnitelma tai 7 kohdassa tarkoitettu sen korvaava suunnitelma, kuten aktivointisuunnitelma tai monialainen työllisyysuunnitelma. Tukemisen jatkamisen edellytyksenä ei kuitenkaan olisi, että kyseisessä suunnitelmassa sovittaisiin näistä jatkettavista omaehtoisista opinnoista vaan tukeminen perustuisi kotoutumislain 29 §:n 2 momenttiin. Jäljempänä 30 §:n 2 momentissa säädettäisiin oikeudesta kulukorvaukseen ja oikeudesta työttömyysetuuteen 29 §:n 2 momentin tilanteissa.

Kotoutumissuunnitelman voimassaoloaikana sovitun, työttömyysetuudella tuettavan opintokokonaisuuden loppuun suorittamisen osalta ei 2 momentin tilanteissa sovellettaisi työvoimapaalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 9 luvun 2 §:n 2 momentissa edellytettyä, aiemmin harjoitettuja opintoja koskevaa yhden vuoden keskeytymisvaatimusta. Koska säännös mahdollistaisi kotoutumissuunnitelmassa sovittujen opintojen loppuun suorittamisen, ei loppuun suoritettavien opintojen osalta näin ollen sovellettaisi myöskään kyseisen lain 9 luvun 2 §:ssä säädettyjä muita opintoja koskevia edellytyksiä. Täten opintojen sisältöä koskeviin edellytyksiinkin sovellettaisiin kotoutumislain 27 §:n edellytyksiä, ja esimerkiksi kieliopintoja olisi mahdollista jatkaa kotoutumislain 29 §:n 2 momentin mukaan.

Opintojen työttömyysetuudella tukemisen jatkamisen edellytyksenä olisi, että työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 9 luvun 4 §:ssä säädettyä tuettavan opintokokonaisuuden enimmäisaikaa olisi jäljellä. Kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston täyttymisen jälkeen loppuun suoritettavien opintojen osalta sovellettaisiin edellä määriteltyä tuettavan opintokokonaisuuden enimmäiskestoä eikä tuettava opintokokonaisuus voisi kokonaisuudessaan ylittää 24 kuukautta tai aikuisten perusopetuksen osalta 48 kuukautta.

30 §. *Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain soveltaminen omaehtoiseen opiskeluun.* Kotoutumissuunnitelmaan sisältyvästä omaehtoisesta opiskelusta sopimiseen, tukiaikaan, kotoutuja-asiakkaan velvollisuuksiin, opintojen seurantaan ja keskeytymiseen sekä kotoutuja-asiakkaan ja koulutuspalvelujen tuottajan tietojenantovelvollisuuteen sovelletaan, mitä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 9 luvun 3–8 §:ssä säädetään. Kirjaus vastaa voimassa olevan kotoutumislain säännöstä.

Ehdotetun 2 momentin mukaan tuettaessa kotoutuja-asiakkaan omaehtoista opiskelua työttömyysetuudella 29 §:n 2 momentin perusteella ei sovelleta, mitä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 11 luvun 5 §:ssä säädetään oikeudesta kulukorvaukseen, eikä näihin opintoihin sovelleta, mitä työttömyysturvalain 2 a luvussa säädetään oikeudesta työttömyysetuuteen. Työttömyysturvalain 2 a luku koskee työvoimapolitiittisesti moitittavaa menettelyä. Henkilöllä ei täten olisi oikeutta kulukorvaukseen eikä omaehtoisista opinnoista kieltäytyminen myöskään johtaisi korvauksettoman ajan asettamiseen. Säännös koskee vain yli 25-vuotiaita siten kuin 29 §:ssä on säädetty.

3 luku **Alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tullutta lasta tai nuorta koskevat säännökset**

Luvussa säädettäisiin voimassa olevan kotoutumislain 27–28 §:ien mukaisista alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten ja nuorten asumisen ja tuen järjestämisestä sekä 7 luvun mukaisista alaikäisten edustajista. Luku liittyisi hallituksen esityksen lakiehdotukseen sosiaalihuoltolain muuttamisesta, jossa säädettäisiin perheryhmäkotitoiminnasta, perheryhmäkotitoiminnan järjestämisestä laajamittaisen maahantulon tilanteessa sekä rajoitustoimenpiteiden käytöstä perheryhmäkodeissa.

31 §. *Ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen asumisen järjestäminen.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin hyvinvointialueen tehtäväksi järjestää alueellaan olevan oleskeluluvan saaneen tai pakolaiskiintiössä saapuneen lapsen hoiva, huolenpito ja kasvatus perheryhmäkodissa, perhehoitona tai muuten tarkoituksenmukaisella tavalla sosiaalihuoltolain 14 §:ssä tarkoitettuna palveluna. Järjestämisveloitteen mukaisia palveluita tulisi järjestää 2 §:n 6 momentissa tarkoitettulle alaikäiselle, joka on maassa ilman huoltajaa. Nykyisin hoivan, huolenpidon ja kasvatuksen järjestämisestä vastaa kunta. Tehtävää esitettäisiin vuoden 2023 alusta hyvinvointialueelle hallituksen esityksellä eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta (HE xx/2022 vp). Kyseisellä esityksellä toiminnasta ei kuitenkaan vielä esitetä tehtävän sosiaalihuoltolain mukaista toimintaa.

Pykälän mukaan hyvinvointialueen olisi järjestettävä hoiva, huolenpito ja kasvatus alueellaan olevalle 2 §:n 6 momentissa tarkoitettulle lapselle. Esitettyjen muutosten tavoitteena on turvata kohderyhmälle yhdenvertaiset palvelut suhteessa muihin sosiaalihuoltolain mukaan erityistä tukea tarvitseviin ryhmiin. Muutoksen avulla korjattaisiin eduskunnan oikeusasiamiehen, valtiontalouden tarkastusviraston ja lapsiasiainvaltuutetun esiin nostamia puutteita kotoutumislain perusteella järjestettävien ympärivuorokautisen palveluiden järjestämisen sääntelyssä verrattuna

vastaavaan sääntelyyn sosiaalihuollon toimintayksiköiden osalta. Edellä mainittuja viranomais-ten näkemyksiä on kuvattu tarkemmin luvussa 2 Nykytilan kuvaus ja arviointi.

Voimassa oleva kotoutumislaki ei ota kantaa siihen, minkä kunnan tulee järjestää yksittäisen lapsen hoiva, huolenpito ja kasvatus. Näin ollen lapsia on joissain tilanteissa jouduttu siirtämään oleskeluluvan myöntämisen jälkeen eri kuntaan sen mukaan, miten asuminen on ollut järjestettävissä. Esitettyjen muutosten myötä hyvinvointialueen vastuu järjestää lapsen hoiva, huolenpito ja kasvatus hänen yksilöllistä tarvettaan ja etuaan vastaavalla tavalla vahvistuisi. Muutoksen tavoitteena olisi turvata alaikäisen asuminen sellaisessa asumismuodossa ja paikkakunnalla, jossa hänen tarpeisiinsa voidaan vastata mahdollisimman hyvin. Monissa tapauksessa lapsen kehitystä tukee mahdollisuus jäädä samalle paikkakunnalle, jossa hän on ollut turvapaikanhakuajan ja jossa hänen kotoutumisensa ja opiskelunsa on käynnistynyt.

Perheryhmäkodista ja perhehoidosta säädetään tarkemmin sosiaalihuoltolakia koskevassa lakiehdotuksessa sekä perhehoito-laissa (263/2015). Perheryhmäkotien ohjausta ja valvontaa käsitellään sosiaalihuoltolakia koskevan lakiehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa sekä tämän esityksen vaikutusten arvioinnin kohdassa vaikutukset viranomaisiin. Perheryhmäkotien osalta on syytä huomioida myös hybridiyksiköt, eli yksiköt joissa on sekä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain että kotoutumislain mukaisia alaikäisiä ilman huoltajaa, eli sekä oleskelulupaa hakeneita että luvan saaneita alaikäisiä. Vastaanottovaiheen ryhmäkodit ja hybridiyksikön vastaanottovaiheen puoli ovat Maahanmuuttoviraston ohjauksessa ja valvonnassa, joten hybridiyksikön kohdalla hyvinvointialueen, Maahanmuuttoviraston, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, aluehallintoviraston sekä Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontaviraston välinen yhteistyö on tärkeää.

On syytä huomioida, että sekä ilman huoltajaa maassa asuvan lapsen että myös 18–24-vuotiaan nuoren perhehoitoon sovellettaisiin perhehoitolain säädöksiä. Pykälän tarkoitus olisi selkeyttää kotoutumislain epäselvää tuetun perhesijoituksen käsitettä sosiaalihuollon lainsäädännön piiriin siirryttäessä, mutta vaikka pykälä koskee vain lapsia, soveltuu perhehoitolaki myös nuoriin.

Sosiaalihuollossa lapsen hoidon, huolenpidon ja kasvatuksen järjestäminen perheessä toteutetaan sosiaalihuoltolain 14 §:n 2 momentin 17 kohdan perusteella perhehoitona. Sosiaalihuoltolain 14 §:n 3 momentin mukaisesti hyvinvointialueen on perhehoitoa järjestäessään toimittava sen mukaan kuin siitä erikseen säädetään perhehoito-laissa. Tarkoituksena olisi turvata ilman huoltajaa maassa olevalle lapselle yhtäläinen oikeus kasvaa perheessä. Etenkin pienten lasten osalta perhehoito voi olla perusteltu palvelumuoto. Perhehoito olisi mahdollista lasten lisäksi myös nuorille, sillä perhehoitolaki koskee myös täysi-ikäisiä. Päätös perhehoitoon sijoittamisesta tehtäisiin sosiaalihuoltolain nojalla. Ehdotettu muutos selkeyttäisi perhehoitoon liittyviä lakisääteisiä periaatteita, jotka koskevat esimerkiksi perhehoitajan kelpoisuutta sekä perhehoitajan saamaa koulutusta ja tukea.

Täysi-ikäisten nuorten osalta palvelutarvetta tulisi arvioida asumisen osalta yksilöllisesti. Osa nuorista kykenee asumaan itsenäisesti, mutta osalla voi olla tarvetta esimerkiksi sosiaalihuoltolain mukaiseen tuettuun asumiseen. Tuetulla asumisella tarkoitetaan asumisen tukemista sosiaaliohjauksella ja muilla sosiaalipalveluilla, eikä siihen sisälly vuokra-asunnon järjestäminen. Kaikki nuoret eivät tarvitse sosiaalihuoltolain mukaisia asumispalveluita. Esimerkiksi Yhdessä aikuisuuteen – Elämässä Eteenpäin (YEE) hankkeessa toteutetun kartoituksen mukaan tutkimukseen osallistuneista noin 800 ilman huoltajaa maassa olevasta nuoresta 83 prosenttia asui itsenäisesti, 15 prosenttia asui tuetussa asumisessa, alle 1 prosentti perhesijoituksessa tai edelleen perheryhmäkodissa ja yli 2 prosenttia oli asunnottomia.

Perhehoidossa olevien ilman huoltajaa maassa olevien kotikunnan osalta on nykytilanteessa ollut epäselvyyttä. Tarkoitus on, että kohderyhmän osalta toimitaan kotikuntalain 2 §:n mukaisen pääsäännön mukaan, jonka mukaan kotikunta määräytyy henkilön tosiasiallisen asumisen mukaisesti. Ilman huoltajaa maassa olevien asumiseen perhehoidossa taikka perheryhmäkodissa ei sovelleta kotikuntalain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaista tilannetta, että henkilön kotikunta ei muutu, jos hänen asumisensa toisessa kunnassa johtuu pääasiassa hoidosta perhehoidossa tai laitoshoidossa taikka asumisesta asumispalvelujen avulla. Kun on kyse ilman huoltajaa maassa asuvasta lapsesta tai nuoresta, hänellä ei ole sellaista lähtöasuntoa, joka säilyisi hänen kotikuntansa perustana 3 §:n 1 mom. 2 kohdan poikkeussäännöksen vuoksi, vaan perhehoidon tai perheryhmäkodin toimintayksikön sijaintikunta merkittäisiin pääsääntöisesti hänen kotikunnakseen.

Kuntaan ohjaamisesta säädettäisiin 4 luvussa. Sen 44 §:n 4 momentissa säädettäisiin poikkeus kuntapaikkasopimusta koskevaan säännökseen perhehoitoon ohjautuvien lasten ja nuorten osalta helpottamaan perhehoidon järjestämistä myös sellaiseen kuntaan, jolla ei ole 41 §:ssä tarkoitettua kuntapaikkasopimusta.

Pykälän 2 momentin mukaan hyvinvointialueen olisi sovittava elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa perheryhmäkodin perustamisesta, jos alueen palvelutarve niin edellyttää. Voimassa olevan kotoutumislain mukaan kunta sopii asumisyksiköiden perustamisesta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa. Hyvinvointialueen olisi ennen sopimuksen tekemistä kuultava kuntaa, johon yksikkö halutaan perustaa. Kirjauksen tavoitteena olisi varmistaa, että perheryhmäkoteja ja muita asuinyksiköitä perustetaan sellaisiin kuntiin, joissa on valmius tukea alaikäisten kotoutumista ja turvata heille asianmukainen koulutus ja muu tuki.

Pykälän 3 momentin mukaan hyvinvointialueen olisi tehtävä sosiaalihuoltolain 36 §:n mukaisen palvelutarpeen arvioinnin perusteella päätös lapsen asumisen järjestämisestä perheryhmäkodissa, perhehoidossa tai muulla tarkoituksenmukaisella tavalla lapsen yksilöllinen tilanne ja etu huomioiden. Säännös olisi uusi, sillä nykyllaissa ei oteta kantaa siihen millä perusteella päätös lapsen asumisen järjestämismuodosta tehdään. Sosiaalihuoltolain 36 §:ssä säädetään, että erityistä tukea tarvitsevan lapsen kiireellisen avun tarve tulee arvioida välittömästi ja että arvioinnin tekeminen on aloitettava viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä siitä, kun yhteydenotto sosiaalipalveluista vastaavan hyvinvointialueen viranomaiseen palvelujen saamiseksi on tullut. Arviointi tehdään lapsen elämäntilanteen edellyttämässä laajuudessa ja yhteistyössä lapsen arjen kannalta keskeisten toimijoiden kanssa. Ilman huoltajaa maassa olevien lasten näkökulmasta hyvinvointialueen ja kunnan yhteistyö arvioinnissa on tärkeää. Erityistä huomiota on sosiaalihuoltolain 36 §:n mukaisesti kiinnitettävä lasten ja nuorten itsemääräämisoikeuden kunnioittamiseen. Sosiaalihuoltolaissa säädetään myös itsemääräämisoikeuden kunnioittamisesta. Palvelutarpeen arvioinnista vastaa sosiaalihuollon ammattihenkilö, jollei muualla laissa toisin säädetä. Erityistä tukea tarvitsevien lasten ja muiden erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden palvelutarpeen arvioinnin tekemisestä vastaa virkasuhteessa oleva sosiaalityöntekijä.

Ilman huoltajaa maassa olevilla lapsilla on oikeus tarvittaessa myös lastensuojelulain mukaiseen tukeen, mikäli sosiaalityöntekijä toteaa, lastensuojelulain 27 §:n mukaisesti palvelutarpeen arvioinnin perusteella, että lapsen kasvuolosuhteet vaarantavat tai eivät turvaa lapsen terveyttä tai kehitystä, taikka lapsi käyttäytymisellään vaarantaa terveyttään ja kehitystään ja lapsi tarvitsee lastensuojelulain mukaisia palveluja ja tukitoimia. Lapsi voi tarvita kasvun ja kehityksen tueksi lastensuojelun avohuollon palveluita ja tarvittaessa myös sijaishuollossa tarjottavaa tukea. Lastensuojelutarpeen selvittämisestä palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä säädetään lastensuojelulaissa.

Palvelutarpeen arvioinnin sisältö määritetään sosiaalihuoltolain 37 §:ssä. Palvelutarpeen arviointia on sosiaalihuoltolain 39 § mukaisesti täydennettävä asiakassuunnitelmalla tai muulla vastaavalla suunnitelmalla, ellei suunnitelman laatiminen ole ilmeisen tarpeetonta.

Sosiaalihuollon järjestämisen tulee sosiaalihuollon asiakaslain (812/2000) 6 §:n mukaisesti perustua viranomaisen tekemään päätökseen. Asiakkaalla on sosiaalihuoltolain 45 §:n mukaisesti oikeus saada kirjallinen päätös sosiaalipalvelujen järjestämisestä. Sosiaalihuoltoa koskeviin päätöksiin on oikeus hakea muutosta tekemällä oikaisuvaatimus hyvinvointialueen sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Kotoutumislain mukaisessa toiminnassa lapsella ei ole ollut mahdollisuutta hakea muutosta hänen asumiseensa liittyvään ratkaisuun. Ehdotettu muutos ja siirtymä sosiaalihuollon lainsäädännön piiriin näin ollen vahvistaisi lapsen oikeusturvakeinoja hänen arkensa ja elämänsä kannalta keskeisessä asiassa. Hyvinvointialue voisi tehdä päätöksen vasta sen jälkeen, kun 41 §:n 4 momentissa tarkoitettulla tavalla kunta, hyvinvointialue ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus olisivat sopineet alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen tai nuoren kuntaan ohjaamisesta. Tilanteissa, joissa lapsi kuntaan siirtyessään muuttaisi paikkakunnalta toiselle esimerkiksi siksi, että on ilmeistä, ettei ryhmäkodin sijaintikunnassa olisi valmiuksia vastaanottaa kaikkia ryhmäkodin asukkaita, voisi palvelutarpeen arvioinnin ja siihen perustuvan päätöksen lapsen asumisen järjestämisestä tehdä vastaanottava hyvinvointialue.

32 §. *Ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten ja nuorten tuki.* Pykälä olisi uusi ja sen aiheena olisi alaikäisenä ilman huoltajaa saapuneille lapsille ja 18–24-vuotiaille nuorille tarjottu tuki. 18–24-vuotiaille nuorille tarjottu tuki olisi sisällöltään saman tyyppistä aikuistumista tukevaa toimintaa kuin lastensuojelun jälkihuolto, vaikka kyse ei sinänsä olisi lastensuojelulain mukaisesta toiminnasta.

Pykälän 1 ja 2 momentit ovat informatiivisia viittauksia siihen, että myös ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen tai nuoren tuki järjestetään hyvinvointialueen ja kunnan yleisen palvelujärjestelmän palveluiden piirissä riippuen siitä, millaisiin palveluihin lapsella tai nuorella on tarvetta. Pykälän 1 momentissa todetaan, että hyvinvointialueen on järjestettävä tukea yksilöllisen tarpeen mukaisesti siten kuin sosiaalihuoltolaissa säädetään.

Pykälän 3 momentin mukaan hyvinvointialueen ja kunnan olisi yhteensovitettava ilman huoltajaa maahan tulleelle lapselle tai nuorelle järjestämiään palveluita. Hyvinvointialueella on palveluiden yhteensovittamista koskeva velvoite myös sosiaali- ja terveystieteiden järjestämisestä annetun lain 10 §:n perusteella. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 10 §:n mukaisesti hyvinvointialueen on muun muassa huolehdittava yhteensovitettuja palveluja laaja-alaisesti tarvitsevien asiakasryhmien ja asiakkaiden tunnistamisesta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhteensovittamisesta hyvinvointialueen muiden palvelujen kanssa. Lisäksi hyvinvointialueen on osaltaan yhteensovitettava sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujaan kunnallisten, valtion palvelujen ja muiden toimijoiden kanssa.

Hyvinvointialue järjestäisi lasten ja nuorten sosiaali- ja terveydenhuollot palvelut. Kunta järjestäisi varhaiskasvatuksen, koulutuksen, kulttuuri-, liikunta-, nuoriso- ja vapaa-ajan palvelut. Lisäksi kunta järjestäisi tämän lain 2 luvussa tarkoitettut kotoutumista edistävät palvelut. Myös kunnan vastuulle työvoimapalvelu-uudistuksessa siirtyvät työllistymistä edistävät palvelut ovat tärkeitä nuorten tukemisessa. Kunta ja hyvinvointialue laatisivat yhdessä nuorelle monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sekä monialaisen kotoutumissuunnitelman. Ilman huoltajaa maassa olevilla lapsilla ja nuorilla on usein monialaisia palvelutarpeita ja suurin osa heistä on sosiaalihuoltolain mukaisesti erityistä tukea tarvitsevia henkilöitä, jolle tulee nimetä sosiaalihuoltolain 42 §:ssä tarkoitettu omatyöntekijä, jonka tehtävänä on osaltaan koordinoita ja yhteensovittaa palveluita.

Pykälä 4 *momentissa* säädettäisiin, että alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tullut henkilö voisi olla tuen piirissä, kunnes hän täyttää 25 vuotta. Myös voimassa olevassa kotoutumislaisissa on rajaus 25 ikävuoteen. Voimassa olevassa laissa on lisäksi rajauksena huoltajan saapuminen Suomeen. Rajaus koskee nykylaisia niin lapsia kuin nuoria. Täysi-ikäisillä ei kuitenkaan ole huoltajaa, joten rajaus voidaan tämän ryhmän osalta poistaa.

Nuorille tulisi tarjota tukea yksilöllisen palvelutarpeen nojalla. Hyvinvointialue ja kunta vastaavat pykälän 1–3 momenttien mukaan tuen ja palveluiden tarjoamisesta sekä tarjoamiensa palveluiden yhteensovittamisesta keskenään. Nuoren näkökulmasta on tärkeää, että tuki toteutuu konkreettisenä ja matalalla kynnyksellä tarjottavana aikuistumisen tukena, jota on saatavissa nuoren arjessa myös virka-ajan ulkopuolella.

Tuella tarkoitetaan kokonaisvaltaista tukea nuorelle. Tuen tarkoituksena on auttaa aikuistuvaa nuorta saavuttamaan riittävät valmiudet itsenäisen elämän aloittamiselle. Tuki voitaisiin toteuttaa viranomaisen omana toimintana tai ostettuna palveluntuottajilta. Nuoren saaman tuen laajuuteen ja sisältöön vaikuttaisivat ensisijaisesti nuoren yksilöllinen tuen tarve, arjessa selviämisen taidot sekä psyykinen ja fyysinen terveys. Moniammatillisesti tehty palvelutarpeen arviointi olisi tuen suunnittelun pohjana. Yksilöllinen tuki voisi sisältää esimerkiksi sosiaalihuoltolain ja kotoutumislain nojalla tarjottavia palveluita, jotka tukevat nuoren kotoutumista ja itsenäistymistä. Tuki voisi kattaa perhetyöntekijän, sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan työpanoksen. Nuorta tuettaisiin itsenäisessä asumisessa ja häntä ohjattaisiin koulutukseen tai työelämään sekä harrastuksiin ja vapaa-ajan toimintaan. Lisäksi harjoiteltaisiin virallisten asioiden hoitamista ja nuorille annettaisiin tukea psyykkisestä ja fyysisestä terveydestä huolehtimiseen. Nuorta tuettaisiin myös elämänhallinnassa, kotoutumisessa, lupa-asioissa ja yhteydenpidossa perheeseen sekä tarvittaessa perheenyhdistämisprosessissa. Koska alaikäisenä ilman huoltajaa saapuneen nuoren sosiaalinen verkosto koostuu pääasiassa samassa tilanteessa olevista nuorista, olisi olennaista tarjota hänelle pysyviä aikuiskontakteja. Tuki voisi sisältää myös taloudellisen tuen. Tuen piirissä olevat nuoret on nykyisellään vapautettu opintolainan nostamisvelvoitteesta vastaavalla tavalla kuin lastensuojelun jälkihuollon piirissä olevat nuoret.

33 §. Edustajan määrääminen. Pykälän 1 *momentissa* säädettäisiin, että oleskeluluvan saaneelle lapselle, joka on Suomessa ilman huoltajaa tai muuta laillista edustajaa, on määrättävä edustaja viivytyksettä. Kohderyhmää selkiytettäisiin nykyisestä. Voimassa olevassa laissa säädetään edustajan määräämisestä pakolaiskiintiössä saapuneille, sekä ihmiskaupan uhreille, joilla on oleskelulupa ja jotka ovat maassa ilman huoltajaa tai muuta edustajaa. Voimassa olevassa laissa säädetään, että myös muulle oleskeluluvan saaneelle lapselle, joka on maassa ilman huoltajaa tai muuta laillista edustajaa, voidaan määrätä edustaja. Kyse on esimerkiksi lapsista, joille on vastaanottolain nojalla määrätty edustaja, mutta muuton vuoksi edustajan on vaikea hoitaa tehtäväänsä tai tilanteista, joissa edustaja on muusta syystä tarpeen vaihtaa. Pykälän muotoilua muutetaan nyt selkeämpään suuntaan siten, että luovutaan kirjauksesta ”voidaan määrätä” ja muutetaan sitä velvoittavampaan suuntaan niin, että edustaja on määrättävä, jos lapsi on saanut oleskeluluvan eikä hänellä ole huoltajaa tai muuta laillista edustajaa.

Kotoutumislain mukainen edustaja olisi tarpeen määrätä myös, vaikka lapsella olisi muu laillinen edustaja määrättyä johonkin lakiehdotustasuppeampaan tehtävään, esimerkkinä lastensuojelulain nojalla tiettyä rajattua tehtävää hoitamaan määrätty edunvalvoja. Lastensuojelulain 22 §:n mukaan lapselle voidaan lastensuojeluasiassa määrätä edunvalvoja käyttämään huoltajan sijasta lapsen puhevaltaa. Edunvalvojan määräämiseen huoltajan sijaan sovelletaan mainitun 22 §:n mukaan holhoustoimilakia. Tuomioistuimien voi näin ollen määrätä edunvalvojan vain esimerkiksi tiettyä tehtävää tai oikeudenkäyntiä varten.

Edustajan nimeämistä edellyttävät kansallisen lainsäädännön lisäksi Suomea velvoittavat YK:n lapsen oikeuksien sopimus (SopS 59-60/1991) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevasta vaatimuksista (2013/33/EU, 24 artikla) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevasta yhteisistä menettelyistä (2013/32/EU).

Käytännössä edustaja voi olla sama henkilö, joka on nimetty alaikäiselle vastaanottovaiheessa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain nojalla. Edustajien tiedot kirjattaisiin Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään siten kuin henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain muuttamista koskevassa lakiehdotuksessa säädettäisiin.

Pykälän 2 *momentin* mukaan hyvinvointialueen olisi tehtävä hakemus edustajan määräämisestä kuultuaan lasta ja otettuaan huomioon lapsen etu 4 §:ssä säädetyllä tavalla. Voimassa olevan kotoutumislain mukaan hakemuksen edustajan määräämisestä tekee lapsen oleskelukunnan sosiaalihuoltolain (710/1982) 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimielin. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yhteydessä vastaavat viittaukset sosiaalihuollosta vastaaviin toimielimiin on muutettu viittauksiksi hyvinvointialueeseen. Hyvinvointialueella tehtävää hoitaisi käytännössä hyvinvointialueen viranhaltija, pääasiassa sosiaalityöntekijä.

Pykälän 3 *momentin* mukaan edustajan määräisi kärjäoikeus, jonka tuomiopiirissä lapsen kotikunta sijaitsee. Voimassa olevassa kotoutumislain on tältä osin viittaus vastaanottolakiin, jonka mukaan päätöksen tekee se kärjäoikeus, jonka tuomiopiirissä sijaitsevan vastaanottokeskuksen asiakkaaksi lapsi on rekisteröity. Kotoutumislain ei kuitenkaan ole syytä olla viittausta vastaanottokeskuspaikkakuntaan vaan päätöksen tulisi se tehdä se kärjäoikeus, jonka tuomiopiirissä lapsen kotikunta sijaitsee. Muutoin sääntely jäisi sisällöltään nykyisenkaltaiseksi mutta sen sijaan, että viitattaisiin vastaanottolakiin, sisältö tuotaisiin kotoutumislakia koskevaan ehdotukseen. Kärjäoikeuden tekemään päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hovioikeuteen siten kuin oikeudenkäymiskaarissa säädetään. Edustajan määräämistä koskevaa päätöstä on noudatettava, vaikka päätös ei ole saanut lainvoimaa.

Pykälän 4 *momentin* mukaan kärjäoikeuden olisi ilmoitettava hyvinvointialueelle, kunnalle, Maahanmuuttovirastolle ja väestötietojärjestelmään lapsen edustajan määräämistä tai tehtävästä vapauttamista koskevasta päätöksistä. Säännös olisi nykysääntelyn mukainen muutoin, mutta kärjäoikeuden ilmoitusvelvollisuutta laajennettaisiin, niin että ilmoitus tulisi tehdä nykyisten kunnan, Maahanmuuttoviraston ja väestötietojärjestelmän lisäksi hyvinvointialueelle. Hyvinvointialueen tehtävä olisi kirjata tieto edustajasta edellä mainittuun ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään,

Pykälän 5 *momentin* mukaan, jos lapsella on edustajan hoidettavana olevaa omaisuutta holhous-toimesta annetun lain 66 §:ssä säädetyllä tavalla, kärjäoikeuden on ilmoitettava edustajan määräämisestä holhousviranomaiselle edustajan tehtävän merkitsemiseksi holhousasioiden rekisteriin. Sääntely olisi voimassa olevan kotoutumislain sääntelyn mukaista. Nämä tilanteet ovat harvinaisia, sillä ilman huoltajaa maassa olevalla alaikäisellä on tällaista omaisuutta vain hyvin harvoin.

34 §. Edustajatoiminnan ohjaus, suunnittelu ja valvonta. Pykälä olisi uusi. Nykylaisissa oleskeluluvan saaneiden edustajatoiminnan ohjausta, suunnittelua ja valvontaa ei ole säädetty minkään viranomaisen tehtäväksi. Vastaavasta tehtävästä turvapaikanhakijoiden edustajien osalta on säädetty laissa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta, joka 39 §:n 4 momentin nojalla edustajatoiminnan ohjaus, suunnittelu ja

valvonta kuuluvat Maahanmuuttovirastolle. Lisäksi lain henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020) nojalla rekisterinpitäjä, eli Maahanmuuttovirasto ja vastaanotto-keskus, voivat käyttää muun muassa edustajan yksilöinti- ja yhteystietoja edustajatoiminnan ohjaukseen, suunnitteluun ja valvontaan. Oleskeluluvan saaneiden edustajatoiminnan osalta toiminnan oajuksesta, suunnittelusta ja valvonnasta vastaisi ehdotuksen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Tehtävä pitäisi sisällään esimerkiksi edustajien koulutuksen järjestämistä ja heille suunnatun ohjeistuksen laatimista. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tekisi tässä tehtävässä yhteistyötä Maahanmuuttoviraston, hyvinvointialueiden ja perheryhmäkotien sekä muiden tarvittavien viranomaisten kanssa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus vastaisi myös edustajien toimintaa koskeviin tiedusteluihin.

35 §. Edustajan kelpoisuus ja tehtävät. Pykälässä säädettäisiin edustajan kelpoisuudesta ja tehtävistä. Samansisältöinen säännös on myös voimassa olevassa laissa. Edustajan kelpoisuuteen ja tehtäviin sovellettaisiin, mitä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskauppan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 40 ja 41 §:ssä säädetään. Vastaanottolain 40 §:n mukaan edustajaksi määrättäisiin tehtävään sopiva täysivaltainen henkilö, joka antaa siihen suostumuksensa ja joka kykenee hoitamaan tehtävänsä moitteettomasti. Edustajaksi ei voitaisi määrätä henkilöä, jolla on tai voisi olla eturistiriita lapsen kanssa. Edustajaksi määrittämisen edellytyksenä olisi, että henkilö on toimittanut käräjäoikeuden nähtäväksi otteen rikosrekisteristä.

Vastaanottolain 41 §:n mukaan edustaja käyttäisi huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa lapsen henkilöä ja varallisuutta koskevissa asioissa. Edustajan tehtäviin ei kuuluisi lapsen päivittäinen hoito, kasvatusta tai muu huolenpito. Edustaja käyttäisi huoltajan puhevaltaa lapsen kotoutumiseen, koulutukseen sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja muihin asioihin liittyvissä keskeisissä kysymyksissä. Edustajan olisi tarvittaessa avustettava lasta yhteyden pitämisessä lapsen Suomessa tai muualla oleviin sukulaisiin. Edustaja voisi käynnistää lapsen perheen jäljittämisen Suomen Punaisen Ristin henkilötiedustelun kautta, jos lapsella ei ole tarkkaa tietoa perheensä olinpaikasta eikä yhteystietoja perheen tavoittamiseksi. Hänen tulisi mahdollisuuksien mukaan neuvotella lapsen tulevaisuudesta lapsen sukulaisten tai sen yhteisön edustajien kanssa, johon lapsi tuntee kuuluvansa. Edustajalla on läsnäolo-oikeus kaikissa suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseissa, mukaan lukien valitusasioiden käsittelyissä, hoitojärjestelyissä ja kaikissa toimituksissa, joissa pyritään etsimään pysyvää ratkaisua lapsen tilanteeseen. Tässä yhteydessä edustajan tulee varmistaa lapsen edun turvaaminen ja se, että lapsen oikeudelliset, sosiaaliset, terveydelliset, henkiset, aineelliset ja koulutukselliset tarpeet katetaan asianmukaisesti muun muassa siten, että edustaja toimii yhteyshenkilönä lapsen ja lapsen tarvitsemaa hoidon jatkuvuutta tarjoavien erityisvirastojen tai henkilöiden välillä. Edustajan tiedonsaannista säädettäisiin tarkemmin 9 luvussa.

36 §. Edustajan vapauttaminen tehtävästään ja edustajan tehtävän lakkaaminen. Pykälän 1 momentin mukaan, jos edustajan määrittämisen jälkeen ilmenee, että lapsella on Suomessa huoltaja, edustaja olisi vapautettava tehtävästään, jollei vapauttaminen ole lapsen edun vastaista. Edustaja voitaisiin vapauttaa tehtävästään, jos hän sitä pyytää tai on sairauden tai muun syyn vuoksi estynyt tai kykenemätön hoitamaan tehtävänsä taikka jos siihen on muu erityinen syy. Momentti olisi voimassa olevan kotoutuslain mukainen sisällöllisesti, mutta sen sijaan, että asiassa viitattaisiin vastaanottolakiin, sama sisältö tuotaisiin lakiehdotukseen. Edustajan vapauttaminen tehtävästään lapsen huoltajan saavuttua voisi olla lapsen edun vastaista tilanteissa, joissa huoltajaa ei ole vielä merkitty lapsen huoltajaksi väestötietojärjestelmään esimerkiksi riittävän asiakirjanäytön puuttumisen vuoksi. Tällöin huoltajan merkitseminen voi tapahtua huomattavalla viiveellä. Näissä tilanteissa on lapsen edun mukaista, että edustaja voi hoitaa lapsen asioita, kunnes huoltaja on merkitty järjestelmään ja hänellä on tosiasiasa mahdollisuus hoitaa lapsen

asioita. Edustajan olisi kuitenkin näissä tilanteissa tärkeää tehdä tiivistä yhteistyötä huoltajien kanssa heidän näkemyksensä selvittämiseksi.

Pykälän 2 momentin mukaan edustajan tehtävästä vapauttamista koskevan hakemuksen käräjäoikeuteen voisi tehdä edustaja, 15 vuotta täyttänyt lapsi itse, hyvinvointialue tai lapsen huoltaja tai muu laillinen edustaja. Momenttiin tuotaisiin vastaava sisältö, jonka osalta voimassa olevassa kotoutumislaisissa viitataan vastaanottolakiin. Vastaanottolaisissa säädetään kuitenkin u, että hakemuksen voi tehdä Maahanmuuttovirasto eikä hyvinvointialue, joka on kotoutumislaisissa oikea viranomainen tehtävään. Koska edustajuus ei pääty automaattisesti esimerkiksi perheenyhdistämistapauksissa, hyvinvointialueen tulisi tehdä vapauttamista koskeva hakemus käräjäoikeudelle.

Pykälän 3 momentin mukaan edustajan vapauttaisi tehtävästään käräjäoikeus, jonka tuomiopiirissä lapsen kotikunta sijaitsee. Säännöstä olisi täsmennetty siten, että käräjäoikeus olisi se, jonka tuomiopiirissä lapsen kotikunta sijaitsee, ei se, jonka tuomiopiirissä sijaitsevan vastaanottokeskuksen asiakkaaksi lapsi on rekisteröity. Samoin kuin voimassa olevassa kotoutumislaisissa, käräjäoikeuden tekemään päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hovioikeuteen siten kuin oikeudenkäymiskaarissa säädetään. Edustajan tehtävästään vapauttamista koskevaa päätöstä olisi noudatettava, vaikka päätös ei olisi saanut lainvoimaa.

Pykälän 4 momentin mukaan käräjäoikeuden ilmoitusvelvollisuuteen sovellettaisiin, mitä 33 §:n 4 ja 5 momentissa säädetään.

Pykälän 5 momentin mukaan edustajan tehtävän lakkaamiseen sovellettaisiin, mitä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 43 §:ssä säädetään. Sen mukaan edustajan tehtävä lakkaa, kun 1) edustettava tulee täysi-ikäiseksi; 2) edustettava muuttaa pysyvästi pois Suomesta; tai 3) edustettavalle määrätään Suomessa huoltaja tai muu laillinen edustaja. Kyseisen lain 43 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan edustajan tehtävä lakkaa, kun edustettavalle määrätään Suomessa huoltaja tai muu laillinen edustaja. Muulla laillisella edustajalla voidaan tarkoittaa esimerkiksi lastensuojelulain 22 §:n nojalla määrättyä edunvalvojaa. Tehtävän lakkaamisen osalta olisi kuitenkin olennaista huomioida, että vastaanotto- tai kotoutumislain nojalla määrätyn edustajan tehtävä on yleensä laajempi kuin lastensuojelulain nojalla määrätyn edunvalvojan tehtävä. Lastensuojelulain nojalla määrätty edunvalvojan tehtävä voi rajoittua esimerkiksi vain tietyn asian hoitamiseen. Rajatun tehtävän määrääminen edunvalvojalle ei siten lakkauttisi kokonaan edustajan tehtävää, ainoastaan sen tehtävän osalta, mihin edunvalvoja on määrätty.

37 §. Edustajalle maksettava palkkio ja kulut. Pykälä olisi voimassa olevan kotoutumislain mukainen ja sen perusteella Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus maksaisi valtion varoista hakemuksesta lapselle määrätyn edustajan palkkion. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä. Nykyisin niistä säädetään valtioneuvoston asetuksessa ilman huoltajaa olevan lapsen edustajalle maksettavasta palkkiosta ja kulukorvauksesta (115/2012), joka esitetään tällä lakiehdotuksella kumottavaksi ja annettavaksi uudelleen tämän lakiehdotuksen ja edellä mainitun kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain nojalla.

4 luku **Kuntaan ohjaaminen**

Luvussa säädettäisiin kuntaan ohjaamisesta ja kuntapaikoista. Nämä käsitteet olisi määritelty 3 §:ssä. Lisäksi luvussa säädettäisiin kunnan kuntapaikalle ohjattavien vastaanottoon liittyvistä tehtävistä.

38 §. Kuntaan ohjaamisen valtakunnallinen suunnittelu ja kehittäminen. Ehdotettu pykälä olisi uusi, mutta vastaisi nykytilaa. Sen *1 momentin* mukaisesti työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi kuntaan ohjaamisen valtakunnallisesta suunnittelusta ja kehittämisestä sekä kuntapaikkojen valtakunnallisesta koordinoinnista. Työ- ja elinkeinoministeriö koordinoisi valtakunnallista kuntaan ohjaamisen suunnittelua ja kehittämistä osana valtion kotoutumista edistäviä toimia, asettaisi vuosittain kuntaan ohjaamisen valtakunnalliset tavoitteet ja seuraisi niiden toteutumista. Kuntapaikkatavoitteiden asettaminen perustuisi arvioihin seuraavana vuonna kuntapaikoille ohjattavien henkilöiden määrästä. Valtakunnallisen suunnittelun tavoitteena olisi tukea alueellista suunnittelua ja kehittämistä sekä poikkihallinnollista yhteistyötä ja valtakunnallisten tavoitteiden toimeenpanoa. Kuntapaikkatavoitteet toimisivat pohjana kuntaan ohjaamisen alueelliselle strategiselle suunnittelulle ja alueellisille kuntapaikkaneuvotteluille.

Valtakunnallista suunnittelua ja kehittämistä tehtäisiin tarvittaessa yhteistyössä kuntaanohjaamisen kannalta keskeisten ministeriöiden ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, Maahanmuuttoviraston ja muiden viranomaisten ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Kuntaanohjaamisen suunnittelussa ja kehittämisessä huomioitaisiin valtakunnallisten kotoutumisen tavoitteiden lisäksi liittymäpinnat muun muassa työllisyys-, alue- ja kaupunkipolitiikan tavoitteisiin. Valtakunnallisen kuntaanohjaamisen suunnittelussa olisi huomioitava myös alueilla olevien vastaanottokeskusten sijoittuminen ja vastaanottokeskuksissa olevien paikkojen määrä sekä ilman huoltajaa maassa olevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden asuinyksiköiden määrä.

39 §. Kuntaan ohjaamisen alueellinen suunnittelu, kehittäminen ja toimeenpano. Ehdotettu pykälä olisi uusi, mutta sisältäisi elementtejä, joita voimassa olevan kotoutuslain 37§:ssä on esitetty elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävinä. Pykälä tarkentaisi kuntaan ohjaamisen viranomaisvastuita ja tavoitteita, mutta vastaisi nykytilaa. Pykälän *1 momentin* mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset vastaisivat kuntaan ohjaamisen alueellisesta suunnittelusta ja kehittämisestä ja laatisivat 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kuntaan ohjaamisen alueellisen strategian ja vastaisivat sen toimeenpanosta. Alueellisen suunnittelun tavoitteena olisi varmistaa, että alueilta löytyy valtakunnallisten tavoitteiden mukaisesti kuntapaikkoja ja valmiutta vastaanottaa myös muita kuin kuntapaikoille vastaanottokeskuksesta muuttavia luvansaaneita turvapaikanhakijoita sekä koordinoida ja tukea viranomaisyhteistyötä ja kuntien ja hyvinvointialueiden varautumista 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden vastaanottoon.

Osana alueellista suunnittelua elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tulisi laatia 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kuntaan ohjaamisen alueellinen strategia, johon pakolaisten vastaanoton alueella tulisi perustua ja joka tukisi kuntaan ohjaamisen poikkihallinnollista yhteistyötä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, Maahanmuuttoviraston, vastaanottokeskusten ja kuntien välillä. Strategia olisi lähtökohtaisesti monivuotinen, mutta sitä tuli tarkistaa vuosittain. Strategian tavoitteena olisi varmistaa riittävä kuntapaikkojen määrä alueella ja kuntapaikoille ohjaamisen poikkihallinnollisen prosessin sujuvuus sekä tuki kunnille ja hyvinvointialueille kuntapaikoille ohjattavien vastaanottamiseksi ja kotoutumisen edistämiseksi ottaen huomioon alueella olevien vastaanottokeskusten sijainti ja turvapaikkaprosessissa olevien henkilöiden määrät sekä alueelle vastaanotettavien kiintiöpakolaisten määrä. Strategiassa olisi huomioitava myös alueellinen varautuminen vastaanottokeskuksen ohjaamina ei-kuntapaikalle muuttavien vastaanottoon ja kotoutumista edistäviin palveluihin. Myös kuntaanohjaamisen alueellisessa suunnittelussa ja kehittämisessä tulisi huomioida kotoutumisen tavoitteiden lisäksi liittymäpinnat muun muassa työllisyys-, alue- ja kaupunkipolitiikan tavoitteisiin.

Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on tuettava alueellaan kuntia varautumisessa ottaa vastaan henkilöitä, jotka muuttavat kuntaan vastaanottokeskuksen tukitoimia hyväksi käyttäen tai niitä ilman. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on myös tuettava alueellaan hyvinvointialueita sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämiseen varautumisessa.

Pykälän 2 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tulisi tehdä alueellista suunnittelua yhteistyössä kuntaan ohjaamisen kannalta keskeisten viranomaisten ja muiden toimijoiden kanssa. Keskeisiä toimijoita ovat kunnat, hyvinvointialueet, Maahanmuuttovirasto, alueella sijaitsevat vastaanottokeskukset ja perheryhmäkodit sekä muut viranomaiset, joiden toiminnalla on vaikutusta kuntaan siirtymisen ja asettautumisen sujuvuuteen, esimerkiksi Digi- ja väestötietovirasto, Kansaneläkelaitos ja poliisi. Suunnittelua tulisi tehdä yhteistyössä myös alueella toimivien kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Säännöllisellä viranomaisten, kuntien ja kolmannen sektorin toimijoiden välisellä yhteistyöllä ja tiedonvaihdolla tuettaisiin kuntaan ohjaamisen sujuvuutta, vastaanottoon varautumista ja varmistettaisiin vastaanotto prosessien sujuvuus ja riittävä tuki alkuvaiheen kotoutumiseen kunnissa.

Kuntaan ohjaamisen toimeenpanossa alueellisella strategisella suunnittelulla ja poikkihallinnollisella viranomaisten, kuntien ja kolmannen sektorin toimijoiden yhteistyöllä edistettäisiin myös 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden alueellista sijoittumista eri puolille maata. Alueellista hajasijoittumista edistettäisiin ennen muuta varmistamalla kuntapaikkojen saatavuus eri alueilta.

Oleskeluluvan saaneella turvapaikanhakijalla on oikeus valita asuinpaikkansa, ja suurin osa vastaanottokeskuksista kuntaan muuttavista ei muuta kuntapaikoille, vaan järjestää asumisensa itsenäisesti haluamaansa kuntaan. Tämän vuoksi muuttoa kohdistuu eniten suurimpiin kaupunkeihin ja kasvukeskuksiin. Itsenäisen muuton alueelliseen kohdentumiseen tulisi pyrkiä vaikuttamaan jo oleskelulupaprosessin aikana vastaanottokeskuksessa annettavalla ohjauksella ja neuvonnalla ja tarjoamalla tietoa alueen asunnotilanteesta, kotoutumista edistäviä palveluista ja mahdollisuuksista sekä koulutus- ja työllistymismahdollisuuksista. Monet luvansaaneet turvapaikanhakijat työllistyvät jo oleskelulupaprosessin aikana ja vastaanottokeskuksen, kunnan ja kolmannen sektorin toimijoiden yhteistyöllä voidaan tukea heidän kiinnittymistään alueelle. Oleskeluluvan saaneen kuntaan ohjaamisessa kuntapaikalle tai muuten tulisi huomioida henkilön tausta ja ohjata kuntaan, jossa hänelle on tarjolla koulutus- ja työllistymismahdollisuuksia ja muita kotoutumista edistäviä kunnan ja muita palveluita. Ohjaamisen tukena voidaan käyttää henkilölle vastaanottokeskuksessa tehtyä osaamiskartoitusta. Oleskeluluvan saaneen henkilön taustatekijöiden ja kunnan tarjoamien mahdollisuuksien yhteensovittamiseen perustuva kuntaanohjaaminen edistäisi henkilön kotoutumista ja kunnan ja alueen elinvoimaa.

40 §. *Sopimus kuntaan ohjaamisesta ja kotoutumisen edistämisestä.* Pykälä vastaisi sisällöllisesti voimassa olevan kotoutumislain 41 §:ssä tarkoitettua sopimusta kuntaan osoittamisesta ja kotoutumisen edistämisestä. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen olisi laadittava alueensa kunnan kanssa sopimus kuntaan ohjaamisesta ja kotoutumisen edistämisestä. Sopimuksen osana on sovittava kuntapaikoista, joille 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettu henkilö voitaisiin 41 §:n mukaisesti ohjata. Sopimuksilla varmistettaisiin erityisesti kiintiöpakolaisten ja haavoittuvassa asemassa olevien luvansaavien turvapaikanhakijoiden kuntaan sijoittuminen. Ohjaamalla kuntapaikoille ensisijaisesti näitä haavoittuvassa asemassa olevia ryhmiä nopeutettaisiin vastaanottokeskuksesta kuntaan siirtymistä niiden osalta, jotka eivät tarvitse kunnan järjestämää asuntoa tai haluavat muuttaa muuhun kuin kuntapaikkaa tarjoavaan kuntaan.

Tällä ei muutettaisi sopimusprosessia, vaan sopimuksessa tulisi jatkossakin huomioida kunnan varautumisen ottaa vastaan kaikki 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettut henkilöt. Sopimuksessa

tulee sopia myös siitä, miten kunta varautuu vastaanottokeskuksen ohjaamana tai itsenäisesti kuntaan muuttavien vastaanottoon, miten se aikoo kotoutumisohjelmansa toteuttaa, miten yhteistyötä hyvinvointialueen kanssa tehdään ja miten erityistä tukea tarvitsevien pakolaisten palvelutarpeet huomioidaan.

Kuntaan ohjaamisen ja kotoutumisen edistämiseksi tehty sopimus olisi edellytys 58 §:ssä säädettyä valtion korvauksille.

Sopimuksen tekoprosessin yhteydessä voidaan keskustella ja sopimuksessa voidaan vastaanottoon varautumisen lisäksi sopia kunnan edustajan osallistumisesta kiintiöpakolaisten vastaanoton ja kotoutumisen edellytysten arviointiin kiintiöpakolaisten valinnoissa, joiden kokonaiskoordinaatiosta vastaa Maahanmuuttovirasto. Suomeen tulevat kiintiöpakolaiset valitaan pääosin henkilökohtaisesti haastattelemalla ennen oleskeluluvan myöntämistä. Haastattelut tekee valintadelegaatio, joka koostuu Maahanmuuttoviraston ja Suojelupoliisin edustajista sekä kotoutumisen asiantuntijoista, jotka tulevat kunnista tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta ja jatkossa myös hyvinvointialueilta. Kotoutumisen asiantuntija kerää haastatteluissa myös tietoa kotoutumisen tueksi, kuten pakolaisen koulu- ja työhistoria, kielitaito, luku- ja kirjoitustaito, terveydentila, perhetilanne ja muut keskeiset asiat. Nämä tiedot toimitetaan valintaprosessin edetessä pakolaisten tulevaan kotikuntaan mahdollisia ennakkojärjestelyjä ja kotoutumisen alkuvaiheen nopeuttamista varten. Valintamenettelyssä tapahtuva vastaanoton ja kotoutumisen arviointi perustuu ulkomaalaislain 92§:ään.

Ehdotetun pykälän mukaisesti kunnan tulisi kuulla hyvinvointialuetta ennen kunnan ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen välisen sopimuksen laatimista. Pakolaisten vastaanottoa ja kotoutumista tuetaan myös hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevilla sosiaali- ja terveydenhuollon palveluilla, joita erityisesti kuntapaikalle ohjattavat henkilöt usein tarvitsevat kotoutumisensa tueksi. Kuulemisen tarkoituksena olisi välittää hyvinvointialueelle tieto valmistella olevasta kunnan ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen välillä tehtävästä sopimuksesta sekä varmistaa hyvinvointialueen varautuminen ja tarvittaessa osallistuminen sopimuksen perusteella tapahtuvaan vastaanottoon. Kunnan tulisi pitää hyvinvointialue informoituna ja osallisena vastaanoton käytännön suunnittelussa.

Ehdotetun 2 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja kunnan välinen sopimus olisi lähtökohtaisesti monivuotinen ja siihen voitaisiin kirjata kunnan vuotuinen vastaanotettavien pakolaisten määrä, jota elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi hyödyntää kuntapaikalle ohjaamisessa. Sopimukseen kirjattaisiin myös kunnan valmius vastaanottaa kiireellistä uudelleensijoittamista tarvitsevia ja alaikäisiä ilman huoltajaa tulevia henkilöitä. Sopimus voitaisiin tehdä myös monivuotisena avoimena sopimuksena, jolloin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus varmistaisi vuosittain kunnan vastaanotettavien henkilöiden määrän ja tiedon kunnan valmiudesta vastaanottaa kiireellistä uudelleensijoittamista tarvitsevia kiintiöpakolaisia ja alaikäisiä ilman huoltajaa tulevia henkilöitä. Sopimus voitaisiin tehdä avoimena sopimuksena myös silloin, jos kunta varautuu vain vastaanottokeskuksen ohjaamien tai itsenäisesti muuttavien luvansaaneiden turvapaikanhakijoiden vastaanottoon. Kunnan ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen olisi mahdollista tehdä sopimus myös yksivuotisena, mikä voisi olla tarpeen esimerkiksi tilanteessa, jossa kuntaan ohjattavien henkilöiden määrä kasvaisi nopeasti tai tilapäisesti, jolloin pakolaisia vastaanottavien kuntien verkostoa olisi tarve vastaavasti laajentaa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja kunta tarkistaisivat sopimuksen vuosittain valtakunnallisten kuntapaikkatavoitteiden pohjalta ja pitäisivät hyvinvointialueen informoituna.

41 §. Kuntaan ohjaaminen. Ehdotettu pykälä vastaisi voimassa olevan kotoutuslain mukaista kuntaan ohjaamista viranomaistehtävien osalta. Ehdotuksella kuitenkin selkeyttäisi näitä tehtäviä sekä kuntaan ohjaamisen pääasiallista kohderyhmää. Ehdotetun pykälän 1 momentin

mukaisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ohjaisi henkilön kuntapaikalle kuntaan, jonka kanssa se on tehnyt 40 §:ssä tarkoitetun sopimuksen, Maahanmuuttoviraston esityksestä ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitetussa pakolaiskiintiössä Suomeen otetun henkilön sekä vastaanottokeskuksen esityksestä muun haavoittuvassa asemassa olevan 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitetun henkilön. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi ohjata kuntapaikalle myös muun 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitetun henkilön.

Kuntapaikoille ohjattaisiin siis erityisesti suoraan kuntiin saapuvat kiintiöpakolaiset ja haavoittuvassa asemassa olevat luvansaaneet turvapaikanhakijat, jotka eivät pysty siirtymään vastaanottokeskuksesta kuntaan vastaanottokeskuksen ohjaamana tai itsenäisesti, vaan tarvitsevat enemmän tukea ja kunnan järjestämän asunnon. Tällaisia ovat erityisesti alaikäiset, ilman huoltajaa tulleet luvansaaneet turvapaikanhakijat, sairaat, vammaiset, ikääntyneet sekä yksinhuoltajaperheet. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi tarvittaessa ohjata kuntapaikalle myös muun 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitetun henkilön. Esimerkiksi turvapaikanhakijamäärien kasvassa huomattavasti, voisi olla tarpeen ohjata myös muiden kuin kiintiöpakolaisten ja haavoittuvassa asemassa olevien luvansaaneiden turvapaikanhakijoiden muutttoa alueellisesti viranomaisyhteistyönä.

Kuten nykyään, kuntapaikalle ohjaaminen tapahtuisi aina Maahanmuuttoviraston tai vastaanottokeskuksen esityksestä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Maahanmuuttovirasto tekisi kuntasijoitusesityksen kiintiöpakolaisesta ja vastaanottokeskus muusta 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitetusta henkilöstä.

Ehdotetun 2 *momentin* mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tulisi sopia kuntapaikalle ohjaamisesta kunnan kanssa. Kunnan tulisi ennen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tekemää kuntaan ohjaamista kuulla hyvinvointialuetta, jos kuntapaikalle ohjattavalla henkilöllä on ilmeisiä sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden tarpeita. Erityinen ryhmä, jonka vastaanoton toimeenpanossa hyvinvointialueen kuuleminen on tarpeen jo ennen kunnan valintapäätöksen tekemistä, on kiireellistä uudelleensijoitusta tarvitsevat kiintiöpakolaiset. Heidän uudelleensijoittamisensa kiireellisyyteen on usein vakava terveydellinen syy, johon vastaanottavan kunnan ja erityisesti sen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä vastaavan hyvinvointialueen on pystyttävä vastaamaan kiireelliselläkin aikataululla, jopa heti vastaanottovaiheessa. Kunnan ja hyvinvointialueen on tehtävä yhteistyötä jo ennen kuntaan saapumista vastaanotto toimien suunnittelemiseksi ja yhteensovittamiseksi.

Ehdotetun 3 *momentin* mukaan 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettu henkilö voisi muuttaa kuntaan myös vastaanottokeskuksen tukitoimia hyväksikäyttäen tai itsenäisesti, jos henkilö pitää sitä itsensä kannalta tarkoituksenmukaisena. Tällöin vastaanottokeskus ohjaisi henkilön kuntaan siirtymistä vastaanottolain 3 luvun mukaisilla palveluilla ja tukitoimilla. Vastaanottokeskuksella on keskeinen rooli erityisesti ei-kuntapaikalle muuttavan henkilön tukemisessa. Vaikka henkilö katsoisi tarkoituksenmukaiseksi järjestää kuntaan muuttonsa itsenäisesti, vastaanottokeskuksen tulee arvioida hänen palvelutarpeitaan ja ohjata hänet hakeutumaan kunnan ja hyvinvointialueen palveluihin kotoutumisen nopeaksi käynnistymiseksi. Erityisen tärkeää on ohjata ei-kuntapaikalle muuttavia asunnon etsimisessä asunnottomuuden ja muiden asumisen järjestämiseen liittyvien lieveilmiöiden ehkäisemiseksi.

Kunnan ja hyvinvointialueen tulisi voida varautua järjestämään kotoutumista, toimeentuloa ja hyvinvointia edistäviä palveluita myös muille kuin kuntapaikalle ohjattaville 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuille henkilöille siten kuin tässä lakiehdotuksessa säädettäisiin.

Pykälällä ei pääosin muutettaisi nykytilaa, vaan selkeytettäisiin viranomaisvastuita ja saatettaisiin lainsäädäntö vastaamaan nykytilaa, jossa vastaanottokeskus ohjaa kuntaan suurimman osan

oleskeluluvan saavista turvapaikanhakijoista. Kuntapaikoille on nykytilanteessa käytännössä voitu osoittaa kiintiöpakolaiset ja haavoittuvassa asemassa olevat luvansaaneet turvapaikanhakijat, joten esitetty kuntapaikkojen kohdentaminen ensisijaisesti kiintiöpakolaisille ja muille haavoittuvassa asemassa oleville ryhmille vähentäisi ylimääräistä työtä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa ja kunnissa kuntapaikoista neuvottelemisen osalta ja nopeuttaisi kuntaan siirtymistä niiden osalta, jotka voivat järjestää asumisensa itsenäisesti.

Poikkeuksena olisi ehdotettu *4 momentti*, jolla muutettaisiin nykytilaa sen osalta, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen olisi sovittava kunnan lisäksi hyvinvointialueen kanssa alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen tai nuoren ohjaamisesta 40 §:ssä tarkoitetulla sopimuksella sovittulle kuntapaikalle. Perustellusta syystä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, kunta ja hyvinvointialue voisivat sopia ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen tai nuoren sijoittamisesta 31 §:ssä tarkoitettuun perhehoitoon myös ilman 40 §:ssä tarkoitettua sopimusta.

Muutos nykytilaan ehdotetussa 4 momentissa johtuisi siitä, että vastuu alaikäisten ilman huoltajaa tulleiden hoivan ja huolenpidon ja kasvatuksen järjestämisestä perheryhmäkodissa, perhehoitona tai muuten tarkoituksenmukaisella tavalla sosiaalihuoltolain mukaisina palveluina esitetään siirtyvän hyvinvointialueiden vastuulle, ja päätöksen alaikäisen ilman huoltajaa tulleen henkilön sijoittamisesta perheryhmäkotiin tekisi hyvinvointialueen sosiaalityöntekijä sen jälkeen, kun kunta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja hyvinvointialue ovat sopineet alaikäisen sijoittamisesta.

Poikkeus nykytilaan olisi myös säännös mahdollisuudesta sijoittaa alaikäisenä ilman huoltajaa tullut oleskeluluvan saanut lapsi tai nuori perhehoitoon kuntaan, jolla ei ole 40 §:ssä tarkoitettua sopimusta kuntapaikoista. Tämä edistäisi lapsen etua, jos perhehoitoon sijoittamisen katsottaisiin olevan lapsen kannalta suositeltavin asumisvaihtoehto, vaikka kunta ei muuten olisikaan sitoutunut 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden vastaanottoon sopimusperusteisesti. Kunnan tulisi silti järjestää perhehoitoon sijoitetulle alaikäiselle 2 luvun mukaiset kotoutumista edistävät ja muut kunnan palvelut.

42 §. Kuntapaikalle ohjattavan vastaanottoon liittyvät tehtävät. Ehdotettu pykälä olisi uusi ja sillä säädettäisiin kunnan tehtävistä kuntapaikalle ohjattavien vastaanottoon liittyen. Tehtävistä on tarpeellista säätää, koska kotoutumista tukevien sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämistä vastuu siirtyy vuoden 2023 alusta kunnilta hyvinvointialueiden vastuulle, mikä aiheuttaa muutoksia kunnan tehtävien organisoinnissa. Siirron myötä kunnat, joissa pakolaisten vastaanotto ja maahanmuuttajien kotoutumista edistävät palvelut on organisoitu sosiaali- ja terveydenhuollon toimialalle, joutuvat järjestämään tehtäviä uudelleen, sillä vastuu pakolaisten vastaanotosta ja sen organisoinnista jää kunnalle.

Ehdotetun *1 momentin* mukaan kunta vastaisi 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitetun henkilön vastaanottamiseen liittyvistä tehtävistä siltä osin, kun ne eivät ole sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä, joista vastaa hyvinvointialue. Tätä on tarkennettu jäljempänä. Kunnan tulisi nimetä kunnassa pakolaisten vastaanottamisesta vastaava taho.

Kunta vastaisi edellä 41 §:ssä tarkoitetulla tavalla päätöksestä vastaanottaa 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettu henkilö kuntapaikalle ja kuulisi päätöksenteossa hyvinvointialuetta. Kuntapaikalle vastaanotettavat ovat usein haavoittuvassa asemassa ja tarvitsevat erityistä tukea ja hyvinvointialueen palveluita maahantulon tai vastaanottokeskuksesta kuntaan siirtymisen alkuvaiheessa, minkä vuoksi vastaanottoprosessi edellyttää jatkossa tiivistä kunnan ja hyvinvointialueen välistä yhteistyötä jo valintapäätöksen tekemisestä lähtien. Kunnan ja hyvinvointialueen on rakennettava toimiva yhteistyömalli kuntapaikalle vastaanotettavien vastaanoton alkuvaiheen toimintojen ja palvelujen yhteensovittamiseen monitoimijaisen, poikkihallinnollisen prosessin

ja yhteistyön sujuvuuden ja vastaanotettavien henkilöiden kotoutuminen alkamisen varmistamiseksi.

Kunta koordinoisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa vastaanoton aikatauluksen ja siihen liittyvät käytännön valmistelut huomioiden myös hyvinvointialueen ja tarvittaessa prosessissa mukana olevien järjestötoimijoiden roolit erityisesti kiintiöpakolaisten vastaanotossa. Kunnan vastuulla olisi vastaanottaa kiintiöpakolaiset kuntaan tehden tarvittavassa laajuudessa yhteistyötä hyvinvointialueen kanssa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tarkemmin kunnan vastuista. Sovittuaan 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitetun henkilön vastaanotosta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa kunta varaisi 2 momentin 1 kohdan mukaisesti asunnon ja kiintiöpakolaisen osalta vastaisi myös sähkö-, vesi- ym. sopimusten tekemisestä valmiiksi ennen maahantuloa. Kiintiöpakolaisen maahantulo yleensä kuitenkin kestää kuukausia, ja asunnon varaamisesta syntyneitä kustannuksia voitaisiin korvata kunnalle siten kuin jäljempänä vastaanottoon varautumisen korvauksista 8 luvussa säädettäisiin. Ehdotetussa 63 §:ssä säädettäisiin korvauksesta vastaanottoon varautumisesta. Ehdotetun 63 §:n 1 momentin mukaan kunnalle voitaisiin korvata ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitettua pakolaiskiintiössä Suomeen otetun henkilön vastaanottoon varautumisesta aiheutuneita välttämättömiä kustannuksia enintään neljän kuukauden ajalta ennen henkilön Suomeen tuloa tai kuntaan muuttoa. Perustellusta syystä kustannukset voitaisiin korvata enintään kahdeksalta kuukaudelta. Perusteltu syy voisi olla esimerkiksi kunnan asuntotilanne tai henkilön maahantulon viivästyminen ennalta arvaamattomista syistä. Kunta voisi kalustaa asunnon välttämättömiltä osin ennen kiintiöpakolaisen maahantuloa ja hakea siihen valtiolta korvausta 63 §:n nojalla. Pykälä vastaa hallituksen esityksellä eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta (HE xx/2022vp) kotoutumislakiin ehdotettua 46 a §:ää.

Kunnan nimissä oleva vuokra- ja muut sopimukset siirrettäisiin henkilön nimiin tämän muuttamassa kuntaan. Sen jälkeen henkilö vastaisi vuokratukustannuksista. Tarvittaessa ne kustannettaisiin henkilön saamista etuuksista, kuten toimeentulotuesta tai asumistuesta.

Kunnan ja hyvinvointialueen niin sopiessa, voitaisiin asuntoa vaihtoehtoisesti kalustaa etukäteen myös henkilölle haettavalla etuudella henkilön puolesta. Mikäli henkilö ei olisi vielä Suomessa, kun etuuksilla tulisi tehdä hankintoja, vastaisi hyvinvointialue henkilön puolesta asioinnista. Tällöin hyvinvointialue voisi hankkia asuntoon ensimmäisten päivien välttämättömiä tarvikkeita. Tällä hetkellä kunta vastaa ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen myöntämisestä. Toimeentulotukilakiin valmistellaan kuitenkin muutosta, jonka myötä vastuu olisi hyvinvointialueella. Perustoimeentulotuen myöntää Kansaneläkelaitos. Jatkossa, jos ennakoiva toimeentulotuki olisi tarpeen, sen hakisi kiintiöpakolaiselle tai muulle kuntaan ohjattavalle henkilölle hyvinvointialue.

Lähtökohtana on jatkossakin, että asunnon kalusteiden ja käyttötavaroiden hankinta toteutettaisiin pääasiassa sen jälkeen, kun henkilö on kunnassa ja voi itse osallistua näihin hankintoihin. Kunnan tulisivat jatkossa avustaa henkilöä muiden kalusteiden, käyttötavaroiden ja elintarvikkeiden ostossa, mikäli sille on tarvetta. Tällöin kunnan työntekijä, esimerkiksi maahanmuutto-ohjaaja, voisi osallistua henkilön kanssa asiointiin. Nämä hankinnat voitaisiin rahoittaa perustoimeentulon maksusitoumuksella. Kunta voisi myös tehdä yhteistyötä tässä esimerkiksi paikallisten järjestöjen kanssa, ja kalusteita voitaisiin hankkia myös lahjoituksilla, kuten nykyisin. Kunnan tulisi myös avustaa henkilöä asuntoon ja kuntaan tutustumisessa, ellei henkilöllä ole erityistä tuen tarvetta, jonka vuoksi hän tarvitsee sosiaali- ja terveydenhuollon tukea arjessa selviytymiseen. On keskeistä, että kiintiöpakolaiselle tai muulle kuntapaikalle ohjattavalle hen-

kilölle järjestetään heti ensimmäisinä päivinä tapaamisia sosiaalityöntekijän kanssa myös suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmään ja etuuksiin liittyvän neuvonnan ja ohjauksen varmistamiseksi. On hyvinvointialueen vastuulla tarjota etuuksiin liittyvä ohjaus ja neuvonta sekä dokumentoida käydyt keskustelut siten kuin laissa säädetään.

Kuntapaikalle vastaanoton osalta kunta vastaisi poikkihallinnollisesta prosessista ja yhteistyöstä Maahanmuuttoviraston ja muiden vastaanottovaiheen toimijoiden kanssa. Ehdotetun 2 momentin 2 kohdan mukaan kunnan tulisi tehdä yhteistyötä hyvinvointialueen kanssa vastaanottoprosessin suunnittelussa ja vastaanoton toteutuksessa niin, että vastaanotettavan henkilön kuntaan saapuminen ja asettautuminen tapahtuisi sujuvasti ja että hän saisi tarvitsemansa palvelut kunnalta ja hyvinvointialueelta. Kunta vastaisi lähtökohtaisesti kiintiöpakolaisen vastaanottamisesta lentokentältä. Mikäli henkilöllä olisi merkittäviä sosiaali- tai terveydenhuollon tarpeita, joista johtuen vastaanottotilanteessa olisi oltava myös hyvinvointialueen sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilöitä, kunnan tulisi yhteistyössä hyvinvointialueen kanssa varmistaa, että tällainen henkilö on mukana vastaanottamassa henkilöä. Kunnan tulisi vastaanoton alkuvaiheesta lähtien arvioida, onko vastaanotettava henkilö tarpeen ohjata hyvinvointialueen tekemään sosiaalipalveluiden tarpeen arviointiin, ja varmistaa vastaanotettavan henkilön pääsy hyvinvointialueen järjestämiin välttämättömään toimeentuloon tarvittaviin etuuksiin ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin. Kunnan tulisi tehdä tiivistä yhteistyötä hyvinvointialueen kanssa ja olisi sovittava yhteistyökäytännöistä, joilla vastaanottoprosessin sujuvuus ja vastaanotettavien henkilöiden riittävä tuki ja palveluiden saanti varmistetaan.

Kunta vastaisi vastaanoton koordinoinnista ja sen tulisi aloittaa vastaanoton suunnittelu yhteistyössä hyvinvointialueen kanssa heti, kun Maahanmuuttoviraston sijoitusesitys kiintiöpakolaisesta tai vastaanottokeskuksen esitys oleskeluluvan saaneesta turvapaikanhakijasta tulee kuntaan. Nykytilanteessa Maahanmuuttovirasto toimittaa kiintiöpakolaista koskevat tiedot alueelliselle elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle, joka toimittaa esityksen kuntaan. Näiden perusteella kunta voi päättää vastaanotosta ja suunnitella palveluita ja niiden yhteensovittamista. Vastaavasti vastaanottokeskus toimittaa kuntapaikalle ohjattavasta henkilöstä vastaanottoprosessin aikana kertyneet tiedot kuntaan. Jatkossakin kunta ja hyvinvointialue saisivat vastaavat tiedot vastaanottopäätöksen tekemiseksi ja vastaanoton järjestämiseksi siten kuin 9 luvussa säädetäisiin.

Kuntapaikalle vastaanotettavat henkilöt ovat useimmiten haavoittuvassa asemassa olevia ja tarvitsevat muita maahanmuuttajaryhmiä enemmän tukea arjessa selviytymiseen, toimeentulon varmistamiseen ja kotoutumiseen. Arjessa selviytymistä ja toimeentulon varmistamista tuetaan sosiaalihuoltolain 14 §:n mukaisilla palveluilla, joiden järjestämisestä vastaa hyvinvointialue. Kuntapaikalle vastaanotettavien osalta kunnan ja hyvinvointialueen olisi organisoitava yhteistyö sellaiseksi, että kunta varmistaa hyvinvointialueen riittävän mukana olon heti vastaanoton alkuvaiheessa hyvinvointialueen palvelutarpeen arvioimiseksi ja palvelujen varmistamiseksi. Kunnan tulisi varmistaa hyvinvointialueen palvelut myös niille, jotka muuttavat kuntaan vastaanottokeskuksen ohjaamina. Kunnan tulisi 2 momentin 3 kohdan mukaan ohjata kuntapaikalle vastaanotettavat kiintiöpakolaiset hyvinvointialueen tekemään alkuvaiheen terveystarkastukseen ja tarvittaessa hyvinvointialueen palvelutarpeen arviointiin. Kunnan tulisi 2 momentin 4 kohdan mukaan varmistaa kuntapaikalle vastaanotettavan henkilön alkuvaiheen viranomaispalvelujen ja muiden arjen edellytysten toimeenpano tarvittaessa ohjaamalla muiden viranomaisten tai toimijoiden palveluihin. Tällaisia ovat muun muassa henkilötunnuksen ja kotikunnan rekisteröinnit, työnhakijaksi rekisteröityminen, sosiaaliturvan piiriin pääsy, ulkomaalaisen henkilökortin ja matkustusasiakirjojen hankkiminen sekä pankkitilin avaaminen.

Kunnan olisi myös tarjottava maahanmuuttajille kotoutumislain 9 §:n mukaista ohjausta ja neuvontaa. Maahanmuuttajalle annetaan asianmukaista ohjausta ja neuvontaa kotoutumista edistävistä toimenpiteistä ja palveluista sekä työelämästä. Kunta voi neuvoa myös perheenyhdistämiseen liittyvissä asioissa.

Lisäksi kunnan tehtävä on 2 momentin 5 kohdan mukaan vastata lain 2 luvussa tarkoitettujen kunnan kotoutumista edistävien tehtävien soveltumisesta ja järjestämisestä kuntapaikalle vastaanottaville samoin kuin muille kuntiin muuttaville 2 §:n 3 ja 4 momenteissa tarkoitetuille henkilöille. Kyseessä on informatiivinen viittaus.

Lisäksi kunta vastaisi 10 §:ssä säädetystä muun muassa varhaiskasvatuksen, koulutuksen, liikunta-, nuoriso-, kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluiden järjestämisestä. Hyvinvointialue vastaisi sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä ja niihin liittyvien tarpeiden arvioimisesta, neuvonnasta ja ohjauksesta. Kunnan ja hyvinvointialueen välinen yhteistyö ja käytäntöjen määrittely olisi edellä kuvatusta johtuen keskeistä. Esimerkiksi osallisuuden edistäminen olisi sekä kotoutumis- että sosiaalihuoltolain mukainen tavoite, jonka edistämiseen liittyvien toimien ja palvelujen järjestämisessä ja yhteensovittamisessa olisi tehtävä yhteistyötä kolmannen sektorin tarjoamat palvelut ja mahdollisuudet huomioiden.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin poikkeuksesta 2 momentin 1 kohtaan. Sen mukaisesti kunnan ei tarvitsisi järjestää asuntoa ilman huoltajaa tullee lapselle tai nuorelle, jos hänen asumisensa on järjestetty yksilöllisen palvelutarpeen arvioinnin perusteella hyvinvointialueen toimesta perheryhmäkodissa, perhehoidossa tai muussa tarkoituksenmukaisessa sosiaalipalvelussa, joka sisältää asumisen. Esimerkiksi lähes täysi-ikäinen tai jo 18 vuotta täyttänyt nuori voi olla kykenevä muuttamaan itsenäisesti omaan asuntoon, eikä tarvitse asumiseen liittyviä sosiaalipalveluita. Kunnan on järjestettävä 2 luvun mukaisesti kotoutumista edistäviä ja muita palveluita ilman huoltajaa maassa oleville lapsille ja nuorille.

5 luku **Kotoutumisen edistäminen kunnassa**

Luvussa säädettäisiin kunnan kotoutumisen edistämisen suunnittelusta, kehittämisestä, seurannasta sekä palveluiden järjestämisestä ja yhteensovittamisesta. Luku vastaisi osittain voimassa olevan kotoutumislain 3 lukua.

43 §. *Kotoutumisen edistämisen suunnittelu, kehittäminen ja seuranta kunnassa.* Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan kunnalla olisi yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien ja kotoutuja-asiakkaiden kotoutumisen edistämisen suunnittelusta, kehittämisestä ja seurannasta kunnan tehtäviin kuuluvissa palveluissa ja muissa toimenpiteissä. Ehdotettu pykälä vastaisi pääosin voimassa olevan kotoutumislain 30 §:ää. Kunnan on kehitettävä kotoutumisen edistämistä monialaisena yhteistyönä. Monialainen yhteistyö olisi määritelty 3 §:ssä.

Lisäksi kunnan olisi huolehdittava kunnan kotoutumisen edistämisen suunnittelun ja kehittämisen yhteensovittamisesta hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevien palveluiden suunnittelun ja kehittämisen kanssa. Hyvinvointialueiden suunnittelusta säädettäisiin 6 luvussa. Kunnat ja hyvinvointialueet ovat itsehallinnollisia alueita, mutta niiden välinen yhteistyö on keskeistä kotoutumisen edistämässä.

Ehdotetun 2 momentin mukaan kunnan olisi kotoutumisen edistämisen suunnittelussa asetettava vähintään maahanmuuttajien työllisyyttä, koulutusta, hyvinvointia ja terveyttä, asumista, osallisuutta, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa, oman kielen ja kulttuurin ylläpitämisen mahdollisuuksia sekä hyvien väestösuhteiden edistämistä koskevat tavoitteet sekä määriteltävä tavoitteita tukevat toimenpiteet, vastuutahot, yhteistyö ja seuranta. Kunta voi asettaa muitakin tavoitteita

kotoutumisen edistämiseksi. On tärkeää, että kunkin tavoitteen toteutumiselle on asetettu toimenpiteitä, joilla on vastuutaho ja että tavoitteiden toteutumista seurataan. Lisäksi tavoitteiden toteutuminen voi vaatia eri tahojen välistä yhteistyötä, jolloin sekin on syytä tunnistaa ja määrittää jo suunnitteluvaiheessa. Esimerkiksi hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on useiden viranomaisten tehtävä, joten on tärkeää, että kunnan suunnittelussa huomioidaan monialainen ja poikkihallinnollinen yhteistyö muiden toimijoiden, etenkin hyvinvointialueen kanssa.

Kotoutumisen edistämisen suunnittelun tulisi kattaa kunnassa asuvien, eri syistä maahan muuttaneiden erilaiset elämäntilanne ja palvelutarpeet huomioiden sekä työvoimaan kuuluvat että työvoiman ulkopuolella olevat maahanmuuttajat, mukaan lukien lapset. Kotoutumisen edistämisen suunnittelussa tulisi huomioida tarvittaessa myös 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden eli esimerkiksi kansainvälistä suojelua saavien vastaanoton suunnittelu. Luonnollisesti kuntapaikalle ohjattavien vastaanottoa ei ole tarpeen suunnitella, jos kunta ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus eivät ole sopineet kuntapaikoista eikä ole muutenkaan oletettavaa, että tällaisia henkilöitä ohjattaisiin kuntaan. Kunnan tulee kuitenkin suunnittelussaan varautua siihen, että kuntaan voi muuttaa myös 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettuja henkilöitä. Edellä mainittujen ryhmien lisäksi suunnittelussa on huomioitava eri syistä muuttaneet ja elämäntilanteissa olevat sekä ihmiskaupan uhrit ja ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön uhrit. Kotoutumistoimien tarpeita ja ohjautumista kotoutumista edistäviin toimiin tulee tarkastella myös väestöllisesti merkittävästi kasvavan työperäisen maahanmuuttajaväestön näkökulmasta. Lisäksi seurattaisiin kotoutumiskoulutuksen tuloksia, mukaan lukien koulutuksessa saavutetut suomen tai ruotsin kielen taitotasot ja kielitaidon kehitys. Seurantatietoa hyödynnettäisiin kotoutumiskoulutuksen kehittämisessä.

Kunnan on kirjattava edellä kuvatut asiat erilliseen toimenpideohjelmaan tai sisällytettävä ne muuhun kunnan suunnitteluasiakirjaan. Seurannan toteuttamiseksi tavoitteille tulee asettaa mittarit. Kunnan olisi raportoitava vähintään kahden vuoden välein kotoutumisen edistämisen tavoitteiden saavuttamisesta ja toimenpiteiden toteutumisesta alueelliselle elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle, mukaan lukien 52 §:ssä tarkoitettujen palveluiden saatavuuteen ja kustannuskehitykseen liittyvät tiedot. Tämä tukisi kotoutumisen kokonaisuuden sekä kotoutumisen edistämisen alueellisen ja valtakunnallisen tilannekuvan muodostamista sekä niiden seuranta.

Voimassa olevan kotoutumislain mukaisista kunnan kotouttamisohjelmista ehdotetaan luovut-tavan sellaisenaan. Sen sijaan olisi tarkoituksenmukaista, että kunta voisi valita suunnitteleeko se kotoutumisen edistämistä osana muuta suunnitteluaan, jolloin maahanmuuttajat ja kotoutu-minen tulisi paremmin huomioitua kunnan yleisessä suunnittelussa, vai suunnitteleeko se ko-toutumisen edistämistä myös erikseen, jolloin voi olla helpompi seurata tavoitteiden etenemistä erillisestä asiakirjasta. Johonkin kunnan suunnitteluasiakirjaan edellä mainitut tavoitteet, toi-menpiteet, vastuutahot, yhteistyö ja seuranta on kuitenkin selkeästi kirjattava. Tämän tiedon on myös oltava saatavilla kuntalaisille siten kuin julkisuuslaissa säädetään.

Kunnat ovat väestörakenteeltaan varsin erilaisia ja osassa kuntia maahanmuutto- ja kotoutumis-politiikkaa on tehty jo useita vuosia, kun taas joihinkin kuntiin on vasta viime aikoina muuttanut ensimmäisiä maahanmuuttajia tai maahanmuuttajien määrä kunnassa on alkanut kasvaa. Myös kunnan voimavarat, maahanmuuttoa ja kotouttamista koskeva osaaminen sekä maahanmuutta-jien palvelutarve kunnassa ovat ohjanneet kotoutumista edistävien palveluiden kehittämistä. Kunnan on seurattava kotoutumisen edistämistä voimassaolevan lain mukaisesti ja ehdotuksella on tarkoitus vahvistaa tätä velvoitetta kytkemällä seuranta tavoitteiden ja toimenpiteiden aset-tamiseen.

Ehdotetun 3 momentin mukaan kunnan on suunnittelussaan otettava huomioon kotoutumisen edistämisen valtakunnalliset tavoitteet sekä kunnan elinvoiman edistäminen. Valtakunnallisista

tavoitteista säädettäisiin 7 luvussa. Siellä säädettäisiin, että työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi kotoutumisen edistämisen valtakunnallisesta kehittämisestä ja suunnittelusta ja että kotoutumisen edistämisen kannalta keskeiset ministeriöt määrittelisivät valtion kotoutumisen edistämishjelmaan sisällytettävät hallinnonalansa kotoutumisen kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet osana hallinnonalansa toiminnan ja talouden suunnittelua. Kunnan elinvoiman edistämisen on yhteys elinkeinopolitiikkaan ja siihen, että maahanmuuttajista voisi tulla työvoimaa alueelle, jolla siitä on puutetta. Lisäksi maahanmuuttajilla on myös yrittäjäyhteyksiä. Tavoitteena olisi saada elinkeinoelämän toimijoita mukaan myös kotoutumisen edistämiseen paikallistasolla.

Lisäksi kunnan olisi huomioitava kotoutumisen edistämisen suunnittelussaan yhteistyömahdollisuudet elinkeinoelämän toimijoiden sekä järjestöjen, yhdistysten ja yhteisöjen kanssa. Monialaisella yhteistyöllä ja lisäämällä esimerkiksi järjestöjen roolia kunnan kotoutumisen edistämässä, riippuen paikallistason järjestötoiminnasta, voidaan edistää kotoutumista.

Ehdotetun 4 momentin mukaan kunnan kotoutumisen edistämisen suunnittelu, kehittäminen ja seuranta olisi otettava huomioon kuntalain (410/2015) 37 §:ssä tarkoitettua kuntastrategiaa sekä kuntalain 110 §:ssä tarkoitettua kunnan talousarviota ja -suunnitelmaa, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 6 §:n mukaista kunnan hyvinvointikertomusta ja -suunnitelmaa sekä kunnan työvoimapolitiikan järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 2 luvun 4 §:n 4 momentissa tarkoitettua suunnitelmaa työvoimapolitiikan järjestämisestä ja sekä kunnan muuta suunnittelua laadittaessa ja seurattaessa.

Kuntalain 37 §:n mukaan kunnassa on oltava kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon muun muassa kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen, palvelujen järjestäminen ja tuottaminen, henkilöstöpolitiikka, kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet, elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittäminen. Kuntastrategian tulee perustua arvioon kunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista kunnan tehtävien toteuttamiseen. Kuntastrategiassa tulee määrittellä myös sen toteutumisen arviointi ja seuranta. Kuntastrategiaa koskevien yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan kuntastrategiaa koskevan pykälän tavoitteena on vahvistaa kunnan toiminnan ohjaamista kokonaisuutena sekä liittää kunnan strateginen suunnittelu ja taloussuunnittelu nykyistä tiukemmin yhteen. Lisäksi perusteluissa todetaan, että kuntastrategiaa koskevan pykälän yhtenä tavoitteena on, että kunnassa olisi mahdollista laatia vain yksi strategia, johon koottaisiin mahdollisimman laajasti myös erityislainsäädännössä edellytetyt suunnitelmat.

Kotoutumisen laaja-alaiseksi edistämiseksi kuntastrategiassa voitaisiin asettaa tavoitteeksi maahanmuuttaja-asukkaiden huomioiminen kuntastrategian ja hyvinvointikertomuksen eri osa-alueilla, mukaan lukien maahanmuuttajien hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ja kunnan elinvoimaisuuden kehittäminen. Tavoitteita voitaisiin edistää esimerkiksi kehittämällä monimuotoista kaupunki- ja palvelurakennetta, kannustamalla maahanmuuttajien mukaan ottamista voimavarana monimuotoistamaan kunnan ja sen alueella olevien yritysten, muun elinkeinoelämän ja yhteisöjen toimintaa, tarjoamalla kotoutumista tukevalla toiminnalla sopivia toimintatiloja sekä ehkäisemällä maahanmuuttajien eriytymistä omille asuinalueille. Maahanmuuttajien osallisuudella ja yhteiskunnallisella yhteenkuuluvuudella edistettäisiin kunnan eri väestöryhmien vuoropuhelua ja hyvinvointia. Samalla kunnan elinkeinoelämän kehittämispalveluiden tulisi aktiivisesti hyödyntää kasvavaa maahanmuuttoa kunnan alueella olevien yritysten kasvussa ja kansainvälistymisessä ja innovaatiotoiminnassa. Maahanmuutolla, monimuotoisuudella ja kansainvälisellä osaamisella on kasvava merkitys alueiden ja kuntien elinvoiman kehittämisessä, ja kansainvälisten osaajien kytkeillä osaksi elinkeinoelämän kasvun ja kansainvälistymisen

palveluita voidaan merkittävästi edistää alueiden ja kuntien kilpailukykyä ja houkuttelevuutta erilaiselle yritys- ja innovaatiotoiminnalle.

Pykälän yleistavoitteena olisi kotoutumisen suunnittelun valtavirtaistaminen osaksi kunnan eri toimialojen suunnittelua ja kehittämistä. Kotoutumisen edistämisen kehittäminen kuntastrategiassa tai erillisessä nykyistä kotouttamisohjelmaa vastaavassa asiakirjassa tulisi sisältää suunnitelma siitä, miten kunnan eri palvelut toteutetaan maahanmuuttajille soveltuvina sekä tarveanalyysi ja suunnitelma kotoutumista edistävästä palveluista sekä eri maahanmuuttajaryhmille kotoutumisen, osallisuuden ja hyvinvoinnin edistämisestä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 6 §:n mukaan kunnan edistäessä asukkaitensa hyvinvointia kuntalain 1 §:n mukaisesti, sen on seurattava asukkaitensa elinoloja, hyvinvointia ja terveyttä sekä niihin vaikuttavia tekijöitä alueittain ja väestöryhmittäin. Kuntalaisen hyvinvoinnista ja terveydestä sekä toteutetuista toimenpiteistä on raportoitava kunnanvaltuustolle vuosittain. Lisäksi valtuustolle on kerran valtuustokaudessa valmisteltava hyvinvointikertomus. Kunnan on strategisessa suunnittelussaan asetettava hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi tavoitteet. Lisäksi sen tulee määrittellä tavoitteita tukevat toimenpiteet. Päätösten vaikutukset ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen on arvioitava ennakkoon ja otettava huomioon kunnan eri toimialojen päätöksenteossa. Kunnan eri toimialojen on tehtävä yhteistyötä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Lisäksi kunnan on nimettävä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vastuutaho ja tehtävä yhteistyötä kunnan sekä muiden kunnassa toimivien julkisten toimijoiden sekä yksityisten yritysten ja yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa.

Niin ikään kotoutumisen edistämisen yhteensovittamisen varmistamiseksi tulisi nimetä yhteensovittamisesta vastaava kunnan viranomainen sekä eri kotoutumista edistävästä palveluista vastaavat tahot, joista kunnan eri toimialat samoin kuin muut kotoutumisen edistämiseen osallistuvat toimijat ovat tietoisia. Vastuutahon ja eri toiminnoista vastaavien kunnan toimijoiden määrittely tehostaisi myös kotoutumisen edistämisen suunnittelua ja hallinnointia kunnassa sekä parantaisi maahanmuuttajan ohjausta ja ohjautumista tarkoituksenmukaisesti kunnan palveluihin. Lisäksi kehittämiseen tulisi sisällyttää suunnitelma hyvien väestösuhteiden ja eri väestöryhmien välisen vuoropuhelun edistämiseksi sekä suunnitelma kotoutumisen seurannasta.

Kuntien roolissa ja tehtäväkentässä tapahtuu sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen johdosta muutoksia, jotka tulee ottaa huomioon kunnan kotoutumisen edistämisen suunnittelussa. Uudistusten myötä kunnalla ei olisi enää lakisääteisiä tehtäviä sosiaali- ja terveystalouden järjestämisessä. Kunnat vastaavat kuitenkin jatkossa työvoimapalvelu-uudistuksen johdosta työllisyyden hoidosta ja edistämisestä sekä nykyisen lainsäädännön periaatteiden mukaisesti osaamisen ja sivistyksen sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi, liikunta-, kulttuuri- ja muista vapaa-ajan palveluista, nuorisotoimista, paikallisesta elinkeinopolitiikasta, maankäytöstä, rakentamisesta ja kaupunkisuunnittelusta ja pääosin asuntopolitiikasta.

44 §. *Kunnan kotoutumista edistävien palveluiden järjestäminen.* Pykälän 1 momentin mukaan kunnan olisi huolehdittava siitä, että kunnan kotoutumisohjelma järjestetään käytettävissä olevien määrärahojen rajoissa sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä maahanmuuttajien palvelutarve edellyttää. Kotoutumisohjelmasta säädettäisiin tarkemmin 11 §:ssä.

Kunta vastaisi siitä, että kotoutumisohjelmaan sisältyvät ja muut kunnan kotoutumista edistävät palvelut muodostaisivat kotoutumista edistävän tarkoituksenmukaisen ja tarvittaessa monialaisen palvelukokonaisuuden. Kunnan yhteensovittamisvastuu kotoutumista edistävien palveluiden osalta tarkoittaisi kunnan työllisyys- ja peruspalvelujen sekä kotoutumisohjelmaan sisältyvien palveluiden yhteensovittamista siten, että kunnan kotoutumista edistävät palvelut ovat laadukkaita, maahanmuuttajien tarpeisiin oikea-aikaisesti ja riittävästi vastaavia sekä vaikuttavia.

Tarkoituksenmukaisuutta arvioitaisiin kunnassa asuvien maahanmuuttajien määrään ja palvelutarpeeseen perustuen. Monialaisessa yhteistyössä kunnan tulisi tehdä yhteistyötä myös muiden viranomaisten, järjestöjen ja toimijoiden kanssa. Muita kuin kotoutumishjelmaan sisältyviä kunnan kotoutumista edistäviä palveluita järjestetään osana kunnallisia peruspalveluita. Maahanmuuttajaväestön tarpeet ja kotoutumisen edistäminen olisi otettava huomioon kunnan eri toimialojen kuten varhaiskasvatus-, perusopetus-, koulutus-, työllistymis-, asumis-, sivistys-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimen palvelujen yleisessä suunnittelussa, toiminnassa ja seurannassa. Peruspalveluja täydentäisivät tarvittaessa maahanmuuttajille kohdenneet luvun 2 palvelut ja muut kunnan kotoutumista edistävät toimenpiteet ja palvelut.

Ehdotetun 2 *momentin* mukaan kunnan on huomioitava kotoutumishjelmaan sisältyvien palvelujen järjestämisessä ja seurannassa monialainen yhteistyö. Monialainen yhteistyö on määritelty 3 §:ssä. Tämä tarkoittaisi, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, hyvinvointialue, Kansaneläkelaitos ja muut kunnan alueella toimivat viranomaiset, palveluntuottajat sekä paikalliset maahanmuuttaja-, kansalais-, työntekijä- ja työnantajajärjestöt, yhdistykset sekä uskonnolliset yhteisöt voivat tarvittavassa laajuudessa osallistua kotoutumishjelman järjestämiseen ja seurantaan.

Ehdotetun 3 *momentin* mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että sen palvelut soveltuvat myös maahanmuuttajille. Tämä tarkoittaisi siis erityisesti yleisen palvelujärjestelmän palveluita, joita edellä on kuvattu. Niiden suunnittelussa, kehittämisessä ja seurannassa on kiinnitettävä siten huomiota siihen, miten ne soveltuvat myös maahanmuuttajille ja miten maahanmuuttajien erityistarpeet, esimerkiksi liittyen suomen tai ruotsin kielen opetukseen tai tulkkaukseen, on huomioitu. Kotoutumisen ja hyvien väestösuhteiden valtavirtaistaminen eri sektoreilla edistäisi kotoutumista ja täsmentäisi kaikkien viranomaisten velvoitetta ottaa maahanmuuttajaväestö huomioon palveluja järjestettäessä.

Lasten ja nuorten perusopetuksesta ja muusta koulutuksesta huolehtiminen on oleellinen kotoutumisen lähtökohta. Kunta voi esimerkiksi järjestää perusopetukseen valmistavaa opetusta, jos kunnassa on sitä tarvitsevia maahanmuuttajataustaisia oppilaita. Maahanmuuttajanuorten kielitaito vaihtelee ja huonosti kotimaisia kieliä osaavilla nuorilla on kantaväestön nuoria suurempi riski jäädä koulutuksen ja työmarkkinoiden ulkopuolelle. Myös peruskoulun, ammatillisten opintojen ja lukion keskeyttäminen on maahanmuuttajanuorilla kantaväestöä yleisempää. Tämä koskee erityisesti lapsia ja nuoria, jotka muuttavat Suomeen peruskouluikäisenä tai tämän iän ylittäneinä.

Kunnan kotoutumista edistävien toimien ja kotoutumishjelman oleellinen kohderyhmä ovat myös muut työvoiman ulkopuolella olevat, kuten kotona lapsia hoitavat vanhemmat, ikääntyneet tai pitkäaikaissairaat, jotka jäävät usein kotiin ja siten kotoutumista edistävien palvelujen ulkopuolelle. Kunnan tulisi huolehtia siitä, että sen alueella järjestetään eritasoisia kielitaitoa ja kotoutumista edistäviä kursseja ja muuta koulutusta tukemaan työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien mahdollisuuksia opiskella suomen tai ruotsin kieltä ja suomalaisen yhteiskunnan toimintaa elämäntilanteestaan huolimatta. Esimerkiksi vapaan sivistystyön maahanmuuttajakoulutus ja sen aikana tarjottava mahdollisuus lastenhoitoon on oleellinen koulutusväylä monelle kotona lapsia hoitavalle maahanmuuttajalle. Kotivanhempien tavoittaminen kotoutumissuunnitelmien ja koulutuksen piiriin tarjoaisi mahdollisuuden antaa vanhemmille tietoa myös suomalaisesta varhaiskasvatusjärjestelmästä sekä varhaiskasvatuksen mahdollisuuksista tukea lasten kasvua ja kehitystä.

Lisäksi kunnan tulisi erityisesti huomioida 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden, esimerkiksi kansainvälistä suojelua saaneiden ja heidän perheenjäsentensä, mahdollinen erityisen tuen tarve ja palvelut. Kunnan tulisi myös huolehtia siitä, että 2 luvun mukaisia kotoutumista

edistäviä palveluita hoitamaan on nimetty kunnassa vastuutahot, mukaan lukien kunnan tehtävät maahanmuuttajan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnissa ja kotoutumissuunnitelman laatimisessa.

Lisäksi kunnan tulisi huolehtia siitä, että olisiko huolehtia kunnan oman henkilöstön riittävästä osaamisesta maahanmuuttoon ja kotoutumiseen liittyvissä asioista ja että se osaisi tunnistaa muun muassa maahanmuuttajien erityiset tarpeet ja vastata niihin sekä ohjata tarvittaessa muihin maahanmuuttajan tarvetta vastaaviin palveluihin. Kotoutumisen edistäminen eri maahanmuuttajaryhmien ja maahanmuuttajien yksilöllisiin tarpeisiin vastaten sekä kotouttamisen valvontaaminen osaksi kaikkia kunnan palveluita edellyttää osaavaa henkilöstöä.

45 §. *Kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittaminen.* Ehdotetun 1 momentin mukaan kunnan olisi tarvittaessa yhteistyössä hyvinvointialueen, muun viranomaisen ja palveluntuottajan kanssa huolehdittava 10 §:ssä tarkoitettujen kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittamisesta siten, että yhteensovitettuja palveluita tarvitsevat maahanmuuttajat ja maahanmuuttajaryhmät tunnistetaan ja heidän tarvitsemansa palvelukokonaisuudet määritetään. Ehdotus vastaa edellä 44 §:ssä kuvattua yhteensovittamista kunnan itse järjestämien palveluiden osalta, mutta koskee yhteensovittamista muiden viranomaisten ja toimijoiden kanssa. Kotoutumisen edistäminen vaatii monialaista yhteistyötä, josta kunta vastaa. Yhteensovittamisessa on määriteltävä ainakin edellä kuvatut palveluita tarvitsevat henkilöt ja ryhmät sekä palvelukokonaisuudet.

46 §. *Kunnan maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmä.* Ehdotetun 1 momentin mukaan kunnan olisi asettava kunnan maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen suunnittelun ja toimeenpanon kehittämistä sekä hyvien väestösuhteiden edistämistä varten paikallistason monialainen yhteistyöryhmä. Myös tämän ryhmän perustamisessa voitaisiin tehdä paikallistasolla yhteistyötä kuntien kesken, kuten edellä 7 §:ssä ehdotetaan säädettävän.

Vastaavanlainen säännös on voimassaolevan kotoutumislain 31 §:n 2 momentissa. Ainakin pienissä kunnissa yhteistyöryhmän kokoaminen voisi olla tarkoituksenmukaista kuntien välisenä yhteistyönä. Useiden kuntien yhteinen yhteistyöryhmä helpottaisi myös maahanmuuttajajärjestöjen osallistumista verkostotyöhön, koska kaikissa kunnissa ei välttämättä toimi maahanmuuttajajärjestöjä. Paikallistason yhteistyö eri toimijoiden kanssa luo puitteet sille, että eri viranomaisten ja muiden tahojen palveluista voidaan rakentaa maahanmuuttajien yksilöllisiä tarpeita vastaavia palvelukokonaisuuksia. Lisäksi paikallistason yhteistyö voi hyödyntää maahanmuuttajien osaamista kunnan elinvoiman rakentajana maahanmuuttajia itseään ja kuntaa hyödyttävällä tavalla.

Ehdotetun 2 momentin mukaan yhteistyöryhmän tehtävänä olisi tukea kunnan kotoutumisen edistämisen suunnittelua, kehittämistä ja toimeenpanoa sekä kotoutumisen edistämisen yhteensovittamista kunnan muun suunnittelun sekä eri viranomaisten suunnittelun kanssa. Lisäksi yhteistyöryhmän olisi koordinoitava kansainvälistä suojelua saavien ja muiden 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden vastaanoton toimeenpanoa sekä edistettävä yhdenvertaisuutta ja hyviä väestösuhteita kunnassa. Erityisesti nämä tehtävät on tunnistettu sellaisiksi, joissa paikallistason yhteistyötä on tarpeen edistää. Tiivistä yhteistyötä ja koordinaatiota varsinkin kunnan ja hyvinvointialueen välillä tarvitaan erityisesti kansainvälistä suojelua saavien vastaanoton järjestelyissä.

Ehdotetun 3 momentin mukaan yhteistyöryhmällä voisi olla muitakin maahanmuuttoon ja kotoutumisen edistämiseen liittyviä tehtäviä. Yhteistyöryhmä voisi kokoontua tarpeen mukaisesti, mutta sen tulisi kokoontua vähintään kerran vuodessa. Kunta kutsuisi yhteistyöryhmän kokoon

omasta tai siihen kuuluvan tahon aloitteesta. Ensimmäinen järjestäytymiskokous tulisi järjestää mahdollisimman pian tämän lain voimaantulon jälkeen.

6 Luku **Kotoutumisen edistäminen hyvinvointialueella**

Luvussa säädettäisiin 5 lukua vastaavasti hyvinvointialueen kotoutumisen edistämiseen liittyvästä suunnittelusta ja tehtävistä. Hyvinvointialueen tehtävät perustuisivat pääosin sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön sekä osin edellä 2–4 luvuissa säädettyihin tehtäviin.

47 §. *Kotoutumisen edistämisen huomioiminen hyvinvointialueen toiminnan suunnittelussa ja kehittämisessä.* Pykälässä säädettäisiin siitä, miten hyvinvointialueen on huomioitava kotoutumisen edistäminen toimintansa suunnittelussa ja kehittämisessä. Lain 10 §:n mukaan myös hyvinvointialueen sosiaali- ja terveyspalvelut edistävät kotoutumisen edistämistä, joten niiden järjestämisessä on huomioitava myös kotoutujien ja muiden maahanmuuttajien tarpeet.

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 päätöksentönsä huomioon päätöksensä arvioidut vaikutukset ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen väestöryhmittäin. Hyvinvointialueen on nimettävä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vastuutaho. Tätä esitetään tarkennettavan alla esitetyllä sääntelyllä keskittyen maahanmuuttajien ja kotoutuja-asiakkaiden huomiointiin tässä hyvinvointialueen suunnittelussa

Ehdotetun *1 momentin* mukaan hyvinvointialueen olisi suunnittelussaan asetettava maahanmuuttajien hyvinvointia, terveyttä ja osallisuutta edistävät tavoitteet ja tavoitteita tukevat toimenpiteet ja vastuutahot. Kirjaus olisi samansuuntainen kuin kunnan kotoutumisen edistämisestä koskevan suunnittelun osalta esitetty. Tavoitteiden ja toimenpiteiden kohteet on kuitenkin rajattu hyvinvointialueen vastuulla oleviin asioihin eli hyvinvointiin, terveyteen ja osallisuuteen. Vastuutahojen asettamisessa riittäisi todeta, että onko hyvinvointialueella esimerkiksi kotoutumista edistävään sosiaalityöhön taikka kiintiöpakolaisten palveluihin erikoistuneita yksiköitä vai hoidetaanko maahanmuuttajien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita täysin samoin vastuutahoin kuin valtaväestön osalta, esimerkiksi asuinalueen perusteella.

Lisäksi hyvinvointialueen olisi suunnittelussaan otettava huomioon hyvinvointialueella olevien maahanmuuttajien määrä ja tarpeet samoin kuin kotoutumisen edistämisen valtakunnalliset tavoitteet. Tällä tarkoitetaan muun muassa sitä, että hyvinvointialueen on suunnittelussaan huomioitava maahanmuuttajien palveluiden järjestämiseen liittyvät tulkkauksen järjestäminen ja työntekijöiden osaamisen vahvistaminen maahanmuuttajiin liittyvissä erityiserityiskysymyksissä, kuten esimerkiksi erilaisten traumojen taikka tyttöjen ja naisten sukupuolielinten silvonnän tilanteiden tunnistamisessa, niihin suhtautumisessa, niiden aiheuttamien tarpeiden tunnistamisessa, palvelujen kehittämisessä sekä tarvittaviin muihin palveluihin ohjaamisessa. Lisäksi suunnittelussa on huomioitava haavoittuvien ryhmien tarpeet. Maahanmuuttajista erityisen haavoittuvia ryhmiä ovat esimerkiksi kiintiöpakolaiset, ilman huoltajaa maassa olevat lapset ja nuoret, ihmiskaupan uhrin sekä ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön uhrin.

Koska hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on useiden viranomaisten tehtävä, on tärkeää, että hyvinvointialueen suunnittelussa huomioidaan myös monialainen ja poikkihallinnollinen yhteistyö muiden toimijoiden, etenkin kuntien kanssa.

Valtakunnallisten tavoitteiden huomioimisella viitataan 7 luvussa tarkoitettua valtakunnallisen kotoutumisen edistämishojelman tavoitteita. Hyvinvointialue voi tehdä tarpeelliseksi katsoessaan myös kattavampaa kotoutumisen edistämisen suunnittelua ja kehittämistä, esimerkiksi erillisen hyvinvointialueen kotoutumisen edistämishojelman. Alueet voisivat tehdä edistämishojelman yksin tai yhdessä kuntien kanssa, mikäli arvioivat tämän tarpeelliseksi.

Ehdotetun 2 *momentin* mukaan kotoutumisen edistäminen olisi huomioitava hyvinvointialueen muuta toimintaa koskevan kehittämisen kanssa. Vastaavasti kuin 1 momentti koskee suunnittelua, myös toiminnan kehittämisessä olisi huomioitava maahanmuuttajien ja kotoutuja-asiakkaiden määrä ja tarpeet ja mietittävä kehittämisen vaikutuksia näihin ryhmiin.

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. Hyvinvointialueella on raportoitava asukkaiden hyvinvoinnista ja terveydestä, niihin vaikuttavista tekijöistä sekä toteutetuista toimenpiteistä aluevaltuustolle vuosittain. Lisäksi hyvinvointialueella 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. Täten ei ole tarpeen säätää kotoutumislaissa hyvinvointialueille erillistä kotoutumisen edistämisen kehittämis- tai seurantatehtävää, kun ne on katettu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain säännöksillä.

Kotoutumisen edistämässä tehtävään kuntien ja hyvinvointialueiden väliseen yhteistyöhön liittyy myös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 7 §:n 4 momentti, jonka mukaan hyvinvointialueen on toimittava hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä yhteistyössä alueensa kuntien kanssa ja tuettava niitä asiantuntemuksellaan.

48 §. Hyvinvointialueen kotoutumista edistävät tehtävät. Esitetään informatiivista pykälää, jossa tuotaisiin selvästi esiin, mitkä olisivat hyvinvointialueen kotoutumista edistäviä palveluita ja tehtäviä. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 7 §:n 1 momentti säätää jo hyvinvointialueiden tehtäväksi edistää asukkaidensa hyvinvointia ja terveyttä. Ehdotetun 1 *momentin* mukaan hyvinvointialueen olisi huolehdittava siitä, että sen palvelut soveltuvat myös maahanmuuttajille. Kysessä on yhdenvertaisten palveluiden tarjoaminen, jolla on linkejä perustuslain 6 §:ään. Hyvinvointialueen olisi myös huolehdittava oman henkilöstönsä osaamisen kehittämisestä kotoutumisen edistämässä. Kirjaus olisi vastaava kuin edellä 5 luvussa säädetäisiin kunnan henkilöstön osaamisesta. Tarkoituksena on varmistaa, että hyvinvointialueen henkilöstö osaa tunnistaa kotoutuja-asiakkaiden ja muiden maahanmuuttajien mahdollisia erityisiä palvelutarpeita ja tarjota yksilöllisten tarpeiden edellyttämiä palveluja. Esimerkkejä erityisistä palvelutarpeista on kuvattu tarkemmin 47 §:n perusteluissa.

Ehdotetun 2 *momentin* mukaan hyvinvointialueen vastuulla olisivat maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseen liittyvät tehtävät toimialueellaan, jotka liittyisivät sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämiseen. Se, että sosiaali- ja terveystalvelut edistävät kotoutumista tuotaisiin esiin 10 §:ssä, ja olisi tässä vain informatiivisena, selkeyttä tuotavana toistona. Lisäksi esitetään hyvinvointialueille uusia tehtäviä 13 §:ssä tarkoitettua monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sekä 15 §:ssä tarkoitettuun monialaisen kotoutumissuunnitelman laadinnassa ja seurannassa yhteistyössä kunnan ja maahanmuuttajan kanssa. Esitetään myös näiden 19 §:ssä luvussa tarkoitettua seurantaa. Lisäksi esitetään, että hyvinvointialueen vastuulla olisivat alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleiden, oleskeluluvan saaneiden lasten ja nuorten asuminen ja tuen järjestäminen 31–32 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Asumisesta ja tuesta säädetäisiin

kotoutumislain lisäksi liitelakina olevassa lakiesityksessä sosiaalihuoltolain muuttamiseksi. Lapsella tarkoitettaisiin alaikäistä ja nuorella 18–24-vuotiasta. Lisäksi hyvinvointialueen vastuulla olisi ilman huoltajaa olevien alaikäisten edustajia koskevat kotoutumislain mukaiset tehtävät.

Alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleiden asumisen ja tuen järjestämisvastuu esitetään siirrettävän hyvinvointialueille jo vuoden 2023 alusta lukien hallituksen esityksellä eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta (HE xx/2022 vp). Täten järjestämisvastuuseen ei esitetäisi muutosta. Käsillä olevalla hallituksen esityksellä vahvistettaisiin kuitenkin sosiaalihuollon viitekehystä säätämällä muun muassa alaikäisten asuminen perheryhmäkodeissa sosiaalihuollon toiminnaksi, mitä on kuvattu tarkemmin luvun 3 sekä liitelakina olevan sosiaalihuoltolain muuttamista koskevan lakiesityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa.

49 §. *Yhteydenotto kotoutumisen edistämisen tarpeen arvioimiseksi.* Esitetään säädettävän pykälä, jonka kautta hyvinvointialue ohjaisi kunnan kotoutumista edistäviin palveluihin sellaisia maahanmuuttajia, joilla olisi näille tarve. Ehdotetun *1 momentin* mukaan hyvinvointialueen on ohjattava sosiaalihuollon palvelutarvearvioinnin perusteella maahanmuuttaja tarvittaessa 12 §:ssä tarkoitettuun kunnan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin tai henkilön antaessa suostumuksensa otettava yhteyttä kuntaan, jotta tuen tarve arvioitaisiin. Ensisijaisesti hyvinvointialue siis neuvoisi henkilöä ottamaan yhteyttä kunnan kotoutumispalveluihin. Toisijaisesti, maahanmuuttajan luvalla, hyvinvointialue voisi ottaa yhteyttä kuntaan itse. Tavoitteena on saada kunnan kotoutumispalveluihin tavoitettua niiden tarpeessa olevia maahanmuuttajia maahanmuuton alkuvaiheessa.

Sosiaalihuoltolain 35 §:ssä säädetään yhteydenotosta sosiaalihuoltoon tuen tarpeen arvioimiseksi. Kotoutumislaisissa ei ole tarpeen säätää erikseen päällekkäisiä säännöksiä. On ehdottoman tärkeää, että viranomaiset tekevät yhteistyötä ja että maahanmuuttajat pääsevät mahdollisimman varhaisessa vaiheessa sekä kotoutumispalveluihin että tarvittaessa myös sosiaali- ja terveyspalveluihin. Maahanmuuttaja voi olla samanaikaisesti molemmissa palveluissa, esimerkiksi hyvinvointialueen sosiaalihuollon asiakkuuden lisäksi hän voi osallistua kunnan kanssa laaditun kotoutumissuunnitelman mukaisesti sovittuihin palveluihin, kuten monikieliseen yhteiskuntaorientaatioon ja kotoutumiskoulutukseen.

7 Luku **Valtion kotoutumista edistävät toimet**

Luvussa säädettäisiin voimassa olevan kotoutumislain 4 lukua vastaavasti valtion kotoutumista edistävästä toimista liittyen erityisesti valtakunnallisen tason suunnitteluun, kehittämiseen ja ohjaukseen sekä valtion viranomaisten tehtäviin.

50 §. *Kotoutumisen edistämisen valtakunnallinen suunnittelu, kehittäminen ja ohjaus.* Pykälässä säädettäisiin työ- ja elinkeinoministeriön vastuista ja tehtävistä kotoutumisen edistämiseksi. Ehdotetun *1 momentin* mukaan työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi kotoutumisen edistämistä koskevan politiikan valtakunnallisesta suunnittelusta, kehittämistä ja ohjauksesta sekä yhteensovittamisesta muiden politiikka-alojen ja hyvien väestösuhteiden edistämisen kanssa sekä kotoutumisen edistämistä koskevan politiikan seurannasta ja arvioinnista. Yhteensovittamisvastuu koskisi eri ministeriöiden toimintaa kotoutumista edistävien toimenpiteiden ja palvelujen, kuten esimerkiksi koulutus-, työllistymis-, asumis- sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta.

Säännös vastaisi osin nykyistä lainsäädäntöä, mutta työ- ja elinkeinoministeriön vastuita pyritäisiin selkeyttämään. Käsitteellistä selkeyttä lisää kotouttaminen sanan korvaaminen sanalla

kotoutumisen edistäminen, etnisten suhteiden korvaaminen laajemmalla käsitteellä hyvien väestösuhteiden edistäminen sekä korostamalla ministeriön tehtävän valtakunnallisuutta. Hyvien väestösuhteiden edistäminen on oikeusministeriön tehtävä. Myös hyvien etnisten suhteiden edistämisen on oikeusministeriön asettaman valtakunnallisen etnisten suhteiden neuvottelukunnan (ETNO) tehtävä sekä alueellisten ETNOjen tehtävä.

Ehdotetun 1 momentin 2 kohdan mukaan työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi kotoutumisen kokonaisuuden sekä kotoutumisen edistämistä koskevan politiikan seurannasta ja arvioinnista. Kotoutumisen kokonaisuudella tarkoitettaisiin valtakunnallista tilannekuvaa siitä, miten maahanmuuttajat ja eri maahanmuuttajaryhmät kotoutuvat Suomessa. Kotoutumisen tilannekuvaa tarkastellaan muun muassa sukupuolen, taustamaaryhmien ja alueellisten erojen suhteen. Valtakunnallisessa suunnittelussa tulisi huomioida myös erilaiset haavoittuvat maahanmuuttajaryhmät, kuten kiintiöpakolaiset, alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleet lapset ja nuoret, ihmiskaupan uhrin ja ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön uhrin.

Työ- ja elinkeinoministeriön kotoutumisen osaamiskeskuksessa seurataan kotoutumista laaja-alaisesti valtakunnallisen kotoutumisen seurantajärjestelmän ja erillisselvitysten avulla. Lisäksi ministeriön vastuulla olisi kotoutumisen edistämistä koskevan politiikan seuranta ja arviointi. Tällä tarkoitettaisiin lainsäädännön, valtion kotoutumisen edistämishjelman ja muuhun eri ministeriöiden hallinnonalojen kotoutumista edistävän politiikan seuranta ja arviointia.

Työ- ja elinkeinoministeriö antaisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille ja kunnille sisällöllisiä linjauksia arvioinnin ja seurannan toteuttamiseksi. Työ- ja elinkeinoministeriö osallistuisi tilasto- ja rekisteritietoja tuottavien toimijoiden yhteistyöhön kotoutumisen ja hyvien väestösuhteiden arvioinnin ja seurannan toteuttamiseksi. Tällaisia toimijoita olisivat esimerkiksi sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, ympäristöministeriö, oikeusministeriö, Tilastokeskus, Maahanmuuttovirasto, Opetushallitus sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Ehdotettu 2 momentti vastaa sisällöltään voimassa olevan kotoutumislain vastaavaa säännöstä, joka

koskee työ- ja elinkeinoministeriön ohjausta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiä kotoutumisen edistämiseen ja hyvien väestösuhteiden edistämiseen liittyvissä tehtävissä. Lisäksi ministeriö ohjaisi Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskusta näissä tehtävissä. Oikeusministeriö vastaa hyvien väestösuhteiden edistämisestä ja tekee yhteistyötä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa viranomaisten ohjauksessa näiltä osin.

51 §. *Valtion kotoutumisen edistämishjelma.* Pykälä vastaisi voimassa olevan kotoutumislain säännöstä pääosin. Sen tavoitteena olisi edelleen asettaa valtakunnalliset tavoitteet ja taloudelliset puitteet huomioiden valtionalouden valmisteluprosessit. Sen lisäksi kotoutumista edistävät tavoitteet tulisi ottaa läpäisyperiaatteella huomioon eri hallinnonalojen puiteohjelmissa ja strategioissa, kuten työllistymis-, koulutus-, asumis- sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen yleisessä suunnittelussa, toteuttamisessa, seurannassa ja arvioinnissa. Käsite valtion kotouttamishjelma muutettaisiin valtion kotoutumisen edistämishjelmaksi linjassa muun lakiesityksen käsitteistön kanssa.

Ehdotetun 1 momentin mukaan valtioneuvosto päättäisi jatkossakin valtakunnallisesta kotoutumisen edistämisen kehittämisestä laatimalla kotoutumisen edistämisen tavoitteet sisältävän valtion kotoutumisen edistämishjelman neljäksi vuodeksi kerrallaan. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi jatkossakin ohjelman valmistelusta. Kotoutumisen edistämisen kehittämisen kannalta

keskeiset ministeriöt määrittelisivät jatkossakin valtion kotoutumisen edistämishjelmaan sisällytettävät hallinnonalansa kotoutumisen edistämisen kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet, jotka on huomioitava osana kunkin hallinnonalan toiminnan ja talouden suunnittelua. Momentin sanamuotoa on pyritty hieman selkeyttämään.

Ehdotetun 2 *momentin* mukaan valtion kotoutumisen edistämishjelmassa huomioitaisiin kotoutumista edistävien palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden edistäminen kunnissa ja hyvinvointialueilla sekä 38§:ssä tarkoitettua kuntaan ohjaamisen valtakunnalliset tavoitteet. Tarkoitus on varmistaa, että kotoutumista edistäviä palveluita olisi tarjolla väestö- ja maahanmuuttajamäärältään eri kokoisissa kunnissa.

Ehdotetun 3 *momentin* mukaan valtion kotoutumisen edistämishjelman toteuttaminen rahoitettaisiin valtion talousarvion rajoissa. Säännös vastaa voimassa olevan kotoutumislain vastaavaa säännöstä.

Edellinen valtion kotouttamishjelma on laadittu vuosille 2016–2019. Sen valmisteluun osallistuivat eri ministeriöt ja muut kotoutumisen edistämisen kannalta keskeisiä tahoja, kuten elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, työvoimaviranomaiselle, kunnat, oppilaitokset, maahanmuuttajien omia järjestöjä, työmarkkinajärjestöt sekä uskonnolliset yhteisöt. Vuonna 2021 eduskunnalle annettu valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista korvasi poikkeuksellisesti valtion kotouttamishjelman.

52 §. Palveluiden saatavuuden ja kustannuskehityksen seuranta. Ehdotetun 1 *momentin* mukaan työ- ja elinkeinoministeriö seuraisi yhdessä muiden keskeisten ministeriöiden kanssa kunnan järjestämisvastuulla olevien 2 luvussa säädettyjen kotoutumista edistävien palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden, rahoituksen tason riittävyyden ja vaikuttavuuden toteutumista. Kun työtöminä työnhakijoina olevien maahanmuuttajien kotoutumispalveluiden järjestämisvastuu siirtyy elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta ja työ- ja elinkeinotoimistoilta kunnille, on seurattava sitä, että palveluita on yhdenvertaisesti saatavissa eri kunnissa. Työvoimapalvelu-uudistuksessa säädettäisiin tarkemmin työvoimapalveluiden seurannasta. Kotoutumislain mukaisen seurannan kohteena ovat myös työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kotoutumispalvelut. Merkittävien viranomaistehtävien siirron myötä on myös syytä seurata palveluiden kustannuskehitystä. Lisäksi seurattaisiin kotoutumiskoulutuksen tuloksia, mukaan lukien koulutuksessa saavutetut suomen tai ruotsin kielen taitotasot ja kielitaidon kehitys. Seurantatietoa hyödynnettäisiin kotoutumiskoulutuksen kehittämisessä.

Jäljempänä 54 §:ssä säädettäisiin, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus seuraisi toimialueellaan 2 luvussa tarkoitettujen palvelujen saatavuutta ja laatua. Edellä 50 §:ssä on kuvattu, että työ- ja elinkeinoministeriö ohjaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia sen kotoutumista edistävissä tehtävissä, mukaan lukien tässä.

Työvoimapalvelu-uudistuksessa säädettäisiin, että työ- ja elinkeinoministeriö käy säännöllisesti alueelliset työllisyshoidon yhteistyö- ja seurantakeskustelut työvoimapalveluiden järjestämisvastuussa olevien kuntien ja työllisyyden yhteistoiminta-alueiden kanssa. Valtion edustajana keskustelut kutsuu koolle elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Keskustelujen tarkoituksena on tukea kuntien ja työllisyysalueiden työllisyshoitoa. Keskustelut perustuvat työllisyshoidon seuranta- ja analyysitietoihin työllisyshoidon tilasta ja niitä koskevien valtakunnallisten tavoitteiden toteutumisesta kullakin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimialueella. Nämä keskustelut ovat osa myös maahanmuuttajien palveluiden seurantaa.

53 §. Ministeriöiden välinen yhteistyöelin. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevan kotoutumislain säännöstä vastaavasti ministeriöiden välisestä yhteistyöelimestä. Yhteistyöelin toimisi kuten nykyisinkin, kotoutumisen edistämisen yhteistyön ja tiedonkulun sekä toimenpiteiden edistämiseksi. Yhteistyöelin toimisi nykyistä käytäntöä vastaavasti myös työ- ja elinkeinoministeriön apuna valtion kotoutumisen edistämishjelman valmistelussa keräten, arvioiden ja analysoiden tietoa maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisen kehittämiseksi. Yhteistyöelimestä tuotaisiin yhteiseen käsittelyyn hallinnonalojen kotoutumispoliittisia linjauksia.

54 §. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät. Pykälässä säädettäisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävistä kotoutumisen ja hyvien väestösuhteiden edistämiseksi. Osa tehtävistä vastaisi nykyisen kotoutumislain mukaisia tehtäviä, osa olisi uusia ja osa nykyisistä tehtävistä siirtyisi muualle. Pykälässä säädetyt tehtävät olisivat kunkin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen vastuulla sen toimialueella.

Ehdotetun *1 momentin* 1 kohdassa säädettäisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtäväksi kotoutumisen ja asettautumisen edistämisen alueellinen kehittäminen, yhteistyö, yhteensovittaminen, seuranta ja valvonta. Kotoutumisen edistämisen yhteensovittamisessa tulisi erityisesti kiinnittää huomiota maahanmuuttajien tarpeiden huomioimiseen toimenpiteitä ja palveluja suunniteltaessa sekä maahanmuutto-ohjelmien ja -strategioiden yhteensovittamiseen alueen muiden strategioiden ja ohjelmien kanssa.

Asettautumisen edistäminen olisi osa kotoutumisen edistämistä, ja se nostettaisiin selvyden vuoksi lain tasolle. Käsite määriteltäisiin 3 §:n 3 kohdassa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tulisi kotoutumisen edistämistehtävissä huomioida myös työperusteisen maahanmuuton kautta alueelle muuttavien henkilöiden asettautumis- ja kotoutumispalvelut sekä niiden kehittäminen ja seuranta yhteistyössä alueen muiden viranomaisten ja työnantajien kanssa. Tästä tehtäväkokonaisuudesta säädetään myös laissa elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksista (897/2009).

Asettautumistoimenpiteiden lisäys elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtäviin juontuu erityisesti koulutus- ja työperäisen maahanmuuton tiekarttaan (2021), johon on asetettu työperäisen maahanmuuton vähintään kaksinkertaistamista nykytasosta vuoteen 2030 mennessä siten, että vähintään 50 000 työperäisen maahanmuuttajan kokonaislisäys toteutuu. Vuoden 2030 jälkeen vuosikohtaiseksi lisäystavoitteeksi on asetettu vähintään 10 000 työperäistä maahanmuuttajaa. Työvoiman maahanmuuton suunnitelmallinen lisäys eri toimenpitein tarkoittaa myös sitä, että kotoutumistoimien tarpeita ja ohjautumista kotoutumista edistäviin toimiin tulee tarkastella väestöllisesti merkittävästi kasvavan työperäisen maahanmuuttajaväestön näkökulmasta.

Seurannan osana elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tuottaisi tietoa kotoutumisen edistämistä ja siihen sisältyvistä palveluista ja niiden laadusta, saatavuudesta ja vaikuttavuudesta alueellisesti. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus toimittaisi tietoa Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskukselle sekä työ- ja elinkeinoministeriölle siten kuin ne ohjeistavat.

Tähän liittyisi myös 2 luvussa tarkoitettujen palvelujen saatavuuden ja laadun seuranta ja valvonta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi tarvittaessa pyytää yhdeltä tai useammalta kunnalta selvityksen, jossa tarkastellaan kotoutumista edistävien palveluiden tarvetta, saatavuuden ja laadun toteutunutta sekä arvioitua tulevaa kehitystä kunnissa. Lisäksi selvityksessä voidaan pyytää arvioimaan kunnassa toteutettavia kustannusten hallinnan kannalta välttämättömiä toimenpiteitä ja mahdollisia muita toimenpiteitä, joilla palveluiden yhdenvertainen saatavuus ja laatu voidaan valtionrahoituksella ja muulla tulorahoituksella turvata.

Uutena elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle säädettäisiin tehtäväksi seurannan lisäksi myös kotoutumisen ja asettautumisen edistämisen valvonta. Jos kunta ei toteuttaisi kotoutumisen edistämiseen liittyviä palveluita tai kotoutumiskoulutusta tarpeiden mukaisesti, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus kävisi kunnan kanssa keskustelua epäkohdista tilanteen parantamiseksi. On elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävä myös tukea 2 kohdan mukaisesti kuntaa toimimaan kotoutumislain mukaisesti. Mikäli yhteisymmärrykseen ei päästä, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävä olisi tehtävä ilmoitus sellaiselle viranomaiselle, joka valvoo kunnan kyseistä toimintaa. Valvova viranomaisena olisi aluehallintovirasto, 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 yksityisten toiminnassa.

Viranomaisen valvonta on tarpeen täydentämään kunnan omavalvontaa mahdolliseen haastavaan tilanteeseen puuttumiseksi, jotta maahanmuuttajille saadaan tarjottua kotoutumislain mukaiset palvelut ja palveluita on riittävästi saatavilla eri kunnissa. Kyseinen tehtävä voitaisiin hoitaa viranomaisen olemassa olevilla resursseilla.

Ehdotetun 2 kohdan mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävänä olisi kuntien ja hyvinvointialueiden tukeminen ja neuvonta kotoutumisen edistämiseksi. Valtio ohjaa hyvinvointialueita sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun osalta siten kuin säädetään niitä koskevassa lainsäädännössä. Kunnat ja hyvinvointialueet ovat itsehallinnollisia alueita, joiden laillisuusvalvonnassa säädetään niitä koskevissa lainsäädännöissä.

Edellä 1 ja 2 kohdissa tarkoitetuissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävissä kotoutumisen ja asettautumisen edistämiseksi sekä kuntien ja hyvinvointialueiden tukemisessa keskuksen tulisi huomioida myös erilaiset haavoittuvat maahanmuuttajaryhmät. Esimerkkejä näistä ryhmistä ovat kiintiöpakolaiset, alaikäiset ilman huoltajaa maahan tulleet lapset ja nuoret, ihmiskaupan uhrin ja ulkomaalaiset työvoiman hyväksikäytön uhrin.

Ehdotetun 3 kohdan mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävänä olisi 39 §:ssä tarkoitettujen 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kuntaan ohjaamisen alueellisen strategian laatiminen ja toimeenpano, voimassa olevaa kotoutumislakia vastaavasti. Kuntaan ohjaamisesta säädettäisiin tarkemmin luvussa 4.

Ehdotetun 4 kohdan mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävänä olisi ilman huoltajaa maahan tulleille alaikäisille tarkoitettujen perheryhmäkotien perustamisesta sopiminen hyvinvointialueen kanssa. Perheryhmäkodeista säädettäisiin tarkemmin 3 luvussa ja niihin liittyvien kustannusten korvaamisesta hyvinvointialueelle säädettäisiin 68 §:ssä. Myös voimassa olevan kotoutumislain nojalla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla on roolinsa perheryhmäkotien perustamisessa ja kustannuksista sopimisessa. Lisäksi kohta sisältäisi informatiivisen viittauksen 4 luvussa säädettyihin kuntaan ohjaamisen tehtäviin.

Ehdotetun 5 kohdan mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävänä olisi ilman huoltajaa maahan tulleille alaikäisille tarkoitettujen perheryhmäkotien ja muiden asuinyksiköiden valvonta yhdessä hyvinvointialueen, aluehallintoviraston, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston ja tarvittaessa Maahanmuuttoviraston kanssa. Voimassa olevan kotoutumislain nojalla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on rooli lisäksi yhdessä aluehallintoviraston kanssa valvoa perheryhmäkoteja. Aiemmin perheryhmäkotitoiminta ei ole ollut sosi-

aalihuoltoa, mikä on puoltanut elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen pääasiallista valvontaroolia, ja aluehallintovirasto on valvonut toimintaa lastensuojelulakiin liittyvien velvoitteiden näkökulmasta.

Esitetään, että perheryhmäkotitoiminnasta tulisi sosiaalihoiltoa, jolloin hyvinvointialueen, aluehallintoviraston ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston rooli valvonnassa kasvaisi ja tarkentuisi. Hyvinvointialueesta annetun lain 10 §:n mukaisesti hyvinvointialueen tulee ohjata ja valvoa sen järjestämisvastuulle kuuluvaa palvelutuotantoa. Hyvinvointialueen tulee myös varmistaa, että sen järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja tuottavalla muulla palveluntuottajalla on riittävät ammatilliset, toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset huolehtia palveluiden tuottamisesta. Aluehallintovirastojen ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtävänä on sosiaalihoillon laillisuusvalvonta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille jäisi kuitenkin kotoutumisen edistämisen näkökulmasta valvova rooli. Nykyisin Suomessa on kolme ryhmäkoti- ja perheryhmäkotitoimintaa yhdistävää hybridiyksikköä, joissa asuu sekä oleskelulupaa hakeneita että luvan saaneita alaikäisiä. Oleskelulupaa hakevien osalta ryhmäkoti- ja palvelun järjestämis-, ohjaamis- ja valvontavastuu on Maahanmuuttovirastolla. Maahanmuuttoviraston ja sosiaalihoillon palveluiden ohjaamisesta ja valvonnasta vastaavien tahojen yhteistyö on tarkoitus tuoda esiin lain tasolla.

Ehdotetun 6 kohdan mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävänä olisi ilman huoltajaa maassa olevien oleskeluluvan saaneiden edustajatoiminnan ohjaus, neuvonta ja valvonta. Voimassa olevassa kotoutumislaisissa ei säädetä alaikäisten edustajien ohjauksesta, neuvonnasta tai valvonnasta. Vastaanottolain mukaisten alaikäisten edustajien valvontatehtävä on Maahanmuuttovirastolla. Esitetään vastaavaa tehtävää oleskeluluvan saaneiden alaikäisten edustajien osalta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille, joilla on vahva osaaminen kotoutumisen edistämässä.

Ehdotettu 7 kohta olisi informatiivinen viittaus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtäviin, joista säädetään 8 luvussa. Ehdotetun 8 kohdan mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävänä olisi hyvien väestösuhteiden ja eri väestöryhmien välisen vuoropuhelun edistäminen. Voimassa olevassa laissa vastaava tehtävä on kapeampi, etnisten suhteiden edistäminen. Eri väestöryhmien välistä vuoropuhelua voitaisiin edistää esimerkiksi tukemalla maahanmuuttajien omaa aktiivista roolia ja osallistumista suomalaisen yhteiskunnan toimintaan sekä tukemalla maahanmuuttajien järjestötoimintaa tiedollisesti ja rahallisesti.

Ehdotetun 9 kohdan mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävänä olisivat muut sille tässä laissa erikseen säädetty tehtävät. Kyseisen kirjauksen tehtävänä on selkeyttää, etteivät kaikki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät ole koottu tähän pykälään, vaan niitä on myös muissa säännöksissä erityisesti 8 luvussa säädettyihin kustannusten korvaamiseen liittyvissä kysymyksissä. Esimerkiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävänä olisi pyytää lausunto liittyen ihmiskaupan uhrien palveluista maksettaviin korvauksiin.

Ehdotetussa 2 momentissa säädettäisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille uusi tehtävä toimia valtionavustuslain (688/2001) 4 §:ssä tarkoitettuna valtionapuviranomaisena kotoutumisen edistämiseen liittyvien tehtävien osalta. Tehtävä koskisi valtionavustuslain 9 ja 11 §:ssä tarkoitettuja tehtäviä tiedottamiseen sekä valtionavustuspäätöksen tekemiseen. Tällä vahvistettaisiin juridista pohjaa kyseisen tehtävän hoitamiseksi. Tähän liittyen toista valtionapuviranomaisen tehtävää esitetäisiin Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskukselle jäljempänä 55§:ssä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tekisi päätöksen valtionavustuksen myöntämisestä, mutta Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus maksaisi sen.

Asiantuntemus kotoutumisen edistämisen, kotoutumisen ja hyvien väestösuhteiden edistämiseen liittyvissä tehtävissä jakautuu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille ja aluehallintovirastoille. Tämä edellyttää kiinteää yhteistyötä alueen viranomaisten välillä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 21 §:n mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten on valtion aluehallintoa koskevissa asioissa toimittava yhteistyössä toimialueensa aluehallintoviraston kanssa. Pykälän 3 momentin säännöksellä tätä yhteistyövelvoitetta vahvistettaisiin.

55 §. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtävät. Ehdotetaan säädettävän uusi pykälä Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (Kehittämis- ja hallintokeskuksen) tehtävistä kotoutumisen edistämiseksi. Ehdotetun 1 momentin 1 kohdan mukaan Kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtävänä olisi kotoutumisen edistävien palveluiden ja niiden seuranta koskeva tiedontuotanto, mukaan lukien työvoiman ulkopuolisille järjestettävien 2 luvussa tarkoitettujen palvelut. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus seuraa kotoutumisen edistämistä alueellisesti ja työ- ja elinkeinoministeriö valtakunnallisesti. Tukeakseen työ- ja elinkeinoministeriön kotoutumisen kokonaisuuden ja kotoutumisen edistämisen politiikan seuranta Kehittämis- ja hallintokeskus tuottaisi tietoa siten muun muassa palveluiden laadusta, yhdenvertaisesta saatavuudesta ja vaikuttavuudesta valtakunnallisesti ja alueellisesti kuin ministeriö on ohjeistanut.

Ehdotetut 2 ja 3 kohdat ovat informatiivisia viittauksia tässä laissa säädettyihin tehtäviin liittyen 8 ja 9 luvuissa säädettyihin tehtäviin. Luvussa 8 keskukselle säädettäisiin tehtäviä valtion korvausten maksamisesta ja 9 luvussa tehtäviä toimia rekisterinpitäjänä uudessa kotoutumisen asiakastietojärjestelmässä.

Ehdotettu 2 momentti säätäisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtäväksi toimia valtionavustuslain 12 §:ssä tarkoitettussa tehtävässä valtionapuviranomaisena kotoutumisen edistämiseen liittyvien tehtävien osalta. Kyseinen tehtävä liittyy valtionavustuksen maksamiseen. Edellä 54 §:n perusteluissa on kuvattu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen roolia valtionapuviranomaisena, joka tekee päätökset valtionavustuksista.

56 §. Aluehallintoviraston ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtävät. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevan kotoutumislain vastaavan säännöksen kaltaisesti aluehallintovirastojen tehtävistä. Ehdotetun 1 momentin mukaan aluehallintovirasto vastaisi toimialaansa kuuluvissa asioissa maahanmuuttajien kotoutumista edistävien ja tukevien toimenpiteiden ja palvelujen suunnittelusta, ohjauksesta ja valvonnasta sekä huolehtii, että maahanmuuttajien tarpeet otetaan huomioon muita aluehallintoviraston toimialaan kuuluvia toimenpiteitä ja palveluja suunniteltaessa ja järjestettäessä.

Maahanmuuttajien erityistarpeet tulisivat lähinnä käsiteltäviksi sosiaali- ja terveydenhuollossa, koulutus- ja muussa sivistystoimessa sekä arvioitaessa kuntien vastuulla olevien palvelujen saatavuutta ja laatua. Aluehallintoviraston seuranta ja arviointi kohdistuisi siihen, miten maahanmuuttajat on otettu huomioon toimenpiteiden ja palvelujen järjestämisessä ja miten he tosiasiallisesti ovat voineet käyttää niitä tai osallistua niihin. Palvelujen käytön ja osallistumisen esteet saattavat olla kielellisiä ja kulttuurisia, tiedon puuttumista ja jopa syrjiviä.

Aluehallintoviraston rooli kotoutumisen edistämiseksi kasvaisi, kun vastuuta siirrettäisiin kunnille ja alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleiden tuen ja asumisen järjestämisvastuu siirtyisi hyvinvointialueille osaksi sosiaalihuoltoa. Aluehallintovirasto harjoittaa laillisuusvalvontaa

kuntalain (410/2015) 10 §:n nojalla kuntien suhteen ja hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 11 §:n nojalla hyvinvointialueiden suhteen.

Ehdotetun 2 *momentin* mukaan aluehallintovirasto ja Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto valvoisivat tämän lain 31 §:ssä tarkoitettujen perheryhmäkotien ja muiden asumisyksiköiden toimintaa sekä 18–24-vuotiaille nuorille annettuja sosiaalihuoltolain mukaisia palveluja. Perheryhmäkotitoiminnasta säädettäisiin myös sosiaalihuoltolain muuttamisesta koskevan lakiehdotuksen 22 §:ssä.

Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto on sosiaali- ja terveystieteidenministeriön alainen keskusvirasto, jonka toimialana on sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirastosta annetun lain (669/2008) mukaan edistää ohjauksen ja valvonnan keinoin oikeusturvan toteutumista ja palvelujen laatua sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä elinympäristön ja väestön terveysriskien hallintaa. Viraston tehtävänä on huolehtia sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännössä sille säädetystä lupahallinnosta, ohjauksesta ja valvonnasta. Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto ohjaa aluehallintovirastojen toimintaa sosiaalihuollon ja sosiaalipalvelujen ohjauksessa ja valvonnassa. Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto ja aluehallintovirastojen työjaosta ohjauksessa ja valvonnassa säädetään useissa julkista ja yksityistä sosiaalihuoltoa koskevissa laeissa. Asumisyksiköiden valvontaan sovelletaan sosiaali- ja terveystieteiden palvelujen järjestämisestä annetun lain 42–49 §:ää.

Aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 17 §:n mukaan aluehallintovirastojen on valtion aluehallintoa koskevissa asioissa toimittava yhteistyössä toimialueensa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kanssa. Pykälän 3 *momentin* säännöksellä tätä yhteistyövelvoitetta vahvistettaisiin.

57 §. *Alueellinen maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmä.* Pykälässä säädettäisiin uudesta alueellisesta maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmästä, joka vastaisi voimassa olevan kotoutumislain mukaista alueellisen maahanmuuttoasiain toimikuntaa.

Ehdotetun 1 *momentin* mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen olisi asetettava alueellinen maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmä. Yhteistyöryhmä korvaisi voimassa olevan kotoutumislain 39 §:ssä tarkoitetun alueellisen maahanmuuttoasiain toimikunnan. Osaelinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista on perustanut alueellisia toimikuntia. Jatkokossa yhteistyöryhmän perustaminen olisi velvoittavaa. Tehtävä voitaisiin kuitenkin hoitaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten olemassa olevilla resursseilla.

Yhteistyöryhmän tehtävänä voisi olla maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisen suunnittelu, kehittäminen ja seuranta alueellisesti, kotoutumisen edistämisen palveluiden yhteensovittaminen alueellisesti, kunta paikalle ohjattavien vastaanoton alueellinen koordinaatio sekä yhdenvertaisuuden ja hyvien väestösuhteiden edistäminen. Yhteistyöryhmä voisi hoitaa myös niitä tehtäviä, joita alueelliset toimikunnat ovat hoitaneet. Yhteistyöryhmään voi kuulua alueen kuntia, hyvinvointialueita, poliisi, vastaanottokeskuksia, muita viranomaisia sekä järjestöjä, yhdistyksiä, yhteisöjä ja kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja toteuttavia palveluntuottajia, kuten oppilaitoksia.

Ehdotettu muotoilu on nykyisiä maahanmuuttoasiain toimikuntien tehtäviä täsmällisemmin muotoiltu ja kattavampi. Alueellisen kotoutumisen edistämisen suunnittelulla voisi olla yhtymäpintaa 39 §:ssä esitettyyn elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen alueelliseen strategiaan tai muuhun suunnitteluun, sekä vaikutusta kuntien ja hyvinvointialueiden omaan suunnitteluun. Kehittämisellä voitaisiin tarkoittaa esimerkiksi alueella tapahtuvia yhteistyöjärjestelyjä

kotoutumisen edistämisen palveluiden järjestämisessä tai vaikka hyvien käytäntöjen jakamista alueellisesti. Seuranta on 54 §:n mukaisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille esitettävä tehtävä, ja yhteistyöryhmässä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi tuoda esiin havaintojaan ja kehittämisehdotuksiaan, ja niistä voitaisiin käydä keskustelua. Alueellisella maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmällä voisi olla tehtäviä myös 4 luvussa tarkoitetun kuntaan ohjaamisen edistämässä ja erityisesti kuntapaikalle ohjattavien vastaanoton alueellisessa koordinoinnissa. Yhteistyöryhmässä voitaisiin keskustella esimerkiksi kunnan ja hyvinvointialueen välisestä yhteistyöstä kuntapaikalle ohjattavien vastaanotossa ja kehittää toimivampia käytäntöjä ja tiedonkulkua.

Yhteistyöryhmän tehtävänä voisi olla myös yhdenvertaisuuden ja hyvien väestösuhteiden edistäminen. Nykyisin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla on seitsemän alueellista etnisten suhteiden neuvottelukuntaa. Tämän pykälän nojalla myös tällainen toiminta olisi mahdollista jatkossakin. Yhteistyöryhmä voi myös muulla tavoin suunnitella, kehittää ja seurata eri väestöryhmien välistä vuoropuhelua ja edistää hyviä väestösuhteita sekä yhteiskunnan vastaanottavuutta erityisesti eri maahanmuuttajaryhmien näkökulmasta. Yhteistyöryhmässä voidaan keskustella myös paikallistason suunnittelusta, ja siitä, miten hyvien väestösuhteiden edistäminen ja yhteiskunnan vastaanottavuuden lisääminen toteutettaisiin paikallistasolla.

Yhteistyöryhmällä voisi olla muitakin maahanmuuttoon ja kotoutumisen edistämiseen liittyviä tehtäviä. Yhteistyöryhmässä voitaisiin keskustella myös muista näihin aiheisiin liittyvistä kysymyksistä sen mukaan, miten alueella tarve olisi ja miten paikallistason yhteistyöryhmien jälkeen tarvetta alueelliseen yhteistyöhön olisi. Esimerkiksi ulkomaalaisten työvoiman hyväksikäytön epäilytilanteet voisivat aiheuttaa tarvetta keskustelulle ja toimenpiteille keskeisten tahojen välillä.

8 luku **Kustannusten korvaaminen**

Tämän lain mukaisten palvelujen järjestämisestä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta kunnille ja hyvinvointialueille ehdotetaan säädettäväksi lain 8 luvussa voimassa olevan kotoutumislain 6 lukua vastaavasti. Voimassa olevan kotoutumislain mukaisia korvauksia on kuitenkin maksettu pääosin lain 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden vastaanotosta ja kotoutumisen edistämisestä. Koska kotoutumista koskevassa lakiehdotuksessa esitetään kunnalle vastuita myös muiden kuin edellä mainittujen henkilöiden kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisestä aiempaa laajemmin, esitetään kunnille korvattavan tästä aiheutuvia kustannuksia osana peruspalvelujen valtionosuutta siten kuin peruspalvelujen valtionosuudesta annettussa laissa (618/2021) säädettäisiin. Korvausjärjestelmää pyrittäisiin myös joltain osin yksinkertaistamaan.

Kuntien ja kuntayhtymien rahoitus muodostuu useista eri lähteistä. Maahanmuuttajat ovat kuntalaisina mukana sekä kuntien että hyvinvointialueiden valtion rahoituksen laskentaperusteissa, joten kotoutumislain nojalla maksettavat laskennalliset tai erikseen haettavat korvaukset ovat pieni osa kotoutumista edistävien palveluiden rahoitusta. Lisäksi on syytä huomioida, etteivät laskennalliset korvaukset eikä muu yleiskatteellinen ja laskennallinen rahoitus ole ”korvamerkitty” johonkin tiettyyn tarkoitukseen, vaan on kunnan tai hyvinvointialueen päätettävissä, miten niiden kaikki eri lähteistä tulevat kokonaistulot kohdennetaan niiden lakisääteisten tehtävien toteuttamiseen. Tarkemmin kuntien ja hyvinvointialueiden rahoitusta on kuvattu luvussa 2 Nykytilan arviointi ja sen alaluvussa 2.8 Kotoutumisen edistämisen rahoitus.

Voimassa olevan kotoutumislain mukaisten korvausten lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö on tukenut pakolaisia vastaanottavia kuntia EU:n turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) uudelleen sijoittamisen määrärahasta rahoitetuilla lisätuilla AMIF-ohjelmakauden

2014–2020 ajan. Kuntien tukemista pakolaisten vastaanotossa ja kotoutumisen edistämisessä AMIF-rahaston uudelleensijoittamisen määrärahalla jatketaan myös uudella ohjelmakaudella 2021–2027.

Voimassa olevan kotoutumislain mukaan valtion korvauksia maksetaan kunnille. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirretään kunnilta hyvinvointialueille 1.1.2023 alkaen. Tämän johdosta esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannusten nykyisenkaltaisesta korvaamisesta kunnille voitaisiin luopua ja korvaukset maksettaisiin tältä osin hyvinvointialueille. Toimeentulotukea koskevan uudistuksen myötä toimeentulotukeen liittyvät korvaukset maksettaisiin jatkossa hyvinvointialueelle. Ahvenanmaan maakunnan kuntien ja Helsingin kaupungin osalta esitetään kuitenkin poikkeuksia.

Nämä muutokset esitetään tehtäväksi hallituksen esityksellä eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta (HE xx/2022 vp).

58 §. *Valtion korvaus kunnalle ja hyvinvointialueelle.* Ehdotettu pykälä sisältäisi nykyistä sääntelyä vastaavasti yleissäännöksen lain mukaisten palveluiden järjestämisestä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta valtion varoista, mutta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä kustannuksia korvattaisiin kuntien lisäksi hyvinvointialueille. Pykälän *1 momentin* mukaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus korvaisi kunnalle ja hyvinvointialueelle valtion talousarvion rajoissa palveluiden järjestämisestä aiheutuvat kustannukset sen mukaan kuin tässä luvussa säädetään.

Pykälän *1 momentin* mukaan muulle kuin Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalle maksettavien korvausten edellytyksenä olisi, että kunnassa on laadittu 11 §:ssä tarkoitettu kotoutumisohjelman. Ahvenanmaan maakunnan kunnan korvausten edellytyksenä olisi, että kunnassa on laadittu kotoutumisen edistämisestä annetun maakuntalain (Ålands författningsamling 2012/74) 26 §:ssä tarkoitettu kunnan kotouttamisohjelma.

Voimassa olevan kotoutumislain mukaan korvausten maksamisen edellytyksenä on, että kunta on laatinut kotoutumisen edistämistä annetun lain 32 §:ssä tai kotoutumisen edistämisestä annetun maakuntalain 26 §:ssä tarkoitetun kunnan kotouttamisohjelman ja tehnyt lain 41 §:ssä tarkoitetun sopimuksen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa. Kunnan kotouttamisohjelman laatimista koskevasta pykälästä luovuttaisiin, mutta kunnalla olisi edelleen yleis- ja yhteensovittamisvastuu kotoutumisen edistämisen suunnittelusta, kehittämisestä ja seurannasta paikallistasolla. Kunnan olisi kuitenkin järjestettävä kotoutumisohjelman kotoutuja-asiakkaiden kotoutumista ja työllistymistä edistävästä 11 §:n 1 ja 2 momentin mukaisista palveluista ja toimenpiteistä. Kotoutumisohjelman olisi kirjattava asiakirjaksi, jossa kuvataan kotoutumisen alkuvaiheen palvelut, palveluiden vastuutahot sekä palveluihin liittyvä yhteistyö muiden toimijoiden kanssa. Tämä asiakirja korvaisi voimassa olevan lain mukaisen kunnan kotouttamisohjelman kunnalle maksettavien korvausten edellytyksenä.

Lisäksi kunnalle maksettavien korvausten edellytyksenä olisi, että kunta on tehnyt 40 §:ssä tarkoitetun sopimuksen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa. Kiintiöpakolaisten vastaanotosta ja muista kuntapaikoista päätetään kunnissa poliittisella tasolla, ja sopimus on konkreettinen väline päätöksenteon perusteeksi. Sopimusprosessin aikana elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja kunta keskustelevat pakolaisten vastaanoton ja kotoutumisen edistämisen yleisistä edellytyksistä, samoin kuin vastaanottoon kytkeytyvistä välttämättömistä palveluista. Sopimuksen myötä kunnan katsotaan olevan valmistautunut pakolaisten vastaanottoon, ja oikeus pakolaisista maksettaviin valtionkorvauksiin syntyy.

Korvausta maksettaisiin *2 momentin* mukaan siitä alkaen, kun henkilölle, jonka kunnassa asuminen tai hyvinvointialueelta palvelujen saamisen perusteella korvaus maksetaan, on rekisteröity ensimmäinen kotikunta väestötietojärjestelmään. Jos henkilöllä, jonka kunnassa asuminen tai hyvinvointialueelta palvelujen saamisen perusteella korvaus maksetaan, ei ole oleskelulupaa maahan tullessaan eikä hän voi oleskeluluvan saatuaan saada kotikuntalain (201/1994) mukaista kotikuntaa, korvausta maksettaisiin kuitenkin *3 momentin* mukaan siitä alkaen, kun hänelle on myönnetty oleskelulupa. Tällaisia henkilöitä voisivat olla esimerkiksi ulkomaalaislain 51 tai 89 §:n perusteella oleskeluluvan saaneet henkilöt. Momentit 2 ja 3 vastaavat pääosin nykytilaa, mutta niitä tarkennetaan hyvinvointialueen korvausajankohdan määrittymisellä.

Pykälän *4 momentissa* säädettäisiin selkeyden vuoksi siitä, mihin pykäliin edellä 2 ja 3 momentissa tarkoitettua korvauksen maksamisen aloittamisajankohtaa ei sovellettaisi. Ensinnäkin 59 §:ssä tarkoitettuihin valtionosuuksiin ajankohtaa ei sovellettaisi, sillä valtionosuudet maksetaan siten kuin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa säädetään. Toiseksi, 62 §:ssä tai 66 §:ssä tarkoitettua toimeentulotuesta voi syntyä korvauksia jo ennen henkilön maahan tai kuntaan muuttoa. Toimeentulotukipäätös voidaan tehdä henkilölle ennakkollisesti ja paluumuuton kustannukset syntyvät myös ennen henkilön maahantuloa. Lakiehdotuksen 63 §:ssä säädetyn vastaanoton varautumisen kustannukset syntyvät ennen henkilön kuntaan tai maahan tuloa, ja niiden ajankohdasta säädettäisiin kyseisessä pykälässä erikseen. Lakiehdotuksen 66 §:n mukaan korvausta maksetaan henkilön maassa asuminen ajalta, eikä siinä ole edellytyksenä kotikuntamerkintää.

Lisäksi 67 §:ssä tarkoitettua ihmiskaupan uhrin osalta korvauksia voidaan maksaa myös Suomen kansalaisesta, minkä vuoksi on tarpeen säätää, että ihmiskaupan uhrin osalta 67 §:n mukaisia korvauksia voidaan maksaa siitä alkaen, kun hän on kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetussa laissa tarkoitettua auttamisjärjestelmän piirissä.

59 §. Valtionosuus. Pykälä olisi uusi. Tämän lain 9 §:ssä tarkoitettua ohjauksen ja neuvonnan järjestäminen muodostaisi kunnille uuden valtionosuustehtävän. Lisäksi 12 tai 13 §:ssä tarkoitettu arviointi sekä 14, 15 ja 19 §:ssä tarkoitettu suunnitelman laatiminen muulle kuin 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettulle henkilölle taikka työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa lakiehdotuksessa tarkoitettulle työttömälle työnhakijalle olisivat kunnille uusia valtionosuustehtäviä. Myös 23 §:ssä tarkoitettua monikielisen yhteiskuntaorientaation järjestäminen muulle kuin 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettulle henkilölle olisi uusi valtionosuustehtävä kunnalle.

Voimassa olevan lain mukaan kunnalle maksetaan laskennallista korvausta alkukartoituksen järjestämisestä aiheutuneista kustannuksista. Laskennallinen korvaus alkukartoituksen järjestämisestä on 700 euroa henkilöä kohti. Kunnat ovat lain voimassaolon ajan tehneet alkukartoituksia varsin vähän. Viime vuosina 200–400 alkukartoituksesta on haettu vuosittain valtiolta korvausta kotoutumislain perusteella. Voimassa olevan kotoutumislain mukainen alkukartoitus korvattaisiin kotoutumisen ja osaamisen palvelutarpeen arvioinnilla, josta aiheutuvat kustannukset korvattaisiin kunnille hallinnollisen työn vähentämiseksi valtionosuustehtävänä muiden kuin 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden taikka työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettua työtön työnhakijan osalta.

Kotoutumisen ja osaamisen palvelutarpeen arvion pohjalta henkilölle laadittaisiin kotoutumissuunnitelma ja hänet ohjattaisiin tarpeen mukaisesti palveluihin. Myös kotoutumissuunnitelman laatimisesta, seurannasta ja suunnitelman mukaisesti palveluihin ohjaamisesta aiheutuneet kustannukset korvattaisiin kunnille valtionosuustehtävänä muiden kuin 2 §:ssä 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden ja työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa lakiehdotuksessa

tarkoitettujen työttömien työnhakijoiden osalta. Jotta myös monikielisen yhteiskuntaorientaation järjestämisen kustannukset kohdistuisivat erityisesti niihin kuntiin, joihin otetaan 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettuja henkilöitä, olisi tarkoituksenmukaista, että senkin kustannukset olisivat laskennallisen korvauksen osana heidän osaltaan. Lisäksi laskennallinen korvaus maksettaisiin oikea-aikaisemmin eikä viiveellä, kuten valtionosuus. Pykälässä viitattaisiin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin, jossa säädettäisiin valtionosuudesta ja sen määräytymisen perusteista.

Lain 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi, kotoutumissuunnitelman laadinta, seuranta ja palveluohjaus sisältyisivät kunnalle maksettavaan laskennalliseen korvaukseen. Työvoimapalveluiden järjestämisestä annettussa laissa tarkoitettujen työttömien työnhakijoiden osalta osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi, kotoutumissuunnitelman laadinta, seuranta, palveluohjaus sekä työvoimakoulutuksena järjestettävän 24 §:ssä tarkoitetun kotoutumiskoulutuksen rahoitus määräytyy siten, kuin työvoimapalvelu-uudistuksen osalta päätetään ja säädetään.

60 §. *Laskennallinen korvaus kunnalle.* Pykälän 1 momentin mukaan kunnalle maksettaisiin valtion varoista laskennallista korvausta 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitetun henkilön vastaanottamisesta, osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnista, kotoutumissuunnitelman laatimisesta, ohjauksesta ja neuvonnasta sekä monikielisen yhteiskuntaorientaation työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen, tulkitsemisen ja muun kotoutumista edistävän toiminnan järjestämisestä. Laskennallista korvausta on viime vuosina maksettu siten, että 7 vuotta täyttäneen henkilön osalta maksetaan 2 300 euroa vuodessa ja alle 7-vuotiaan henkilön osalta maksetaan 6 845 euroa vuodessa. Korvauksen määrästä on säädetty valtioneuvoston asetuksella kotoutumisen edistämiseen liittyvien kunnan kustannusten korvaamisesta valtion varoista (1393/2011). Laskennallisen korvauksen kokonaismäärästä on tarkemmin kohdassa 4.2.1 Taloudelliset vaikutukset.

Edellä 13 §:n mukaiseen monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin, 15 §:n mukaisen monilaisen kotoutumissuunnitelman laatimiseen osallistumisen sekä kotoutumista edistävien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämiseksi osa nykyisin kunnalle maksettavasta laskennallisesta korvauksesta maksettaisiin hyvinvointialueille 61 §:n mukaisesti. Vastaavaa jakoa esitetään hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta (HE xx/2022 vp).

Tämä ei kuitenkaan koskisi Ahvenanmaan maakuntaa tai Helsingin kaupunkia. Voimassa olevan kotoutumislain mukaisesti 2 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden vastaanotosta aiheutuvia kustannuksia korvataan myös Ahvenanmaan maakunnan kunnille. Hyvinvointialueiden perustaminen ja niitä koskeva rahoituslaki ei koske Ahvenanmaan maakuntaa, joten Ahvenanmaan maakuntien kunnille maksettavasta laskennallisesta korvauksesta ei erotettaisi hyvinvointialueelle maksettavaa laskennallista korvausta, vaan laskennallista korvausta maksettaisiin jatkossakin Ahvenanmaan maakunnan kunnille myös kotoutumista edistävien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden osalta. Helsingin kaupungille maksettaisiin erikseen tämän pykälän sekä 62 §:n mukainen laskennallinen korvaus, jotta Helsingin kaupunki voi eriyttää taloudenpidossa muun toiminnan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen rahoituksesta. Ahvenanmaan maakuntien kuntia ja Helsingin kaupunkia koskevia poikkeuksia esitetään hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta (HE xx/2022 vp).

Arvion mukaan 95 % alle 7-vuotiaan osalta maksettavasta nykyisestä laskennallisesta korvauksesta kohdentuisi kunnan järjestämiin kotoutumista edistäviin palveluihin, kuten varhaiskasvatuksen ja muiden lasten palveluiden järjestämiseen. Arvion mukaan 70 % 7 vuotta täyttäneen osalta maksettavasta nykyisestä laskennallisesta korvauksesta kohdistuisi kunnan järjestämiin kotoutumista edistäviin palveluihin, kuten osaamisen ja palvelutarpeen arviointiin, kotoutumissuunnitelman laadintaan ja seurantaan, ohjaukseen ja neuvontaan sekä muun kotoutumista tukevan toiminnan järjestämiseen ja kehittämiseen. Laskennallinen korvaus kattaisi 2 §:n 3 ja 4 momentin mukaisten henkilöiden kotoutumista tukevana toimintana myös muun muassa sivistys-, kulttuuri- liikunta- ja vapaa-ajan palveluja, lasten ja nuorten palveluja, hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä sekä osallisuutta edistäviä ja rasismien ehkäisyyn ja hyvien väestösuhteiden edistämiseen liittyviä toimenpiteitä ja palveluja. Maahanmuuttaja, jolla on voimassa oleva oleskelulupa ja kotikunta Suomessa, on oikeutettu kaikkiin kunnan palveluihin yhdenvertaisesti, jolloin myös maahanmuuttajien kunnan peruspalvelut järjestetään kunnassa ja rahoitetaan osana peruspalvelujen rahoitusta. Vieraskielisyys on osa peruspalvelujen valtionosuuden laskennallista kustannusta.

Voimassa olevan kotoutumislain 48 §:n mukaan kunnalle voidaan korvata 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetuille henkilöille järjestetystä tulkitsemisestä aiheutuneet kustannukset todellisten kustannusten mukaisesti ja erikseen haettavina korvauksina. Kotoutumisen edistämistä koskevan lain mukaisten kustannusten korvaamisesta kunnille annetun työ- ja elinkeinoministeriön ohjeen¹⁴⁴ mukaan kustannukset korvataan kunnalle, kun käytettävät tulkitsemispalvelut liittyvät kotoutumislain 2 §:n 2 ja 3 momentin mukaiselle henkilölle järjestettyihin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin, kotoutumissuunnitelman laatimiseen, maahantulon alkuvaiheen kotoutumispalvelujen käyttöön, perehdyttämiseen kunnassa (esimerkiksi asioiminen kaupassa, postissa ja viranomaisissa, julkisen liikenteen käyttö) sekä koulun tai päiväkodin ja kodin väliseen yhteistyöhön. Vuonna 2021 laskennallisia korvauksia maksettiin kunnille noin 36,5 miljoonaa euroa, ja tulkitsemisestä haettuja korvauksia noin 14,8 miljoonaa euroa.

Korvausjärjestelmän yksinkertaistamiseksi ja hallinnollisen työn vähentämiseksi tulkitsemisen järjestämisestä aiheutuneet kustannukset jyvitetäisiin osaksi kunnalle ja hyvinvointialueelle maksettavaa laskennallista korvausta. Tulkitsemisestä aiheutuneet kustannukset jaettaisiin kunnalle ja hyvinvointialueelle kuitenkin eri suhteessa kuin laskennallinen korvaus johtuen siitä, että tulkitsemisen kustannukset painottuvat enemmän sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Tulkitsemisen osalta esitetään, että kunnille maksettaisiin x % ja hyvinvointialueille x %.

Voimassa olevan lain mukaan tulkitsemisen korvauksissa ei ole aikarajaa. Esityksen mukaisissa laskennallisissa korvauksissa olisi. On kuitenkin syytä huomioida, ettei tämä vaikuttaisi tulkitsemisestä maksettavien korvausten kokonaismäärään, sillä tulkitsemisestä aiheutuva laskennallisen korvauksen lisäys perustuisi kunnille nykyisin maksettuihin korvauksiin jakamalla tulkitsemisestä maksettujen korvausten kokonaismäärä laskennallisten korvausten piirissä olevien henkilöiden määrällä. Yksilön tulkitsemisen tarve voi vaihdella; osa maahanmuuttajista voi tarvita käänösapua pidempään ja osa lyhyemmän aikaa. Kunta tai hyvinvointialue voisi rahoittaa tulkitsemisen kustannukset saamastaan laskennallisesta korvauksesta tai muusta edellä kuvattusta rahoituksestaan, sillä laskennallinen korvaus ei ole korvamerkittyä, kuten edellä on kuvattu. Lisäksi kunnalle ja hyvinvointialueelle koituisi säästöjä hallinnollisen taakan vähentyessä, kun tulkitsemisen korvauksia ei tulisi enää hakea erikseen.

¹⁴⁴ Kotoutumisen edistämistä koskevan lain mukaisten kustannusten korvaamisesta kunnille annettu työ- ja elinkeinoministeriön ohje (01.04.2021 VN/9190/2021-TEM-1).

Lisäksi kunta voi vaikuttaa tulkitsemisen tarpeeseen järjestämällä maahanmuuttajille kielikoulutusta, esimerkiksi kotoutumiskoulutuksena tai lastenhoidolla tuetusti, kunnan kotoutumisohjelmaan sisältyen. Tulkitsemisen tarpeeseen voidaan vaikuttaa myös sillä, jos kunnan tai hyvinvointialueen henkilöstössä on kielitaitoa, jonka myötä asiakkaat voivat saada palvelua äidinkielellään tai muulla hyvin osaamallaan kielellä myös ilman tulkkia.

Kunnan ja hyvinvointialueen tulee kuitenkin huolehtia, että maahanmuuttajat ja kotoutuja-asiakkaat saavat palvelua ymmärtämällään kielellä. Kääntämisestä ja tulkitsemisestä säädettäisiin tarkemmin 5 §:ssä.

Työvoimapalvelu-uudistuksessa linjatun mukaisesti työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen rahoitus siirretään kunnille 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta jyvitettyä osaksi laskennallista korvausta. Tällöin laskennallisen korvauksen maksamiseen muodostettaisiin 18 vuotta täyttäneistä henkilöistä uusi maksukategoria, sillä korvauksen määrä olisi suurempi kuin 7–17-vuotiailla, vaikka jakoprosentti olisikin yhdenmukainen. Kotoutumiskoulutuksen rahoitus jyvitetäisiin osaksi ensimmäisen vuoden ajalta maksettavaa laskennallista korvausta, koska tavoitteena on ohjata kotoutuja-asiakkaat mahdollisimman nopeasti kotoutumista edistäviin palveluihin. Samasta syystä monikielisen yhteiskuntaorientaation rahoitus lisättäisiin 18 vuotta täyttäneiden henkilöiden ensimmäisen vuoden ajalta maksettavaan laskennalliseen korvaukseen.

Ehdotetun 2 *momentin* mukaan laskennallista korvausta maksettaisiin kolmen vuoden ajan siitä alkaen, kun henkilölle, jonka kunnassa asumisen perusteella korvaus maksetaan, on rekisteröity ensimmäinen kotikunta väestötietojärjestelmään. Jos henkilöllä, jonka kunnassa asumisen perusteella korvaus maksetaan, ei ole oleskelulupaa maahan tullessaan eikä hän voi oleskeluluvan saatuaan saada kotikuntalain mukaista kotikuntaa, korvausta maksettaisiin siitä alkaen, kun hänelle on myönnetty oleskelulupa. Ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitettussa pakolaiskiintiössä Suomeen otetusta henkilöstä laskennallista korvausta maksettaisiin kuitenkin neljän vuoden ajalta. Korvausta ei voitaisi maksaa kolmea tai neljää vuotta pidemmältä ajalta, vaikka viranomaiset jatkaisivat 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kotoutumisaikaa yli kolmen vuoden. Koska lakia ei sovellettaisi Suomen kansalaisiin, laskennallista korvausta ei maksettaisi sen jälkeen, kun henkilö on saanut Suomen kansalaisuuden. Laskennallinen korvaus voitaisiin maksaa kunnalle ilman erillistä hakemusta.

Ehdotetun 3 *momentin* mukaan 2 §:n 5 momentissa tarkoitettua lapsesta maksetaan laskennallista korvausta enintään siihen asti, kun hänen 2 §:n 3 momentissa tarkoitettua vanhempansa 2 momentissa tarkoitettua korvausaikaa on jäljellä. Mikäli molemmilla vanhemmilla on 2 §:n 3 momentissa tarkoitettu oleskelulupa, korvausaika katsotaan sen vanhemman korvausajan mukaan, jota on enemmän jäljellä.

Ehdotetun pykälän 4 *momentin* mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä laskennallisen korvauksen perusteista ja maksatuksesta. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin muun muassa laskennallisen korvauksen määrästä sekä maksamisesta kunnalle ilman erillistä hakemusta. Nykytilaa ei näiltä osin muutettaisi.

61 §. *Laskennallinen korvaus hyvinvointialueelle.* Pykälässä säädettäisiin hyvinvointialueelle maksettavasta laskennallisesta korvauksesta 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettua henkilön kotoutumista edistävien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden, monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin ja monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimisesta sekä tulkitsemisen järjestämisestä. Pykälä vastaisi hallituksen esityksellä eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain ja kotoutumisen edistämisestä

annetun lain muuttamisesta (HE xx/2022 vp) ehdotettua uutta 45 a §:ää. Laskennallisen korvauksen kokonaismäärästä on tarkemmin kohdassa 4.2.1 Taloudelliset vaikutukset.

Helsingin kaupungille maksettaisiin erikseen tämän pykälän sekä 60 §:n mukainen laskennallinen korvaus, jotta Helsingin kaupunki voi eriyttää taloudenpidossa muun toiminnan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen rahoituksesta.

Koska maahanmuuttajien kotoutumisen edistäminen ei ole hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) mukaan hyvinvointialueen järjestämisvastuulla oleva tehtävä, olisi sille tässä hallituksen esityksessä ehdotetut kotoutumisen edistämisen tehtävät korvattava tämän lain säädösten mukaisesti. Arvion mukaan 5 % alle 7-vuotiaan osalta ja 30 % 7 vuotta täyttäneen osalta maksettavasta nykyisestä laskennallisesta korvauksesta kohdentuisi hyvinvointialueen järjestämiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin. Maahanmuuttaja, jolla on voimassa oleva oleskelulupa ja kotikunta Suomessa, on oikeutettu kaikkiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin yhdenvertaisesti, jolloin myös maahanmuuttajien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut järjestetään hyvinvointialueella ja rahoitetaan hyvinvointialueiden rahoituslain mukaisesti. Hyvinvointialueiden rahoitukseen sisältyy erillinen vieraskielisyyden lisä.

Voimassa olevan lain mukaan kunnalle voidaan korvata 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetuille henkilölle järjestetystä tulkitsemisesta aiheutuneet kustannukset todellisten kustannusten mukaisesti ja erikseen haettavina korvauksina. Kotoutumisen edistämistä koskevan lain mukaisten kustannusten korvaamisesta kunnille annetun työ- ja elinkeinoministeriön ohjeen¹⁴⁵ mukaan kustannukset korvataan kunnalle esimerkiksi silloin, kun käytettävät tulkitsemispalvelut liittyvät kotoutuslain 2 §:n 2 ja 3 momentin mukaiselle henkilölle järjestettyihin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin. Korvausjärjestelmän yksinkertaistamiseksi ja hallinnollisen työn vähentämiseksi tulkitsemisen järjestämisestä aiheutuneet kustannukset jyvitetäisiin osaksi hyvinvointialueelle maksettavaa laskennallista korvausta. Tulkitsemisesta aiheutuneet kustannukset jaettaisiin kunnalle ja hyvinvointialueelle kuitenkin eri suhteessa kuin laskennallinen korvaus, sillä sosiaali- ja terveydenhuollossa tulkitsemisen osuus on ollut suurempi kuin laskennallisen korvauksen. Laskennallinen korvaus, mukaan lukien tulkitsemisen osuus, voitaisiin maksaa hyvinvointialueelle ja Helsingin kaupungille ilman erillistä hakemusta. Luvussa taloudellisten vaikutusten arviointia koskevassa luvussa 4.2.1 on kuvattu laskennallisten korvausten jakoa tarkemmin.

Ehdotetun 2 *momentin* mukaan laskennallista korvausta maksettaisiin kolmen tai neljän vuoden ajan siitä alkaen, kun henkilölle, jonka hyvinvointialueelta palvelujen saamisen perusteella korvaus maksetaan, on rekisteröity ensimmäinen kotikunta väestötietojärjestelmään. Säännös olisi vastaava kuin 60 §:n 2 momentti ja sen perustelut soveltuisivat tähänkin.

Ehdotetun 3 *momentin* mukaan 2 §:n 5 momentissa tarkoitettusta lapsesta maksetaan laskennallista korvausta enintään siihen asti, kun hänen 2 §:n 3 momentissa tarkoitettun vanhempansa 2 momentissa tarkoitettua korvausaikaa on jäljellä. Mikäli molemmilla vanhemmilla on 2 §:n 3 momentissa tarkoitettu oleskelulupa, korvausaika katsotaan sen vanhemman korvausajan mukaan, jota on enemmän jäljellä.

¹⁴⁵ Kotoutumisen edistämistä koskevan lain mukaisten kustannusten korvaamisesta kunnille annettu työ- ja elinkeinoministeriön ohje (01.04.2021 VN/9190/2021-TEM-1).

Ehdotetun 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä laskennallisen korvauksen perusteista ja maksatuksesta. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin muun muassa laskennallisen korvauksen määrästä sekä maksamisesta hyvinvointialueelle ja Helsingin kaupungille ilman erillistä hakemusta.

62 §. *Korvaus toimeentulotuesta.* Pykälässä säädettäisiin valtion varoista maksettavasta korvauksesta niihin kustannuksiin, jotka hyvinvointialueelle taikka Ahvenanmaan maakunnan kunnalle on aiheutunut 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuille henkilöille maksetusta toimeentulotuesta. Toimeentulotuesta aiheutuneet kustannukset korvattaisiin 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta enintään kolmen vuoden ajalta. Enimmäiskesto ei kuitenkaan koskisi toimeentulotukena myönnettävää 65 §:n mukaista korvausta paluumuuttoavustuksesta. Voimassa olevan kotoutumislain mukaan toimeentulotuen maksamisesta aiheutuneet kustannukset korvataan kunnalle, mutta toimeentulotuen maksaminen siirtyy Manner-Suomen kunnilta hyvinvointialueen tehtäväksi 1.1.2023 lukien osana toimeentulotukilain uudistusta, joka liittyy eduskunnalle annettuun hallitukseen esitykseen toimeentulolain muuttamisesta (HE xx/2022 vp). Tämän momentin mukainen toimeentulotuki olisi ehkäisevää ja täydentävää.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valtion korvauksista Kansaneläkelaitokselle. Säännös vastaisi voimassa olevan kotoutumislain 55 a §:ää. Tämän momentin mukainen toimeentulotuki olisi Kansaneläkelaitoksen maksamaa perustoimeentulotukea. Momentin mukaan mitä 59 §:n 2 ja 3 momenteissa ja tämän pykälän 1 momentissa säädettäisiin korvausten maksamisesta hyvinvointialueelle tai Ahvenanmaan maakunnan kunnalle, koskisi myös Kansaneläkelaitosta sen maksaman perustoimeentulotuen osalta. Ehdotetun 58 §:n 2 ja 3 momentit koskevat korvausten maksamisen alkamisajankohtaa eli henkilön kotikuntamerkintää tai ensimmäistä oleskelulupaa. Ehdotetun 62 §:n 1 momentissa säädettäisiin korvausten enimmäiskestosta eli enintään kolmesta vuodesta.

63 §. *Korvaus vastaanottoon varautumisesta.* Ehdotettu pykälä vastaisi hallituksen esityksellä eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta (HE xx/2022 vp) esitettyä uutta säännöstä 46 a §. Pykälän mukaan maksettavat korvaukset ovat kuitenkin olleet mahdollisia jo voimassa olevan kotoutumislain nojalla, kuten jäljempänä kuvataan.

Ehdotetun 1 momentin mukaan kunnalle voitaisiin korvata ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitettussa pakolaiskiintiössä Suomeen otetun henkilön vastaanottoon varautumisesta aiheutuneita välttämättömiä kustannuksia enintään neljän kuukauden ajalta ennen henkilön Suomeen tuloa tai kuntaan muuttoa. Perustellusta syystä kustannukset voitaisiin korvata enintään kahdeksalta kuukaudelta. Perusteltu syy voisi olla esimerkiksi kunnan asuntotilanne tai henkilön maahantulon viivästyminen ennalta arvaamattomista syistä.

Voimassa olevan kotoutumislain 49 §:n 1 momentin kohdan 3 mukaan kunnalle voidaan korvata erityisistä syistä muut kunnalle aiheutuneet kustannukset. Voimassa oleva kotoutumisen edistämistä koskevan lain mukaisten kustannusten korvaamisesta kunnille annetun työ- ja elinkeinoministeriön ohjeen¹⁴⁶) mukaan tällaisia kuluja voisivat olla esimerkiksi kansainvälistä suojelua saaville varattavien asuntojen odotusajan välttämättömiä kustannuksia, esimerkiksi vuokria tai sähkölaskuja tai välttämättömiä asunnon kalustamiskuluja silloin, kun asunnon varaamista ennen henkilön tai perheen Suomeen tuloa tai kuntaan muuttoa ei ole voitu välttää. Vaikka voi-

¹⁴⁶ Kotoutumisen edistämistä koskevan lain mukaisten kustannusten korvaamisesta kunnille annettu työ- ja elinkeinoministeriön ohje (01.04.2021 VN/9190/2021-TEM-1).

massa olevan kotoutumislain mukaisten erityiskustannusten korvausten järjestelmää yksinkertaistetaan, on ehdotettu säännös tärkeä erityisesti kiintiöpakolaisten kuntiin muuton varmistamiseksi. Lakiehdotuksen 42 §:n perusteluissa on kuvattu tarkemmin kunnan tehtäviä kuntapalkalle ohjattavan vastaanottoon liittyen.

Pykälän 2 momentin mukaan korvaamisen edellytyksenä olisi lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätös korvausten maksamisesta. Nykyisin edellytetään sopimusta kunnan ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen välillä. Käytännössä prosessi kuitenkin vastaa joltain osin enemmän päätösmenettelyä, sillä kunta tekee hakemuksen, jonka jälkeen kyseiset viranomaiset keskustelevat keskenään ja sen jälkeen päädytään usein sopimukseen ja jossain tapauksessa ei. Kun sopimukseen ei päädytä, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on laatinut kielteisiä päätöksiä, vaikkei siitä laissa säädetäkään. Viranomaisen tekemä hallintopäätös on hallintolain nojalla oikaisu- ja valituskelpoinen. Oikeustilan selkeyttämiseksi on syytä säätää, että kyseessä olisi aina elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätös korvausten maksamisesta. Viranomaisten olisi kuitenkin mahdollista nykyistä sopimusmenettelyä vastaavasti keskustella siitä, mitä päätökseen kirjattaisiin ja päätyä sitä kautta myönteiseen päätökseen. Muutos säätäisi hallinnollista taakkaa niissä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa, joissa sopimuksia laaditaan paljon. Lisäksi muutos lisäisi oikeusturva tuomalla esiin päätöksen oikaisu- ja valitusmahdollisuuden nykyistä sopimusmenettelyä selvemmin.

64 §. Valtion korvaus erityiskustannuksista. Pykälässä säädettäisiin hyvinvointialueelle taikka Ahvenanmaan maakunnan kunnalle korvattavista sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannuksista. Koska 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuilla henkilöillä voi maahan saapuessaan olla erilaisia pitkäaikaisia sairauden tai vamman aiheuttamia sosiaali- ja terveydenhuollon tarpeita, on tarkoituksenmukaista korvata näistä aiheutuvat kustannukset hyvinvointialueille. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirretään kunnilta hyvinvointialueille 1.1.2023 alkaen. Tällöin kunnalle ei enää synny näitä kustannuksia. Koska hyvinvointialueiden perustaminen ja niitä koskeva rahoituslaki ei koske Ahvenanmaan maakuntaa, myös Ahvenanmaan maakuntien kunnille korvattaisiin pykälän mukaisia erityiskustannuksia. Hallituksen esityksellä eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta (HE xx/2022 vp) voimassa olevaa kotoutumislakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että hyvinvointialueet voisivat hakea sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä aiheutuneiden erityiskustannusten korvauksia 1.1.2023 alusta alkaen.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta hyvinvointialueelle tai Ahvenanmaan maakunnan kunnalle korvattavista vamman tai sairauden edellyttämän pitkäaikaisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä hyvinvointialueelle tai Ahvenanmaan maakunnan kunnalle aiheutuneista huomattavista kustannuksista, jos henkilö on ollut huollon tai hoidon tarpeessa Suomeen saapuessaan, taikka erityisistä syistä muista hyvinvointialueelle taikka Ahvenanmaan maakunnan kunnalle aiheutuneista huomattavista kustannuksista. Erityisistä syistä muut hyvinvointialueelle taikka Ahvenanmaan maakunnan kunnalle aiheutuneet kustannukset ovat yleensä ennalta arvaamattomia ja aiheutuvat näiden henkilöiden sosiaali- tai terveydenhuollon tarpeesta. Erityisinä syinä voidaan ottaa huomioon myös kustannusten huomattavuus. Hyvinvointialueen tai Ahvenanmaan maakunnan kunnan tulee toimittaa korvaushakemuksen tueksi lääkärin tai sosiaalihuollon asiantuntijan antama todistus tai lausunto. Erityisistä syistä korvattavina kustannuksina voidaan pitää esimerkiksi lastensuojelun kustannuksia sekä Suomessa syntyneen vammaisen tai sairaan lapsen huomattavia hoitokustannuksia.

Ehdotetun 2 momentin mukaan valtion varoista korvataan kunnalle 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta erityispäivähoidon kustannuksia, jos tarve perustuu vammaan

tai sairauteen. Voimassa olevan kotoutumislain 49 §:n 1 momentin kohdan 3 mukaan kunnalle voidaan korvata erityisistä syistä muut kunnalle aiheutuneet kustannukset, jotka voivat olla myös muita kuin sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannuksia. Voimassa olevan kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaisten kustannusten korvaamisesta kunnille annetun työ- ja elinkeinoministeriön ohjeen¹⁴⁷ mukaan tällaisia kuluja voisivat olla esimerkiksi erityispäivähoidon kustannuksia peruspäivähoidon ylittävältä osalta, mikäli tarve perustuu esimerkiksi vammaan tai sairauteen. Koska korvauksen myöntämisen ja erityisten syiden olemassaolon arvioinnin on perustuttava kokonaisharkintaan, jossa huomioon otetaan muun muassa kustannusten syntymisen peruste, sen laatu, aiheutuneiden ja aiheutuvien kustannusten määrä ja muut seikat kyseessä olevassa asiassa, on kustannusten korvaamisessa myös alueellista vaihtelua. Kunnille maksetut muut kuin sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset ovat hyvin pieni osa kaikista kunnalle maksettavista korvauksista. Korvausten tarkoituksenmukaisen jakautumisen vuoksi tämä säännös säilytettäisiin. Korvaus olisi rajattu erityispäivähoitoon, sillä jo tällä hetkellä edellä mainitun työ- ja elinkeinoministeriön ohjeen mukaan perusopetuksessa järjestettävät mahdolliset tukitoimet kuuluvat valtionosuusjärjestelmän piiriin.

Pykälän 3 momentin mukaan korvaamisen edellytyksenä olisi lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätös. Hyvinvointialue tai kunta tekisi hakemuksen, josta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tekisi päätöksen. Tarkemmin päätösmenettelyä on kuvattu 63 §:n perusteluissa.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että pykälässä tarkoitettut kustannukset korvattaisiin enintään kymmeneltä vuodelta henkilön ensimmäisestä kotikuntamerkinnästä. Mikäli henkilö Suomessa asuttuaan palaisi esimerkiksi takaisin kotimaahansa ja sen jälkeen takaisin Suomeen, korvauksia ei maksettaisi toistamiseen.

65 §. Korvaus paluumuuttoavustuksesta. Pykälän mukaan hyvinvointialueelle tai Ahvenanmaan maakunnan kunnalle korvattaisiin 93 §:ssä tarkoitettun paluumuuton tukemisesta aiheutuneet kustannukset. Hyvinvointialue voisi 93 §:n mukaan korvata 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettulle henkilölle, joka palaa vapaaehtoisesti koti- tai lähtömaahansa muuten kuin tilapäisessä tarkoituksessa, kohtuulliset matka- ja muuttokustannukset. Hyvinvointialue voisi mainitun lainkohdan mukaan tukea paluumuuttoa myös maksamalla paluumuuttoavustusta, joka olisi yhdelle henkilölle enintään kahden kuukauden ja perheelle enintään neljän kuukauden toimeentulotuen perusosan määrää vastaava summa. Voimassa olevan kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaan korvaus maksetaan kunnalle. Koska korvaus paluumuuttoavustuksesta voidaan maksaa toimeentulotukena, korvaus maksettaisiin muun kuin Ahvenanmaan maakunnan kunnan sijasta hyvinvointialueelle. Hyvinvointialueen tai Ahvenanmaan maakunnan kunnan tulisi toimittaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle pyydettäessä luettelo 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä, joiden paluumuuttoavustuksesta aiheutuneista kustannuksista hyvinvointialue tai Ahvenanmaan maakunnan kunta hakee korvausta. Edellä 62 §:ssä säädetty enimmäiskesto ei koskisi toimeentulotukena myönnettävää korvausta paluumuuttoavustuksesta.

66 §. Sodissa vapaaehtoisina palvelleista henkilöistä aiheutuvien kustannusten korvaaminen. Pykälän mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja hyvinvointialue voisivat sopia Suomen sodissa vuosina 1939–1945 vapaaehtoisina palvelleiden entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevien henkilöiden ja heidän aviopuolisoidensa terveydentilan tulotarkastuksesta, asumisesta, toimeentulon turvaamisesta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä aiheutu-

¹⁴⁷ Kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaisten kustannusten korvaamisesta kunnille annettu työ- ja elinkeinoministeriön ohje (01.04.2021 VN/9190/2021-TEM-1).

vien kustannusten korvaamisesta. Pykälä vastaisi korvausten osalta voimassa olevaa kotoutumislakia, mutta kustannuksia voisivat hakea kuntien sijasta hyvinvointialueet, joille siirtyy sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu 1.1.2023 lukien. Tämän pykälän mukaisia henkilöitä on Suomessa tällä hetkellä enää alle 10

Pykälän 2 momentin mukaan kustannukset korvattaisiin koko siltä ajalta, jonka 1 momentissa tarkoitetut henkilöt asuvat Suomessa. Tältä osin nykytilaan ei esitetä muutosta.

67 §. *Ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuvien kustannusten korvaaminen.* Pykälä vastaisi sisällöltään pääosin voimassa olevan kotoutumislain 53 §:ää, ja siinä säädettäisiin sellaisten kustannusten korvaamisesta hyvinvointialueelle, jotka aiheutuvat kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 4 luvussa tarkoitetulle ihmiskaupan uhrille tämän asemasta johtuvien erityistarpeiden vuoksi järjestettävästä terveydenhuollon ja sosiaalihuollon palvelusta, tulkitsemisesta, henkilön turvallisuuden takaamisesta sekä muusta uhriasemaan liittyvän erityistarpeen vuoksi järjestettävästä toimenpiteestä ja palvelusta. Tältä osin nykytilaan ei esitetä muutosta.

Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 4 luvussa säädetään auttamisjärjestelmästä, joka toimii Maahanmuuttoviraston yhteydessä ja jonka asiakkaaksi ihmiskaupan uhri voidaan ottaa. Ehdotetun pykälän mukaiset korvaukset koskisivat jatkossakin vain auttamisjärjestelmän asiakkaita. Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 38 b §:n nojalla hyvinvointialue järjestää palveluja vain sellaiselle auttamisjärjestelmän asiakkaalle, jolla on kotikunta Suomessa. Jos taas hyvinvointialue järjestää palveluja sellaiselle ihmiskaupan uhrille, joka ei ole auttamisjärjestelmän asiakas, kustannukset jäisivät nykyiseen tapaan hyvinvointialueen vastuulle.

Pykälän 2 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen olisi pyydettävä ihmiskaupan uhrien auttamisesta huolehtivan vastaanottokeskuksen johtajan tai hänen määräämänsä virkamiehen lausunto siitä, ovatko korvattaviksi haetut kustannukset voineet aiheutua ihmiskaupan uhrin uhriasemasta johtuvien toimenpiteiden ja palvelujen järjestämisestä. Säännös vastaa sisällöltään voimassa olevan kotoutumislain 53 §:ää, joka koskee myös ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuvien kustannusten korvaamista. Säännöstä on kuitenkin sanamuodoltaan selkeytetty vastaamaan nykykäytäntöä ja sitä, mitä lakiehdotuksella on tarkoitettu. Ensinnäkin käytännön prosessien yksinkertaistamisen vuoksi mahdollistettaisiin, että myös vastaanottokeskuksen johtajan määräämä virkamies voisi toimittaa lausunnon. Toisekseen lausunto koskisi sitä, ovatko korvattaviksi haetut kustannukset voineet aiheutua ihmiskaupan uhrin uhriasemasta.

Voimassa olevan kotoutumislain sanamuodon mukaan lausunto koskee sitä, ovatko korvattaviksi haetut kustannukset aiheutuneet ihmiskaupan uhrin asemasta johtuvien toimenpiteiden ja palvelujen järjestämisestä. Käytännössä jälkikäteen haettavien korvausten maksamiseen liittyvässä lausunossa on otettu kantaa juuri siihen, ovatko kustannuksen kohteena olevat palvelut yleisesti katsottuna sellaisia, että niillä voi olla liittymiä ihmiskaupan uhriuteen, esimerkiksi erilaiset terapiapalvelut. Lausunnoissa ei ole nykyisinkään voitu tehdä jälkikäteistä palvelutarpeen arviointia tai ottaa kantaa yksittäisen ihmiskaupan uhrin arkaluonteisiin tietoihin sillä tarkkuudella, että vastaanottokeskuksen johtaja olisi voinut ottaa kantaa siihen, onko juuri jokin tietty palvelu juuri tälle henkilölle liittynyt juuri hänen ihmiskaupan uhriasemansa aiheuttamiin tarpeisiin.

Ihmiskauppaerityisiä palveluja ei ole olemassa, mutta tyypillisesti esimerkiksi psykologinen tuki sekä asumiseen ja majoittamiseen sekä niiden turvallisuuteen liittyvät erityisjärjestelyt ovat

palveluja, joita ihmiskaupan uhrit voivat tarvita. Tarve näihin palveluihin voi kuitenkin syntyä myös muusta syystä kuin ihmiskaupan uhriksi joutumisesta. Auttamisjärjestelmä lausuisi siis nykyiseen tapaan siitä, onko uhri auttamisjärjestelmän asiakas ja ovatko kustannukset voineet aiheutua sellaisesta toimenpiteestä tai palvelusta, jonka taustalla on ihmiskaupan uhriksi joutuminen.

68 §. *Korvaus alaikäisenä ilman huoltajaa tulleen lapsen tai nuoren asumisen tai tuen järjestämisestä.* Pykälässä säädettäisiin alaikäisenä ilman huoltajaa Suomeen tulleelle lapselle tai nuorelle 31-32 §:ssä tarkoitetuista asumisen ja tuen järjestämisestä aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta hyvinvointialueelle tai Ahvenanmaan maakunnan kunnalle. Voimassa olevan kotoutumislain 49 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan kunnalle korvataan 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta ilman huoltajaa olevan alaikäisen sijoittamisesta 28 §:n mukaiseen perheryhmäkotiin tai muuhun asuinyksikköön sekä perhehoidosta, asumisen tukipalveluista, sosiaalihuollon palveluista sekä muista tukipalveluista kunnalle aiheutuneet kustannukset siihen saakka, kunnes nuori täyttää 25 vuotta. Edellä 31 §:ssä sekä hallituksen esityksellä eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta (HE xx/2022 vp) esitetään tehtävän siirtoa kunnalta hyvinvointialueelle.

Pykälän 2 momentin mukaan kustannukset korvattaisiin siihen saakka, kunnes henkilö täyttää 25 vuotta. Voimassa olevan lain 49 §:n 3 momentissa säädetään, että kustannuksia voidaan korvata enintään kymmeneltä vuodelta. Tältä osin säädöstä muutettaisiin ja kustannusten korvaamisen enimmäisajasta esitetään luovuttavan. Kotoutumisen edistämistä koskevan lain mukaisien kustannusten korvaamisesta kunnille annetun työ- ja elinkeinoministeriön ohjeen¹⁴⁸) mukaan kustannuksia ei korvata kunnalle, mikäli korvausten piiriin kuulunut henkilö on Suomen kansalainen paitsi, jos kyseessä on ihmiskaupan uhri. Myös tältä osin säädöstä muutettaisiin, ja 2 §:n 6 momentin mukaan korvausta voitaisiin maksaa ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen tai nuoren 31–32 §:ssä tarkoitettujen palvelujen osalta myös silloin, jos lapsi tai nuori on saanut Suomen kansalaisuuden.

Pykälän 3 momentin mukaan hyvinvointialueelle maksettavien korvausten edellytyksenä olisi lisäksi elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskuksen päätös. Hyvinvointialue tai Ahvenanmaan maakunnan kunta tekisi hakemuksen, josta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tekisi päätöksen. Tarkemmin päätösmenettelyä on kuvattu 63 §:n perusteluissa.

69 §. *Korvausten maksaminen.* Kunnan ja hyvinvointialueen tulisi 1 momentin mukaan hakea tässä laissa säädettyä korvausta sille aiheutuneista kustannuksista Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskukselle osoitetulla hakemuksella. Kustannusten korvaamista olisi haettava viimeistään kahden vuoden kuluttua sen kalenterivuoden päättymisestä, jonka aikana tapahtuneesta toiminnasta korvausta haetaan. Kustannuksia ei korvattaisi, jos niiden korvaamista haettaisiin myöhemmin kuin kahden vuoden kuluttua tästä määräajasta.

Jotta korvaus voitaisiin maksaa, olisi hakemus yksilöitävä erittelemällä kustannukset, joista korvausta haetaan. Korvaushakemukseen tulisi myös liittää kustannuksiin liittyvät tositteet aina, kun se on mahdollista. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus voisi tarvittaessa tehdä tarkastuksia kustannusten todenmu-

¹⁴⁸ Kotoutumisen edistämistä koskevan lain mukaisien kustannusten korvaamisesta kunnille annettu työ- ja elinkeinoministeriön ohje (01.04.2021 VN/9190/2021-TEM-1).

kaisuuden varmistamiseksi esimerkiksi pistokokein. Kustannukset korvattaisiin kunnalle ja hyvinvointialueelle arvonlisäveroineen, jos kunta ja hyvinvointialue hakisivat korvausta myös arvonlisäveron osuudesta. Jos arvonlisäveron korvaamista haetaan, kunnan ja hyvinvointialueen olisi hakemuksessaan esitettävä selvitys palvelun arvonlisäverollisuudesta. Niissä tapauksissa, joissa kunta ja hyvinvointialue ovat jo saaneet palvelun arvonlisäverollisesta osuudesta valtiolta laskennallisen palautuksen, kunnan ja hyvinvointialueen on vähennettävä kuluistaan arvonlisäveron osuus ennen korvauksen hakemista. Tarkoituksena ei luonnollisestikaan ole maksaa valtion varoista kahdesti arvonlisäveron osuutta, tämän pykälän mukaisena korvauksena sekä laskennallisena veron palautuksena. Muutoksenhausta säädettäisiin 10 luvussa.

Pykälän 2 *momentin* mukaan laskennallinen korvaus voitaisiin maksaa kunnalle ja hyvinvointialueelle myös ilman erillistä hakemusta. Laskennalliset korvaukset on maksettu kunnille pääsääntöisesti ilman erillistä hakemusta keväästä 2016 alkaen. Laskennallisten korvausten maksatukset kunnille automatisoitiin työ- ja elinkeinoministeriössä ajalla 1.6.2015–31.3.2017 toimineen AMIF-rahoitteisen laskennallista korvausta koskevan niin sanotun LAKO-AUTO-hankkeen kehittämistyönä. Hankkeessa Maahanmuuttoviraston ylläpitämään Ulkomaalaisasioiden asiankäsitelyjärjestelmään luotiin toiminto, jolla se yhdistää kotoutumislain mukaisten korvausten maksatuspiiriin kuuluvien henkilöiden asiakastiedot väestötietojärjestelmästä saataviin kotikuntatietoihin ja muodostaa tästä laskennallisen korvauksen maksatusehdotelman, jonka perusteella nykyisin Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus maksaa kunnille kuukausittain automaattisesti laskennallisen korvauksen ilman kunnan erillistä hakemusta. Niiden maksatusten henkilöpiiriin kuuluvien henkilöiden osalta, joiden tiedot eivät automaattisesti kirjaudu järjestelmiin ja jotka eivät näin ollen listaudu automaattisiin maksatusehdotelmiin (esimerkiksi henkilöt, joilla on turvakielto väestötietojärjestelmässä), tiedot käsitellään manuaalisesti Maahanmuuttoviraston toimesta. Tämän jälkeen kunta voi saada näitäkin henkilöitä koskevat maksatukset automaattisesti. Laskennallisen korvauksen automaattista maksatusjärjestelmää kehitetään niin, että myös hyvinvointialueelle maksettava laskennallinen korvaus voitaisiin maksaa automaattisesti.

70 §. Maksetun korvauksen palautusvelvollisuus. Pykälässä säädettäisiin kunnalle ja hyvinvointialueelle maksetun korvauksen palautusvelvollisuudesta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus voisi säännöksen mukaan määrätä kunnan tai hyvinvointialueen palauttamaan valtion maksaman korvauksen tai osan siitä, jos korvauksen suorittamista varten on annettu virheellisiä tai erehdyttäviä tietoja taikka muutoin käy selville, että korvaus on suoritettu perusteettomasti. Palautettavalle määrälle olisi 2 *momentin* mukaan suoritettava korkolain (633/1982) 4 §:n 1 *momentin* mukaan määräytyvän korkokannan suuruisen viivästyskorko.

Pykälän 3 *momentissa* säädettäisiin, että Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen päätös kunnalle tai hyvinvointialueelle perusteettomasti maksetun korvauksen palauttamisesta on tehtävä viimeistään viidentenä kalenterivuonna sen toimintavuoden päättymisestä, jolta korvaus on maksettu. Päätökseen saisi hakea muutosta siten kuin tämän lain 10 luvussa säädettäisiin muutoksenhausta.

9 Luku **Henkilötietojen käsittely ja kotoutumisen edistämisen valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut**

Kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen esitetään säädettävän oma lukunsa, joka koskee asiakastietojen käsittelyä sekä kotoutumisen edistämisen valtakunnallisia tietojärjestelmäpalveluita. Nykyisin ei ole olemassa valtakunnallista kotoutumisen edistämisen asiakastietojärjestelmää eikä tietovarantoa.

Työvoimapaalveluiden asiakkaiden tietoja käsitellään nykyisin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 luvussa tarkoitettussa valtakunnallisesta tietojärjestelmästä. Tämä koskee myös maahanmuuttajia ja kotoutuja-asiakkaita, jotka ovat ilmoittautuneet työnhakijoiksi. Työvoimapaalvelu-uudistuksessa esitetään, että työvoimapaalvelut siirtyisivät kunnille ja kunnan tai kuntayhtymän työvoimaviranomaisen vastaisi tuon järjestelmän käytöstä. Kyseisellä uudistuksella edellä mainittujulkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki uudistettaisiin ja lakiehdotuksen nimeksi esitettäisiin työvoimapaalveluiden järjestämisestä annettua lakia. Työvoimapaalveluiden järjestämistä koskevaan lakiehdotukseen sisällytettäisiin vastaavat tietojärjestelmää ja tietovarantoa koskevat säännökset kuin voimassa olevassa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa. Jäljempänä viitataan uuteen lakiehdotukseen selvyuden vuoksi.

Käsillä olevalla hallituksen esityksellä esitetään kuitenkin säädettäväksi uudesta kotoutumisen edistämisen valtakunnallisesta tietojärjestelmästä, sen käyttötarkoituksista, käsiteltävistä tiedoista, rekisterinpitäjistä sekä käyttöoikeuksien lisäämisestä, muuttamisesta ja poistamisesta. Esitetään, että asiakastietojen käsittelystä ja valtakunnallisesta tietojärjestelmäpalvelusta säädettäisiin 72–81 §:ssä.

Lisäksi esitetään säädettäväksi jatkossakin kotoutumisen edistämiseen liittyvistä tiedonsaantioikeuksista. Voimassa olevassa kotoutumislaisissa säädetään 87 ja 87 a §:ssä tiedonsaantioikeuksista. Erityisesti 87 § on varsin laava eikä rajaa käyttötarkoituksia kovinkaan täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Tässä esityksessä käyttötarkoituksen perusteella tiedonsaantioikeuksista ehdotetaan säädettävän 82–90 §:ssä, joita on kuvattu jäljempänä tarkemmin. Kussakin näissä säännöksissä säädettäisiin, että tiedot tulisi saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä. Maksuttomuus on usein lähtökohtana viranomaisten välisessä tiedonvaihdossa, mutta siitä on asianmukaista säätää, sillä tietyissä viranomaistoimissa tietopyyntöihin vastaamisesta voidaan myös veloittaa. Salassapitosäännöksillä viitattaisiin erityisesti julkisuuslakiin, jonka mukaan monet käsiteltävistä tiedoista olisivat salassapidettäviä erityisesti julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 tai 25 kohdan mukaisesti. Ei ole tarpeen säätää erikseen, että tiedot on toimitettava viipymättä, sillä hallintolain (434/2003) 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Henkilötietojen käsittelyn ja tiedonsaantioikeuksien perusoikeusliityntöjä käsitellään tarkemmin luvussa Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.

71 §. Asiakastietojen käyttötarkoitukset. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kotoutuja-asiakkaiden tietojen käyttötarkoituksista. Pykälä sisältäisi käyttötarkoituskuvauksia, jotka vastaisivat tosiasiallisia asiakastietojärjestelmän ja tietovarannon käyttötarkoituksia. Yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklassa säädetään henkilötietojen käsittelyä koskevista periaatteista ja 6 artiklassa säädetään henkilötietojen käsittelyn edellytyksistä. Näitä on kuvattu tarkemmin luvussa 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.

Ehdotetun 1 momentin ensimmäisen kohdan mukaisesti tietoja voitaisiin käyttää lakiehdotussatarkoitettujen palvelujen ja tehtävien järjestämiseen ja tuottamiseen. Tällä tarkoitettaisiin erityisesti kunnan ja hyvinvointialueen 2–4 luvuissa säädettäväksi esitettyjä tehtäviä. Erityisesti tämä koskisi 12 ja 13 §:ssä tarkoitettuja perusmuotoisia ja monialaisia osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointeja, lakiehdotuksen 14 ja 15 §:ssä tarkoitettuja perusmuotoisia ja monialaisia kotoutumissuunnitelmia ja 19 §:ssä tarkoitettua perheen kotoutumissuunnitelmaa, suunnitelmiin liittyvää palveluihin ohjausta sekä näiden suunnitelmien laatimista ja tarkistamista siten kuin 18 ja 20 §:ssä säädetään. Tämä kattaisi myös ulkoistetut tehtävät, kuten kotoutumiskoulutuksen järjestämisen. Myös 9 §:ssä tarkoitetuissa ohjaus- ja neuvontapalveluissa pitäisi olla mahdollisuus kirjata asiakkaan asioimisesta tarvittavia tietoja tietovarantoon juuri tilanteissa, jos asiakas käy toistuvasti tai saa syvällisempää yksilöohjausta. Tällöin asiakkaalla on

olemassa asiakassuhde ja tietojärjestelmään kirjataan tietoja esimerkiksi siitä, miten asiakkaan tilannetta on edistetty ja mitä sovittu.

Kohdan 2 mukaan asiakkaiden tietoja voitaisiin käyttää voimassa olevassa kotoutumislaisissa mainittujen valvonnan, kehittämisen, seurannan, ennakoinnin ja ohjaukseen sekä arviointiin. Erityisesti palvelujen ja niiden vaikuttavuuden arviointi on käytännössä olennainen osa kotoutumisen edistämisen toimeenpanon seuranta- ja kehittämistä. Ehdotetussa 2 kohdassa tarkoitettuihin tehtäviin liittyvää seuranta- ja kehittämistä ei voi toteuttaa parhaalla mahdollisella tavalla ilman tietoa tehtyjen toimien ja niiden vaikuttavuuden arviointia. Kohdalla tarkoitettaisiin erityisesti 7 luvussa tarkoitettua elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, aluehallintoviraston ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston valvontatehtäviä, sekä 5 ja 6 luvuissa tarkoitettuja kunnan ja hyvinvointialueen suunnittelun, kehittämisen ja seurannan tehtäviä. Kohdan 3 mukaan tietoja voitaisiin käyttää myös kotoutumisen edistämisen tehtäviä koskevaa tilastointia ja tiedolla johtamista varten.

Pykälän 2 momentti sisältäisi informatiivisen viittauksen työvoimapalveluiden järjestämisestä annettuun lakiin. Kotoutuja-asiakas, joka on myös työnhakija, tietoja voitaisiinkin käsitellä sekä tämän lakiehdotuksen että työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen nojalla ja mukaisissa tietovarannoissa.

Pykälän 3 momentti sisältäisi informatiivisen viittauksen yleiseen tietosuoja-asetukseen ja tietosuojalakiin. Yleinen tietosuoja-asetus on suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä ja tietosuojalakeja yleislakina sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn. Viittaus edellä mainittuihin säädöksiin otettaisiin ehdotettuun 3 momenttiin selvyuden vuoksi ja sen korostamiseksi, että käsiteltäessä henkilötietoja asiakastietojärjestelmässä on sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, otettava huomioon myös yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain säännökset.

72 §. Suhde muuhun lainsäädäntöön. Pykälässä säädettäisiin informatiivisesti luvun säännösten suhteesta muuhun kansalliseen lainsäädäntöön. Ehdotetun 1 momentin mukaan tiedon käsittelyyn sovelletaan julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia (906/2019).

Ehdotetun 2 momentin mukaan, jollei muualla toisin säädetä, sovelletaan oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä, mitä viranomaisen toiminnan julkisuudesta säädetään.

Ehdotetun 3 momentin mukaan, jollei muualla toisin säädetä, tämän lakiehdotuksen mukaisten tehtävien hoitamista varten saadut tiedot ja asiakirjat on pidettävä salassa siten kuin viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään.

Ehdotetuissa 2–3 momenteissa säädetyt poikkeukset koskevat erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon erityislainsäädäntöä, kuten lakia sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (159/2020). Jäljempänä tässä luvussa säädettäisiin kotoutumislain mukaisista tiedonsaantioikeuksista erikseen.

73 §. Kotoutumisen edistämisen valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut. Pykälässä säädettäisiin uudesta asiakastietojärjestelmästä, joka koskisi muuten kuin työvoimapalvelujen piirissä tarjottavia kotoutumista edistäviä palveluja, ja tietovarannosta, joka koskisi kaikkia kotoutumista edistäviä palveluja.

Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 13 luvussa säädettäisiin työvoimapalveluiden valtakunnallisista tietojärjestelmäpalveluista, joita kunnan työvoimapalvelut käyttäisivät työnhakijaksi ilmoittautuneiden maahanmuuttajien kohdalla. Työvoimapalveluiden

järjestämisestä annetussa lakiehdotuksessa säädetään työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmästä, jota käytetään julkisten työvoimapalvelujen asiakastietojen käsittelyssä. Parhailaan ovat käynnissä työllisyyden edistämisen kuntakokeilut, joihin osallistuvilla kunnilla on työllisyyden edistämisen kuntakokeiluista annetun lain (1269/2020) 14 §:n mukaan velvollisuus käyttää työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmää mainitussa laissa tarkoitettujen tehtävien järjestämisessä ja tuottamisessa. Vastaavaa valtion tarjoaman asiakastietojärjestelmän käyttövelvoitetta ei esitetä olevan työvoimapalvelujen järjestämisvastuun siirryttyä kunnille siten kuin työvoimapalvelu-uudistuksessa esitetään.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus vastaisi kotoutumisen edistämisen valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin kuuluvien valtakunnallisen tietovarannon ja asiakastietojärjestelmäkokonaisuuden kehittämisestä ja ylläpidosta. Valtakunnallinen tietovaranto sisältäisi sekä operatiivisen toiminnan tietoaineistot että raportoinnin ja tilastoinnin tietoaineistot. Tietovaranto koskisi kaikkia maahanmuuttajia, mutta järjestelmä ei. Työnhakijoiden osalta sovellettaisiin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 13 luvun mukaista tietojärjestelmää, ja muiden maahanmuuttajien osalta tämän luvun mukaista tietojärjestelmää.

Tietovarantoon tallennettavista tiedoista säädettäisiin tarkemmin ehdotetussa 74 §:ssä, käyttöoikeuksista valtakunnalliseen asiakastietojärjestelmäkokonaisuuteen ehdotetuissa 77–78 §:ssä ja kunnan omasta asiakastietojärjestelmästä ehdotetussa 80 §:ssä.

Kotoutumisen edistämisen valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen ylläpitäjänä -Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus vastaisi tietojärjestelmäpalveluihin kuuluvien tietovarannon ja asiakastietojärjestelmän teknisistä määrittelyistä. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, tiedonhallintalaki) 22 §:n 3 momentin nojalla Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus määrittäisi valtakunnallisesta tietovarannosta teknisen rajapinnan avulla luovutettavien tietojen tietorakenteen kuvauksen ja ylläpitäisi sitä.

Lisäksi 2 momentissa säädettäisiin valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen kehittämiseen liittyvästä yhteistyöstä Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen ja tietojärjestelmäpalveluja käyttävien kuntien välillä. Yhteistyö Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen ja tietojärjestelmäpalveluja käyttävien kuntien välillä olisi tärkeää, sillä kotoutumisen edistämisen valtakunnallista tietojärjestelmää ei tällä hetkellä ole, mutta jatkossa sen käyttäjistä suurin osa olisi kunnan palveluksessa. Tietojärjestelmäpalvelujen käyttäjäkokeemukset ovat yksi keskeinen lähde selvitetessä ja arvioitaessa kotoutumisen edistämisen asiakastietojärjestelmän kehittämistarpeita. Jatkossa myös tietojärjestelmäkehittämisessä tarvittava kotoutumisen edistämisen asiakaspalveluosaaminen olisi pääosin kunnilla, joten kunnille kertyisi kotoutumispalvelujen toimeenpanossa myös paljon tietojärjestelmäpalveluiden kehittämistyössä hyödyllistä tietoa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen tulisi huolehtia siitä, että toteutettavista kehittämistoimenpiteistä informoitaisiin kuntia ennen toimenpiteiden suorittamista siten, että kunnilla olisi riittävästi aikaa valmistautua muutostoimenpiteisiin ja sopeutua muutoksiin. Yhteistyö tietojärjestelmäpalvelujen kehittämisessä sisältäisi myös yhteistyön järjestelmämuutoksista aiheutuvien käyttäjäkoulutusten järjestämiseksi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin myös kunnan velvollisuudesta käyttää valtakunnallista tietovarantoa kotoutumisen edistämisen toimeenpanossa. Tiedoista, jotka työvoimaviranomaisilla olisi velvollisuus tallentaa valtakunnalliseen tietovarantoon säädettäisiin ehdotetussa 74 §:ssä.

Ehdotetun 3 momentin mukaan kunta voisi kuitenkin käyttää asiakastietojen käsittelyssä ja tallentamisessa valtakunnalliseen tietovarantoon myös muuta kuin valtion tietojärjestelmäpalveluihin kuuluvaa asiakastietojärjestelmäkokonaisuutta. Kunnalla olisi kuitenkin ehdotetun 2 momentin mukaisesti velvollisuus käyttää valtakunnallista kotoutumisen edistämisen tietovarantoa. Selvyyden vuoksi on katsottu tarkoituksenmukaiseksi vahvistaa lainsäädännössä, että kunnat voivat valita, käyttävätkö ne tässä laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamisessa valtion tarjoamaa asiakastietojärjestelmäkokonaisuutta vai muuta asiakastietojärjestelmää.

Kunnan käyttämän muun asiakastietojärjestelmän tulisi olla yhteensopiva valtion asiakastietojärjestelmän kanssa. On syytä arvioida myös tarvetta sille, että valtakunnallinen järjestelmä sisältäisi myös sähköiset asiointipalvelut kotoutuja-asiakkaille. Lisäksi kunnan käyttämän muun kuin valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin kuuluvan asiakastietojärjestelmän tulisi teknisiltä ominaisuuksiltaan olla yhteensopiva kotoutumisen edistämisen valtakunnallisen tietovarannon kanssa siten, että tietojärjestelmällä voidaan sekä vastaanottaa tietoja valtakunnallisesta tietovarannosta että luovuttaa tietoja valtakunnalliseen tietovarantoon. Käytännössä tietojen vastaanottaminen ja luovuttaminen tapahtuisi teknisen rajapinnan avulla. Tietojen luovuttamisesta teknisen rajapinnan avulla viranomaisten välillä säädetään tiedonhallintalain 22 §:ssä.

74 §. Käsiteltävät ja valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettavat tiedot. Pykälässä säädettäisiin siitä, mitä tietoja henkilöasiakkaasta voidaan käsitellä, sekä siitä mitä tietoja viranomaisen olisi tallennettava 74 §:ssä tarkoitettuun valtakunnalliseen tietovarantoon.

Käsiteltävät tiedot vastaisivat osittain työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 13 luvun 2 §:n 1–3 momenteissa säädettyä, mutta painopiste olisi kotoutuja-asiakkaiden kannalta oleellisista tiedoista, minkä vuoksi mukana olisi myös esimerkiksi oleskelulupaan liittyvät tiedot.

Ehdotetun 1 momentin 1 kohdalla on liittyviä henkilötunnusta koskevaan uudistukseen, mutta tieto on informatiivisesti mukana selvyyden vuoksi. Henkilötunnus on keskeinen tieto kotoutuja-asiakkaan yksilöinnissä. Oleskeluluvan saanut maahanmuuttaja saa henkilötunnuksen melko nopeasti, ja sitä tietoa voidaan käsitellä, kun se on saatu.

Ehdotetun 1 momentin 2 kohdan mukaan henkilöasiakkaan nimi- ja yhteystietoja voidaan käsitellä myös. Nämä ovat erityisen tärkeitä henkilöiden tavoittamisen kannalta. Yhteystiedot kattavat myös sähköpostiosoitteen, mikäli kotoutuja-asiakkaalla sellainen on.

Ehdotetun 1 momentin 3 kohdan mukaan voitaisiin käsitellä oleskelulupaan liittyviä tietoja. Tällä tarkoitetaan oleskeluluvan muotoa, antamisajankohtaa ja muita tietoja, joilla on merkitystä sille, mitä kotoutumislain mukaisia palveluita kotoutuja-asiakas saa. Esimerkiksi osaamisen ja kotoutumisen alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma laadittaisiin vain ensimmäisten vuosien aikana siten kuin niitä koskevissa pykälissä esitetään. Lisäksi oleskelulupatiedoilla on merkitystä siinä, onko henkilö kiintiöpakolainen tai muu kotoutumislain ehdotetun 2 §:n 3 tai 4 momentin henkilö, ja koskeeko häntä esimerkiksi kuntapaikalle ohjaaminen tai 8 luvussa säädetyt korvaukset.

Ehdotetun 1 momentin 4 kohdan mukaan voitaisiin käsitellä kunnan viranomaisen kanssa asiointiin sekä asioinnin mahdollisesti edellyttämiin erityisjärjestelyihin liittyviä tietoja. Tällä voitaisiin tarkoittaa esimerkiksi tulkin järjestämistarvetta ja asiointikieltä.

Ehdotetun 1 momentin 5 kohdan mukaan voitaisiin käsitellä koulutusta, työhistoriaa ja ammatillista osaamista koskevia tietoja sekä muita kotoutumisen edistämiseksi käytettäviä tietoja. Kyseessä olevat tiedot ovat osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnissa selvitettäviä tietoja.

Ehdotetun 1 momentin 6 kohdan mukaan voitaisiin käsitellä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointia, kotoutumis- ja muita suunnitelmia palvelusisältöineen ja kestoineen sekä suunnitelmien toteuttamista koskevia tietoja. Tämä kirjaus kattaisi muun muassa tiedot siitä, onko henkilöllä tarve monialaiselle osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnille taikka monialaiselle kotoutumissuunnitelmalle. Kirjaus kattaisi myös tiedot siitä, milloin maahanmuuttajalle on laadittu palvelutarpeen arviointeja taikka kotoutumis- tai muita suunnitelmia, joilla on merkitystä kotoutumisen edistämiseksi.

Ehdotetun 1 momentin 7 kohdan mukaan voitaisiin käsitellä tietoja kotoutumista edistävästä palveluista ja jatko-ohjauksesta muihin palveluihin. Kirjaus kattaisi muun muassa sen, että tietovaranto sisältäisi maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman, josta näkisi, mihin palveluihin ja toimenpiteisiin maahanmuuttajan on sovittu osallistuvan ja millä aikavälillä.

Ehdotetun 1 momentin 8 kohdan mukaan voitaisiin käsitellä terveydentilaa sekä työ- ja toimintakykyä koskevia tietoja ja arviota, joilla on vaikutusta henkilön kotoutumiseen ja jotka ovat välttämättömiä palvelujen tarjoamiseksi hänelle.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen tietojen saaminen pohjautuu maahanmuuttajan omaan ilmoitukseen tai ne voivat olla vahvistettuja. Ehdotetun 2 momentin mukaan, jos käsiteltävä henkilötieto on saatu muualta kuin rekisteröidyltä itseltään, henkilön tietoihin tulee merkitä, mistä tieto on saatu ja kuka tiedon on merkinnyt.

Pykälän 3 momentin säädettäisiin, että rekisteröidyllä ei olisi yleisen tietosuojasetuksen 18 artiklassa säädettyä oikeutta 1 momentissa tarkoitettujen tietojen käsittelyn rajoittamiseen. Vastaava säännös on julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 luvussa. EU:n yleisen tietosuojasetuksen 18 artiklassa säädetään rekisteröidyn oikeudesta käsittelyn rajoittamiseen ja 23 artiklan 1 kohdassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus lainsäädännöllä rajoittaa muun muassa 18 artiklassa säädettyjen velvollisuuksien ja oikeuksien soveltamisalaa, jos kyseisessä rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja rajoitus on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide. Tätä koskeva arviointi kuvataan tarkemmin luvussa 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin tietojen tallentamisesta valtakunnalliseen tietovarantoon. Valtakunnallisen asiakastietovarannon tarkoituksena olisi koota yhteen kotoutuja-asiakkaita koskevat tiedot siten kuin laissa säädetään. Kunnan olisi tallennettava tiedot jokaisesta kotoutuja-asiakkaasta ja maahanmuuttajasta, jolle toteutetaan 12 tai 13 §:ssä tarkoitettu arviointi, mukaan lukien työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettu työnhakijasta. Kyseessä on selkeyttävä kirjaus siitä, että kotoutumisen asiakastietojärjestelmässä käsitellään tietoja sekä työnhakija-asemassa olevista että työvoiman ulkopuolisista maahanmuuttajista ja kotoutuja-asiakkaista.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin tiedoista, jotka ovat tarpeen 71§:n 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien toteuttamiseen ja jotka kunnalla olisi velvollisuus tallentaa valtakunnalliseen tietovarantoon. Koska kunnat käyttäisivät valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettuja tietoja päivittäisessä asiakastyössä, tiedot tulisi tallentaa tietovarantoon reaaliaikaisesti. Vastaavasti

tietovarannon kotoutumisen edistämisen operatiivisen toiminnan tietoaaineistot olisivat reaaliaikaisesti kunnan käytettävissä.

Valtakunnalliseen tietovarantoon olisi tallennettava ensinnäkin tiedot, jotka ovat tarpeen kotoutumislaisissa säädettyjen palveluiden järjestämiseksi ja tuottamiseksi. Näillä tiedoilla tarkoitettaisiin tietoja, jotka ovat tarpeen esimerkiksi asiakkaan palveluprosessin ja asiakaspalvelun sujuvaksi toteuttamiseksi. Kotoutumispalveluiden asiakkaan olisi mahdollista osallistua myös muun kuin kotipaikkansa kunnan järjestämään palveluun, jolloin olisi tarkoituksenmukaista, että asiakkaan tiedot tallennettaisiin valtakunnalliseen tietovarantoon, jossa ne olisivat tietojen käsittelyyn oikeutettujen kunnan käytettävissä. Myös kunnasta toiseen muuttamisen tai oppilaitoksen vaihtamisen myötä olisi syytä, että tiedot olisivat valtakunnallisessa järjestelmässä uuden kotikunnan tai oppilaitoksen saatavilla.

Näitä tietoja olisivat ainakin 1 §:ssä tarkoitetut asiakkaiden tiedot. Momentissa säädettäisiin siten tiedoista, jotka kunnalla vähintään on velvollisuus tallentaa valtakunnalliseen tietovarantoon. Lisäksi 4 momentti sisältäisi asetuksenantovaltuuden, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettavista tiedoista.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklassa säädetään rekisterinpitäjän velvollisuudesta toimittaa rekisteröidylle tietoja hänen henkilötietojensa käsittelystä silloin kun tietoja kerätään rekisteröidyltä. Yleisen tietosuoja-asetuksen 14 artiklassa säädetään rekisterinpitäjän velvollisuudesta toimittaa rekisteröidylle tietoja hänen henkilötietojensa käsittelystä silloin kun tiedot saadaan jostain muualta. Ei siten ole tarpeen säätää erikseen, että tietojen tallettamisesta järjestelmään on kerrottava henkilöasiakkaalle.

75 §. *Valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettujen tietojen poistaminen ja arkistointi.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tietojen poistamisesta ja arkistoinnista. Yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa säädetyn säilytyksen rajoittamisperiaatteen mukaan henkilötiedot on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten. Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan kansallinen lainsäädäntö voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan asetuksen sääntöjen soveltamista. Tällaiset erityiset säännökset voivat koskea muun muassa säilytysaikoja.

Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 13 luvun vastaavan säännöksen mukaan kaikki asiakasta tai palveluntuottajaa koskevat tiedot poistetaan, kun asiakkuuden tai sopimussuhteen päättymisestä on kulunut neljä vuotta. Tietoa ei kuitenkaan poisteta, jos se on tarpeen säännöksiin perustuvan tehtävän hoitamiseksi tai vireillä olevan asian johdosta. Käsillä olevassa pykälässä ehdotetaan säilytysaikojen yhtenäistämisen vuoksi vastaavaa sääntelyä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtävänä olisi poistaa asiakastiedot, koska teknisesti asiakastietojärjestelmää ylläpitävänä Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus on ainoa taho, joka voi sen käytännössä tehdä.

Asiakastiedon eheyden kannalta olisi olennaista, että asiakastiedoista ei tehtäisi osittaisia poistoja ennen lopullista säilyttämisaajan päättymistä. Asiakkaan prosessien turvaamiseksi keskeiset tiedot tulisi olla saatavilla yhtenäisessä muodossa ja poistot tulisi tehdä kokonaisuutena säädetyn ajan puitteissa. Kotoutumista edistävien palveluiden turvaamiseksi olisi olennaisen tärkeää, ettei asiakastiedoista poistettaisi tietoja ennen kuin asiakkuuden jälkeiset mahdolliset prosessit olisi ratkaistu ja saatu päätökseen. Koska asiakkaan tiedot jatkossa ehdotetaan säilytettävän kokonaisuutena, voidaan yleisen tietosuoja-asetuksen mukaista rekisteröidyn oikeutta säilytyksen

rajoittamiseen toteuttaa rajaamalla se neljään vuoteen asiakkuuden päättymisestä, mitä voidaan pitää asiakkaan prosesseihin kohdistuvien toimien kannalta pääsääntöisesti riittävänä.

Esimerkiksi Euroopan sosiaalirahaston (ESR) rahoituksella järjestettyä palvelua koskevaa tietoa ja muita tähän liittyviä asiakkaan tietoja ei poistettaisi, koska säännökset edellyttävät tietojen säilyttämistä 10 vuoden ajan rahoituspäätöksessä vahvistetusta hankkeen päättymispäivästä (valtioneuvoston asetus rakennerahastoista osarahoitettavien kustannusten tukikelpoisuudesta (358/2014), 30 §). Asiakkaan tietoja ei tarvitsisi poistaa myöskään, jos vireillä on keskeneräinen muutoksenhakuprosessi.

Pykälän 2 *momentissa* olisi informatiivinen viittaus siihen, että tietojen arkistoinnista säädetään arkistolaisissa (831/1994). Vastaava säännös on työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 13 luvun tätä pykälää sisällöltään vastaavassa pykälässä.

76 §. Kotoutumisen edistämisen valtakunnallisen tietovarannon rekisterinpitäjät. Yleisen tietosuoja-asetuksen 26 artiklan mukaan, jos vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot, ne ovat yleisen tietosuoja-asetuksen 26 artiklan mukaan yhteisrekisterinpitäjiä. Yhteisrekisterinpitäjien vastuualueet voidaan määrittellä yhteisrekisterinpitäjien keskinäisellä järjestelyllä tai osittain tai kokonaan jäsenvaltion lainsäädännössä. Järjestelystä tai lainsäädännöstä on käytävä asianmukaisesti ilmi yhteisten rekisterinpitäjien todelliset roolit ja suhteet rekisteröityihin nähden. Rekisteröity voi käyttää yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisia oikeuksia suhteessa kuhunkin rekisterinpitäjään ja kutakin rekisterinpitäjää vastaan riippumatta yhteisrekisterinpitäjien vastuunjaosta.

Yleisessä tietosuoja-asetuksessa henkilötietojen käsittelijällä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun.

Ehdotetun 1 *momentin* mukaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus ja kunnat olisivat ehdotetussa 73 §:ssä tarkoitettuna valtakunnallisen tietovarannon yhteisrekisterinpitäjiä. Yhteisrekisterinpitäjinä toimivien Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen ja kuntien vastuualueet määriteltäisiin lainsäädännössä.

Pykälän 2 *momentissa* lueteltaisiin ne yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetty rekisterinpitäjän tehtävät, joista Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus vastaisi. Ehdotetun 2 *momentin* mukaan

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus vastaisi yleisen tietosuoja-asetuksen:

- 1) 12 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuista rekisterinpitäjän velvollisuuksista;
- 2) 25 artiklassa tarkoitettua sisäänrakennetusta ja oletusarvoisesta tietosuojasta;
- 3) 32 artiklassa tarkoitettua käsittelyn turvallisuudesta;
- 4) 35 artiklassa tarkoitettua tietosuojaa koskevasta vaikutustenarvioinnista;
- 5) 36 artiklassa tarkoitettua ennakkokuulemisesta ja muista sellaisista yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädettyistä rekisterinpitäjän velvollisuuksista, jotka koskevat käytettävän tietojärjestelmän tietoturvallisuutta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen vastuulle 2 *momentin* mukaan kuuluvat tehtävät vastaisivat työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 13 luvun vastaavassa säännöksessä säädettyjä rekisterinpitäjän tehtäviä.

Ehdotetussa 3 momentissa säädettäisiin, että Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus vastaisi lisäksi tietojen luovuttamisesta sekundäärisiin käyttötarkoituksiin eli niille ulkopuolisille tahoille, joille on laissa säädetty oikeus saada salassapitosäännösten estämättä tietoja työvoimapalvelujen asiakkaista. Tiedon saantiin oikeutetun tahon tulisi esittää tietopyyntö Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskukselle, joka luovuttaisi tiedot riippumatta siitä, minkä kunnan kotoutuja-asiakkaan tiedoista on kyse. Edellä mainitun tietojen luovuttamisen keskittäminen yhdelle taholle olisi tietosuojan ja tietoturvan kannalta tarkoituksenmukaisin ratkaisu. Tehtävän keskittäminen Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskukselle olisi tarkoituksenmukaista, koska se vastaa valtakunnallisen tietovarannon ylläpidosta.

Kunnat vastaisivat ehdotetun 4 momentin mukaan muista kuin ehdotetun 2 momentissa tarkoitettuista yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitetuista ja 3 momentissa Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskukselle säädetystä rekisterinpitäjän velvollisuuksista. Kunnat ovat asiakastietojärjestelmän pääasiallisia käyttäjiä ja tiedontuottajia. Näin ollen on perusteltua, että ne vastaisivat yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetystä muista kuin tietojärjestelmään suoraan liittyvistä rekisterinpitäjän tehtävistä. Kuntien keskinäisen vastuunjaon perusteena olisi rekisteröidyn asiakkuus. Kukin kunta vastaisi rekisterinpitäjän tehtävistä kotoutuja-asiakkaidensa osalta.

Yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädettyjä rekisterinpitäjän tehtäviä, joista kunnat vastaisivat, olisivat esimerkiksi 28 artiklan 1 kohdassa säädetty velvollisuus käyttää vain sellaisia henkilötietojen käsittelijöitä, jotka toteuttavat riittävät suojatoimet asianmukaisten teknisten ja organisatoristen toimien täytäntöönpanemiseksi niin, että asetuksen vaatimukset täyttyvät. Myös rekisteröidyn oikeuksien toteuttamiseen liittyvät rekisterinpitäjän tehtävät, lukuun ottamatta 2 momentissa Kehittämis- ja hallintokeskukselle ehdotettuja tehtäviä, kuuluisivat kunnille.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 26 artiklan 3 kohdan mukaan rekisteröity voi käyttää asetuksen mukaisia oikeuksiaan suhteessa kuhunkin rekisterinpitäjään ja kutakin rekisterinpitäjää vastaan riippumatta yhteisrekisterinpitäjien keskinäisestä vastuunjaosta. Tällä tarkoitetaan sitä, että rekisteröity saa asian vireille riippumatta siitä, mille rekisterinpitäjistä hän pyyntönsä esittää. Rekisteröidyn oikeuksien toteuttaminen edellyttää, että jollekin rekisterinpitäjistä esitetty pyyntö tai tiedustelu välitetään tarvittaessa sille rekisterinpitäjälle, joka rekisterinpitäjien keskinäisen vastuualuejaon mukaan vastaa asiasta. Jos rekisteröity esimerkiksi esittäisi Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskukselle vaatimuksen tietojensa oikaisemisesta, virasto voisi hallintolain (434/2003) mukaisesti siirtää asian sille kunnalle, jonka asiakkaana rekisteröity on.

77 §. Valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin kuuluvan asiakastietojärjestelmän käyttöoikeudet. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 13 luvun sääntelyä vastaavasti, että valtakunnalliseen asiakastietojärjestelmäkonaisuuteen kuuluvan asiakastietojärjestelmän käyttö edellyttäisi henkilökohtaista käyttöoikeutta.

Ehdotettu 1 momentti sisältäisi lisäksi informatiivisen viittauksen tiedonhallintalain 16 ja 17 §:ään. Tiedonhallintalain 16 §:n mukaan tietojärjestelmästä vastuussa olevan viranomaisen on määriteltävä tietojärjestelmän käyttöoikeudet. Lisäksi tiedonhallintalain 16 §:ssä säädetään, että käyttöoikeudet on määriteltävä käyttäjän tehtäviin liittyvien käyttötarpeiden mukaan, ja ne on pidettävä ajantasaisina. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus vastaisi ehdotetun 7 §:n mukaisesti valtakunnallisten tie-

tietojärjestelmäpalvelujen kehittämisestä ja ylläpidosta ja keskusta olisi pidettävä tiedonhallintalain 16 §:ssä tarkoitettuna tietojärjestelmästä vastuussa olevana viranomaisena. Näin ollen Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus vastaisi tietojärjestelmän käyttöoikeuksien määrittelystä.

Tiedonhallintalain 17 §:ssä säädetään lokitietojen keräämisestä. Mainitun pykälän mukaan viranomaisen on huolehdittava, että sen tietojärjestelmien käytöstä ja niistä tehtävistä tietojen luovutuksista kerätään tarpeelliset lokitiedot, jos tietojärjestelmän käyttö edellyttää tunnistautumista tai muuta kirjautumista. Lokitietojen käyttötarkoituksena on tietojärjestelmissä olevien tietojen käytön ja luovutuksen seuranta sekä tietojärjestelmän teknisten virheiden selvittäminen. Koska Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus vastaa valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin kuuluvasta asiakastietojärjestelmästä, kuuluisi järjestelmän lokitietojen kerääminen Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen vastuulle tiedonhallintalain 17 §:n mukaisesti. Tiedot voimassa olevista käyttöoikeuksista on pidettävä ajan tasalla.

Pykälän 2 ja 3 momentit vastaisivat työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 13 luvun vastaavaa sääntelyä. Ehdotetun 2 momentin mukaan käyttöoikeus olisi rajattava sisällöltään, laajuudeltaan, valtuuksiltaan ja kestoltaan henkilön tehtävien hoitamisen kannalta välttämättömään. Ehdotettu 2 momentti täydentäisi tiedonhallintalain 16 §:n säännöstä käyttöoikeuksien määrittelystä käyttäjän tehtäviin liittyvien käyttötarpeiden mukaan.

Tiedonhallintalain 17 §:n mukaan lokitietojen käyttötarkoituksena on tietojärjestelmissä olevien tietojen käytön ja luovutuksen seuranta sekä tietojärjestelmän teknisten virheiden selvittäminen. Tiedonhallintalain 17 §:ää koskevien hallituksen esityksen (HE 248/2018 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan lokitietojen keräämisen tarkoituksena ja perusteena on toteuttaa viranomaisten tietojärjestelmien tietoturvaluottamista siten, että lokitietojen perusteella voidaan selvittää virhetilanteita ja valvoa tietojärjestelmien käyttöä muun muassa oikeusturvan toteuttamiseksi ja virkavastuun todentamiseksi. Lokitietojen tarkoituksena on myös dokumentoida tietojärjestelmistä tehtävät luovutukset ja samalla osaltaan varmistaa, että luovutuksille on ollut olemassa lainmukainen peruste. Näistä syntyvät tietojärjestelmien käyttölokkit ja luovutuslokkit. Koska Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus olisi vastuussa valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin kuuluvan asiakastietojärjestelmän lokitietojen keräämisestä, se vastaisi myös tietojärjestelmässä olevien tietojen käytön ja luovutuksen seurannasta sekä tietojärjestelmän teknisten virheiden selvittämisestä tiedonhallintalain 17 §:ssä säädetyllä tavalla.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen velvollisuudesta ilmoittaa viipymättä kunnalle asiakastietojärjestelmän lokitiedoista havaituista poikkeamista. Jos poikkeamassa ei olisi kyse tietojärjestelmän teknisestä virheestä, kunnan tulisi viipymättä selvittää syy havaittuun poikkeamaan. Jos poikkeama olisi seurausta virheellisestä tai lainvastaisesta menettelystä, kuten henkilötietojen käsittelystä tai salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta ilman laissa säädettyä perustetta, tulisi kunnan ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin, jotta mahdollinen virheellinen menettely ei jatkuisi tai toistuisi. Lisäksi kunnan tulisi huolehtia mahdollisten tietosuojaloukkausten asianmukaisesta käsittelystä tarvittaessa yhdessä Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen kanssa.

78 §. *Käyttöoikeuden myöntäminen valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin kuuluvaan asiakastietojärjestelmään.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin viranomaisista, joiden palveluksessa oleville henkilöille käyttöoikeus valtakunnalliseen asiakastietojärjestelmäkokonaisuuteen

kuuluvaan asiakastietojärjestelmään voitaisiin myöntää sekä tehtävistä, joiden hoitamista varten käyttöoikeus voitaisiin myöntää. Ehdotetun 1 momentin mukaan käyttöoikeus voitaisiin myöntää kuntien, hyvinvointialueiden, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen, työ- ja elinkeinoministeriön palveluksessa oleville henkilöille.

Käyttöoikeuden valtakunnalliseen asiakastietojärjestelmäkokonaisuuteen kuuluvaan asiakastietojärjestelmään myöntäisi joko kunta tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus. Kunta myöntäisi käyttöoikeudet valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin palveluksessaan oleville henkilöille sekä ulkopuolisten tahojen palveluksessa oleville henkilöille hankkimansa palvelun osalta. Kunta myöntäisi käyttöoikeuden myös hyvinvointialueen palveluksessa oleville henkilöille, jotka osallistuvat 13 §:ssä tarkoitetun monialaisen alkukartoituksen tai 15 §:ssä tarkoitetun monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimiseen, tarkistamiseen tai muuttamiseen.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus] puolestaan myöntäisi käyttöoikeudet palveluksessaan oleville henkilöille sekä työ- ja elinkeinoministeriön palveluksessa oleville henkilöille. Lisäksi Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus myöntää käyttöoikeudet ulkopuolisten tahojen palveluksessa oleville henkilöille, kun kyse on keskuksen tai työ- ja elinkeinoministeriön tekemästä toimeksiannosta tai hankkimasta palvelusta.

Käyttöoikeuksien myöntäminen olisi tarkoituksenmukaista antaa Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen lisäksi kuntien tehtäväksi, koska kunnilla on parhaimmat mahdollisuudet varmistua siitä, että käyttöoikeudet myönnetään kunnan palveluksessa oleville henkilöille oikean laajuisina huomioiden henkilön tehtävät, joiden hoitamiseksi käyttöoikeuden myöntäminen on välttämätöntä. Lisäksi käyttöoikeuksien myöntäminen yksinomaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen toimesta kaikille valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin kuuluvan asiakastietojärjestelmän käyttäjille vaatisi nykyistä enemmän resursseja käyttöoikeuksien myöntämiseen, jos yksinomaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtävänä olisi käyttöoikeuksien myöntäminen kaikille asiakastietojärjestelmää käyttäville kunnan, hyvinvointialueiden ja valtion viranomaisten palveluksessa oleville henkilöille. Kirjaus vastaisi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 13 luvun sääntelyä.

Ehdotetun 2 momentin mukaan käyttöoikeus voitaisiin myöntää, jos henkilö hoitaisi kotoutumislaislaissa tarkoitettuja tehtäviä, taikka kotoutumislaislaissa tarkoitettuihin palveluihin, tukiin tai asiakasprosesseihin liittyviä valvonta-, kehittämis-, seuranta-, tilastointi-, ennakointi- tai ohjaustehtäviä taikka rekisterinpitäjän tehtäviä taikka käyttöoikeuksien hallintaan ja lokitietojen keräämiseen liittyviä tehtäviä. Kirjaus vastaisi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 13 luvun sääntelyä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin niistä ulkopuolisista tahoista, joiden palveluksessa oleville henkilöille käyttöoikeus voitaisiin myöntää. Ehdotettu 3 momentti vastaisi sisällöltään työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 13 luvun sääntelyä.

Tiedonhallintalain 16 § ei rajoita käyttöoikeuksien ylläpitoa yksinomaan tietojärjestelmässä vastuussa olevan viranomaisen tehtäväksi. Tiedonhallintalakia koskevan hallituksen esityksen (HE 248/2018 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan 16 §:n osalta, että tietojärjestelmästä vastuussa oleva viranomaisena ei välttämättä ylläpitäisi käyttöoikeuksia, vaan tietojärjestelmää käyttävä viranomaisena voisi olla vastuussa käyttöoikeuksien ajan tasalla pitämisestä.

Perusteluissa todetaan lisäksi, että tyypillisesti tällaisia tietojärjestelmien käyttöoikeuksien vastuiden jakamista tapahtuu verkottuneissa usean viranomaisen yhteiskäytössä olevissa tietojärjestelmissä esimerkiksi palvelukeskuksiin organisoiduissa palveluntuotantomalleissa. Siten palvelukeskus määritteli käyttöoikeudet tietojärjestelmän vastuuviranomaisena, mutta tietojärjestelmää käyttävä viranomainen ylläpitäisi käyttöoikeuksia ajantasaisena. Edellä todetun perusteella, olisi mahdollista, että Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen lisäksi kunnat vastaisivat käyttöoikeuksien myöntämisestä ja ylläpidosta.

Pykälän 4 momentin mukaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus vastaisi käyttöoikeuksien teknisestä avaamisesta käyttöoikeuden myöntäneen viranomaisen ilmoituksen perusteella. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus siis vastaisi kaikkien käyttöoikeuksien teknisestä avaamisesta riippumatta siitä, onko kyse kunnan vai Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen myöntämästä käyttöoikeudesta. Keskuksen tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuuluisi myönnetyn käyttöoikeuden perusteiden oikeellisuuden tarkistaminen käyttöoikeuden avaamisen yhteydessä.

79 §. *Valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin kuuluvaan asiakastietojärjestelmään myönnetyn käyttöoikeuden muuttaminen ja poistaminen.* Pykälässä säädettäisiin käyttöoikeuden muuttamisen ja poistamisen perusteista sekä käyttöoikeuden muuttamiseen ja poistamiseen liittyvästä menettelystä. Käyttöoikeuden muuttaminen ja poistaminen olisi käyttöoikeuden myöntäneen viranomaisen eli ehdotetun 78 §:n mukaisesti kunnan tai Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtävä.

Ehdotetun 1 momentin mukaan käyttöoikeuden poistamisesta tai muuttamisesta on ilmoitettava Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskukselle, joka vastaa teknisistä poistoista ja muutoksista näiden ilmoitusten perusteella.

Ehdotetun 2 momentin mukaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen olisi poistettava käyttöoikeus ensinnäkin, jos kävisi ilmi, etteivät käyttöoikeuden myöntämiselle 78 §:ssä säädetyt edellytykset enää täyty. Tällainen tilanne voisi syntyä esimerkiksi, jos henkilö, jolle käyttöoikeus on myönnetty, olisi siirtynyt muihin tehtäviin. Lisäksi Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen olisi poistettava käyttöoikeus, jos poistaminen olisi välttämätöntä muusta henkilötietojen suojaan tai asiakastietojärjestelmän tietoturvaan liittyvästä painavasta syystä. Tämä kolmas peruste olisi avoin ja mahdollistaisi väärinkäyttöksiin puuttumisen.

Ehdotetun 3 momentin mukaan käyttöoikeuden myöntänyt viranomainen voisi poistaa käyttöoikeuden myös, jos käyttöoikeutta olisi käytetty 77 §:n 3 momentin, yleisen tietosuoja-asetuksen tai tietosuojalain vastaisesti. On perusteltua, että Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus voisi käyttää harkintavaltaa käyttöoikeuden poistamisessa, jos tietojen käsittelyssä tapahtunut virheellisyys on ollut tahaton tai vähäinen ja virhe on oikaistavissa tai korjattavissa.

Ehdotetun 4 momentin mukaan käyttöoikeuden myöntäneen viranomaisen olisi muutettava käyttöoikeutta, jos haettu tai myönnetty käyttöoikeus ei enää vastaa sisällöltään, laajuudeltaan, valtuuksiltaan tai kestoltaan sitä tarkoitusta, johon sitä on haettu tai johon se on myönnetty.

Käyttöoikeuden myöntäneen viranomaisen tulisi ilmoittaa Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskukselle käyttöoikeuden muuttamisesta tai poistamisesta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus vastaisi ehdotetun käyttöoikeuden teknisestä poistamisesta tai muuttamisesta vastaanottamansa ilmoituksen perusteella.

80 §. Kunnan oma asiakastietojärjestelmä. Kunnalla ei olisi velvollisuutta käyttää valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin kuuluvaa asiakastietojärjestelmää tässä laissa säädettyjen tehtäviensä hoitamisessa ja asiakastietojen käsittelyssä ja tallentamisessa valtakunnalliseen tietovarantoon, vaan kunta voisi käyttää edellä mainittujen tehtävien hoitamisessa myös muuta asiakastietojärjestelmää.

Kunnalla tarkoitetaan tässäkin pykälässä esitetyn 7 §:n mukaisesti kuntaa tai kuntien yhteistyötä, esimerkiksi kuntayhtymää. Tiedonhallintalain 4 §:n 1 momentin 7 ja 8 kohdan mukaan laissa tarkoitettuja tiedonhallintayksiköitä ovat kunnat ja kuntayhtymät. Kuntien ja kuntayhtymien tulee näin ollen noudattaa tiedonhallintalain säännöksiä, kun ne käyttävät kotoutumisen edistämisen täytäntöönpanossa omaa asiakastietojärjestelmäänsä työvoimapalvelujen valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin kuuluvan asiakastietojärjestelmän sijaan. Kunta vastaisi siten tiedonhallintalain 16 §:n nojalla käyttämänsä oman asiakastietojärjestelmänsä käyttöoikeuksien hallinnasta ja tiedonhallintalain 17 §:ssä tarkoitettua lokitietojen keräämisestä.

Pykälän 1 momentissa todettaisiin selvyyden vuoksi kunnan vastaavan käyttämästään omasta asiakastietojärjestelmästä. Lisäksi momentti sisältäisi informatiivisen viittauksen tiedonhallintalain 16 §:ään, jossa edellä mainituin tavoin säädetään tietojärjestelmien käyttöoikeuksien hallinnasta.

Pykälän 2 momentin mukaan kunnan tulisi noudattaa lisäksi 77 §:n 2 ja 3 momentissa säädettyä myöntäessään käyttöoikeuksia 1 momentissa tarkoitettuun omaan asiakastietojärjestelmänsä, kun käyttöoikeus koskee 74 §:ssä tarkoitettuja tietoja. Koska kunta käsittelisi myös omalla asiakastietojärjestelmällään sellaisia kotoutuja-asiakkaiden tietoja, jotka ovat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 tai 25 kohdan nojalla salassa pidettäviä, tulisi kunnan rajata myös omaan asiakastietojärjestelmänsä myönnettävä käyttöoikeus sisällöltään, laajuudeltaan, valtuuksiltaan ja kestoltaan siihen, mikä on käyttöoikeuden saavan henkilön tehtävien hoitamisen kannalta välttämätöntä. Riippumatta siitä, mitä tietojärjestelmää asiakastietojen käsittelyssä käytetään henkilö, jolle on myönnetty käyttöoikeus, saisi käsitellä vain sellaisia 74 §:ssä tarkoitettuja tietoja, jotka ovat välttämättömiä hänen tehtäviensä hoitamiseksi, ja vain siten kuin hänen tehtäviensä hoitamiseksi on välttämätöntä.

81 §. Kuntaan ohjaamisen valtakunnallisen suunnittelun tiedonsaanti. Kyseessä olisi ensimmäinen tiedonsaantioikeutta koskeva pykälä. Sen mukaan työ- ja elinkeinoministeriöllä olisi oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä kuntaan ohjaamisen valtakunnallista suunnittelua koskevassa 38 §:ssä sekä valtion tehtäviä koskevissa 50–52 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot kuntiin siirtyneistä 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä. Kuntaan ohjaamisesta säädetäisiin tarkemmin 4 luvussa ja valtion tehtävistä kotoutumisen edistämässä 7 luvussa.

Työ- ja elinkeinoministeriölle riittää useimmissa tapauksissa anonymisoitu tieto maahanmuuttajista, esimerkiksi myönnettyjen eri oleskelulupatyyppeiden lukumääristä, lähtömaan kansalaisuuksista, kiintiöpakolaisten määrästä ja niin edelleen. Työ- ja elinkeinoministeriö tarvitsee näitä tietoja voidakseen suunnitella, kehittää ja seurata kotoutumisen edistämistä sekä kuntaan ohjaamista valtakunnallisesti. Sääntely vastaa voimassa olevaa sääntelyä. Nykyisinkin työ- ja

elinkeinoministeriöllä on oikeus saada nämä tiedot Maahanmuuttovirastolta. Tiedot voitaisiin toimittaa automaattisesti, myöntämällä käyttöoikeuksia olemassa oleviin tietojärjestelmiin taikka erillisenä selvityksenä työ- ja elinkeinoministeriön pyynnöstä. Käytännössä Maahanmuuttovirasto vastaa Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmästä. Kyseisestä järjestelmästä, sen rekisterinpidosta ja tiedonkäsittelystä säädetään laissa henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020).

82 §. Kuntaan ohjaamisen alueellinen tiedonsaanti. Ehdotetun *1 momentin* mukaan Maahanmuuttoviraston olisi toimitettava elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle maksutta ja salassapitosäännösten estämättä kuntapaikkaa koskevaa sopimusta koskevassa 40 §:ssä ja kuntaan ohjaamista koskevassa 41 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot niistä 2 §:n 3 tai 4 momentin tarkoitetuista henkilöistä, joiden ohjaamista kuntapaikalle Maahanmuuttovirasto esittää. Sääntely vastaa voimassa olevaa sääntelyä. Nykyisinkin Maahanmuuttovirasto toimittaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle nämä tiedot valmistellessaan esitystä kuntaan osoittamiseksi. Tällöin keskusteluja käydään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja kunnan välillä, jolloin päätetään henkilön osoittamisesta kuntaan eli tässä esityksessä esitetyn uuden käsitteistön mukaisesti henkilön ohjaamisesta kuntapaikalle. Ilman tietoa tällaisesta henkilöstä, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ei voi keskustella kunnan kanssa kuntapaikalle ohjaamisesta.

Maahanmuuttovirastolta saadaan muun muassa tiedot henkilön oleskeluluvan perusteesta, myöntämisen ajankohdasta sekä muut välttämättömät tiedot. Mikäli henkilö on kiintiöpakolainen, Maahanmuuttovirasto toimittaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle YK:n pakolaisasiain valtuutetun toimiston (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) kautta saamansa tiedot. Nämä tiedot kattavat myös henkilön sosiaali- ja terveystietoja, joita voidaan tarvita kuntaan ohjaamisessa esimerkiksi sen määrittämisessä, millainen asunto sopii henkilön mahdollisten rajoitteiden puitteissa taikka sen määrittämisessä, millaisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita kiintiöpakolainen mahdollisesti tarvitsee ja onko kyseisessä kunnassa tai lähistöllä niitä tarjolla.

Ehdotetun *2 momentin* mukaan kunnalla ja hyvinvointialueella olisi oikeus saada toisiltaan, Maahanmuuttovirastolta ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä kuntapaikkoja koskevan sopimuksen, kuntaan ohjaamisen ja kuntapaikalle vastaanoton 40–42§:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot niistä 2 §:n 3 tai 4 momentin tarkoitetuista henkilöistä, joista Maahanmuuttoviraston tehnyt elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle 41 §:ssä tarkoitettujen esityksen kuntaan ohjaamisesta.

Kunta laatii 40 §:ssä tarkoitettujen sopimuksen kuntapaikoista ja hyvinvointialuetta kuullaan sen valmistelussa. Esimerkiksi kyseisen sopimuksen päivittäminen maahanmuuttajavolyymien muutosten myötä voisi olla syy, jota varten tarvittaisiin tietoja näistä henkilöistä.

Esitetyssä 41 §:ssä säädettäisiin kuntaan ohjaamisesta, jossa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ohjaisi henkilön kuntapaikalle sovittuaan siitä kunnan kanssa. Kunta kuulisi hyvinvointialuetta. Tässä prosessissa on erityisen tärkeää, että kunta ja hyvinvointialue saavat kyseistä henkilöä koskevat tiedot, hänen mahdolliset palvelun tarpeensa, mukaan lukien perheenjäsenten varhaiskasvatuksen tai koulutuksen tarpeet, sekä hänen sosiaali- ja terveystiedot, voidakseen tehdä päätöksen kuntapaikalle ohjaamisesta.

Kunnan tulisi järjestää asunto 42 §:ssä tarkoitettulla tavalla, mitä varten tulisi olla tietoa esimerkiksi perheen koosta ja mahdollisista toimintakyvyn rajoitteista, joilla olisi vaikutusta asunnon valintaan. Esimerkiksi suurperhettä ei voisi majoittaa yksioon eikä pyörätuolilla liikkuvaa yksilöä kerrostaloon, jossa ei ole hissiä tai muuten esteetöntä kulkua. Kunta ja hyvinvointialue

tekisivät läheistä yhteistyötä kuntapaikalle osoitettavan henkilön ensimmäisten päivien aikana, siten kuin on kuvattu 43 §:n perusteluissa tarkemmin. Olisikin tärkeää, että ne voisivat myös jakaa toisilleen välttämätöntä tietoa tehtäviensä toteuttamiseen.

83 §. *Kotoutumisohjelman mukaisiin palveluihin tavoittamiseen liittyvä tiedonsaantioikeus.* Pykälässä säädettäisiin Maahanmuuttovirastolle ja Kansaneläkelaitokselle tiedonantovelvollisuuksia toimittaa kunnalle ja hyvinvointialueelle tietoa henkilöistä, jotta heidät saadaan tavoitettua kotoutumisohjelmaan sisältyviin palveluihin eli tarkemmin sanottuna esitetyn 12 §:n mukaiseen alkukartoitukseen tai 13 §:n mukaiseen monialaiseen alkukartoitukseen, jota seuraa 14 §:ssä tarkoitettu kotoutumissuunnitelma tai 15 §:ssä tarkoitettu monialainen kotoutumissuunnitelma, jolla sovitaan niistä toimenpiteistä ja palveluista, joihin maahanmuuttaja osallistuu. Kunta saa tavoitettua työvoimaviranomaisena kattavasti työnhakijoiksi ilmoittautuneet maahanmuuttajat. Sen sijaan työvoiman ulkopuolella olevien tavoittamista on kehitettävä. Työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien tavoittamista kuvataan tarkemmin nykytilan arvioinnissa, 12 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa sekä vaikutusten arvioinnissa.

Ehdotetun *1 momentin* mukaan Maahanmuuttoviraston olisi toimitettava kunnalle maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 12 §:ssä tarkoitettun osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen toteuttamiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettusta henkilöstä. Kunta saa jo nykyisen kotoutumislain nojalla nähdä Ulkomaalaisasioiden asiankäsitelyjärjestelmästä tiedot edellä tarkoitetuista henkilöistä liittyen näistä henkilöistä maksettavien valtion laskennallisten korvausten tarkasteluun. Voimassa olevan kotoutumislain mukaan tapahtuva tiedonsaanti esitetään nyt eksplisiittisesti säädettäväksi myös tavoittamiseen liittyvään käyttötarkoitukseen, eli näiden henkilöiden tavoittamiseen kotoutumisohjelman mukaisiin palveluihin. Nykyisinkin kunnissa on vaihtelevassa laajuudessa laadittu alkukartoituksia ja kotoutumissuunnitelmia näille kiintiöpakolaisille, kansainvälistä suojelua saaville ja muille edellä mainitulle kohderyhmälle.

Esityksen tavoitteena on tavoittaa kotoutumislain esitetyn 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettuja henkilöitä, eli esimerkiksi kansainvälistä suojelua saavia ja kiintiöpakolaisia. Kyseistä ryhmää on kuitenkin syytä pitää erityisen haavoittuvana, ja heidän kotoutumisensa edistämistä erittäin keskeisenä. Lisää perusteluja heidän tavoittamisestaan nykytilan kuvauksessa, 12 ja 13 §:n perusteluissa sekä vaikutusten arvioinnissa. On myös syytä huomioida, ettei osallistuminen vaikuttaisi esimerkiksi perhe-etuuksiin.

Ehdotetun *2 momentin* mukaan Kansaneläkelaitoksen olisi toimitettava kunnalle ja hyvinvointialueelle maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 12 §:ssä tarkoitettun osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen toteuttamiseksi välttämättömät tiedot maahanmuuttajasta, johon sovelletaan tätä lakia ja joka saa kotihoidon tukea. Lisää perusteluja heidän tavoittamisestaan nykytilan kuvauksessa, 12 §:n perusteluissa sekä vaikutusten arvioinnissa. Kansaneläkelaitos saa Maahanmuuttovirastolta tarvitsemansa tiedot oleskeluluvista jo nykyisin, ja tietää siten, keihin kotoutumislakia sovelletaan.

Ehdotetun *3 momentin* mukaan Kansaneläkelaitoksen olisi toimitettava kunnalle ja hyvinvointialueelle maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 13 §:ssä tarkoitettun osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen toteuttamiseksi välttämättömät tiedot maahanmuuttajasta, johon sovelletaan tätä lakia ja joka saa muuten kuin tilapäisesti toimeentulotuesta annetun lain mukaista toimeentulotukea. Säännös vastaa voimassa olevan kotoutumislain 87 a §:n sääntelyä. Kansaneläkelaitokselta saadun tiedon mukaan kotoutumislain 87 a §:n perusteella ilmoituksia on tehty vuositasolla 800-900 kappaletta. Lisää perusteluja heidän tavoittamisestaan nykytilan kuvauksessa, 13 §:n perusteluissa sekä vaikutusten arvioinnissa.

Ehdotetun *4 momentin* mukaan Maahanmuuttoviraston olisi toimitettava kunnalle ja hyvinvointialueelle maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 13 §:ssä tarkoitettun monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen toteuttamiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettusta henkilöstä taikka ihmiskaupan uhrista. Ihmiskaupan uhrille laadittaisiin monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja monialainen kotoutumissuunnitelma, jolla sovittaisiin niistä palveluista ja toimenpiteistä, joihin hän osallistuu. Ihmiskaupan uhrit ovat erityisen haavoittuvassa asemassa oleva kohderyhmä, jolle kotoutumispalveluista olisi merkittävästi hyötyä.

84 §. *Kunnan kotoutumista edistävien palveluiden tarjoamiseen liittyvä tiedonsaantioikeus.* Pykälässä säädettäisiin kunnan ja hyvinvointialueen tiedonsaantioikeudesta liittyen kotoutumista edistävien palveluiden tarjoamiseen.

Ehdotetun *1 momentin* mukaan kunnalla olisi oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä Maahanmuuttovirastolta tai Digi- ja väestötietovirastolta välttämättömät tiedot maahanmuuttajasta, jolle aiotaan tehdä 12 §:ssä tarkoitettu osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi. Näillä Maahanmuuttovirastolta saatavilla tiedoilla tarkoitetaan erityisesti tietoa henkilön oleskeluluvan perusteesta ja ajankohdasta, jotta kunta voi arvioida onko kunnan laadittava maahanmuuttajalle osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi. Ehdotetun 12 §:n mukaan kunnan olisi laadittava osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi aina tietyille kohderyhmille ja pyynnöstä voisi laatia myös muulle maahanmuuttajalle tiettyjen edellytysten täytyessä. Tätä arviointia varten kunta tarvitsee tiedot Maahanmuuttovirastolta. Digi- ja väestötieto virastolta kunta tarvitsee tiedon henkilön kotikunnasta, jotta kunta voi varmistua onko maahanmuuttaja sen asukas, ellei kunta saa tätä tietoa jo Maahanmuuttoviraston kautta. Tiedot voivat sisältää myös muita arvioinnin kannalta välttämättömiä tietoja. Mikäli tiedot on saatu jo 83 §:ssä tarkoitettua tavoittamista varten, ei niitä tarvitse toimittaa uudelleen.

Ehdotetun *2 momentin* mukaan kunnalla ja hyvinvointialueella olisi oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä toisiltaan, Maahanmuuttovirastolta tai Digi- ja väestötietovirastolta välttämättömät tiedot maahanmuuttajasta, jolle aiotaan tehdä 13 §:ssä tarkoitettu monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi. Edellä 1 momenttia vastaavasti tiedot koskevat erityisesti oleskeluluvan perustetta ja ajankohtaa sekä kotikuntamerkintää. Tiedot voivat sisältää myös muita arvioinnin kannalta välttämättömiä tietoja. Mikäli tiedot on saatu jo 83 §:ssä tarkoitettua tavoittamista varten, ei niitä tarvitse toimittaa uudelleen.

Ehdotetun *3 momentin* mukaan kunnalla ja hyvinvointialueella olisi oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä toisiltaan, maahanmuuttajan edeltävältä kotikunnalta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta, hyvinvointialueelta, 2 luvussa tarkoitettulta palveluntuottajalta ja 35 §:ssä tarkoitettulta alaikäisen edustajalta välttämättömät tiedot kotoutumissuunnitelman laatimista ja tarkastamista koskevissa 18 ja 20 §:ssä tarkoitettuja tehtäviä varten. Voidakseen tarkastaa ja päivittää kotoutumissuunnitelmaa viranomaisen tarvitsee tiedon esimerkiksi sovittujen palveluiden etenemisestä, aiemmin suoritetuista palveluista, mahdollisesta aiemmasta kotoutumissuunnitelmasta sekä muista tarkastamiseen tarvittavista tiedoista.

Ehdotetun 3 momentin mukaan kunta ja hyvinvointialue saisivat tiedot 18 ja 20 §:ssä tarkoitettua kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimista ja tarkastamista varten. Kunta on voimassa olevan lain nojalla voinut saada vastaavat tiedot, nyt esitetty sääntely olisi vain täsmällisempää. Hyvinvointialue saisi tiedot vain 15 §:ssä tarkoitettun monialaisen kotoutumissuunnitelman tarkastamista varten, mikäli tarkastaminen edellyttäisi kunnan ja hyvinvointialueen välistä monialaista yhteistyötä ja 13 §:ssä säädetyt edellytykset täyttyisivät edelleen.

85 §. *Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeus.* Pykälässä säädettäisiin Kansaneläkelaitokselle tiedonsaantioikeus saada kunnalta tieto maahanmuuttajan 14 §:ssä tarkoitetun kotoutumissuunnitelman tai 15 §:ssä tarkoitetun monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimisesta sekä kyseisen suunnitelman päättymisestä, jos maahanmuuttaja jatkaa omaehtoisia opintoja kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston täytyessä 29 §:ssä tarkoitetulla tavalla, jotta Kansaneläkelaitos voi huomioida muuttuneen tilanteen maksaessaan maahanmuuttajalle työttömyysetuutta ja kulkorvausta. Lakiehdotuksen 29 §:n 2 momentin mukaisella jatkoajalla omaehtoisiiin opintoihin ei sisältyisi kulkorvausta ja Kansaneläkelaitoksen tulisi huomioida kotoutumissuunnitelman päättyminen välittömästi maksaessaan etuuksia sen nojalla, jotta niitä ei jouduttaisi perimään maahanmuuttajalta takaisin.

86 §. *Laskennallisten korvausten käsittelyyn liittyvä tiedonsaantioikeus.* Pykälässä säädettäisiin voimassa olevan lain mukaisia tiedonsaantioikeuksia vastaavasti, mutta täsmällisemmin, laskennallisten korvausten käsittelyn tiedonsaantioikeuksista.

Ehdotetun *1 momentin* mukaan työ- ja elinkeinoministeriöllä ja Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksella olisi oikeus saada Maahanmuuttovirastolta sekä Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 60 ja 61 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettusta henkilöstä. Esityksen 60 § koskisi kunnan laskennallisia korvauksia ja 61 § hyvinvointialueen laskennallisia korvauksia.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus maksaa nämä korvaukset ja tarvitsee tiedon Maahanmuuttovirastolta sekä Digi- ja väestötietovirastolta. Käytännössä nykyisin kunnan laskennallisten korvausten tieto siirretään automaattisesti Maahanmuuttoviraston Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmästä, joka on yhdistänyt Digi- ja väestötietoviraston Väestötietojärjestelmästä poimimansa kotikuntatiedot, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen käyttämään Handi-maksatusjärjestelmään. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus saakin automaattisen maksatuskehotuksen. Laskennallisia korvauksia maksetaan voimassa olevan kotoutumislain 2 §:n 2 ja 3 momenteissa tarkoitetuista henkilöistä kolmen vuoden ajalta siitä alkaen, kun henkilölle, jonka kunnassa asumisen tai hyvinvointialueelta palvelujen saamisen perusteella korvaus maksetaan, on rekisteröity ensimmäinen kotikuntalainen (201/1994) mukainen kotikunta väestötietojärjestelmään. Tästä johtuen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus tarvitsee tietoja erityisesti henkilön oleskeluluvan perusteesta ja ajankohdasta sekä kotikuntamerkinästä ja sen ajankohdasta. Tiedot voivat sisältää myös muita välttämättömiä tietoja.

Kunnan korvausten edellytyksenä on, että kunnassa on laadittu 11 §:ssä tarkoitettu kotoutumishjelma, minkä vuoksi tieto myös ohjelmasta tarvittaisiin. Se ei kuitenkaan sisällä henkilötietoja, joten siitä ei ole tarpeen säätää erikseen.

Työ- ja elinkeinoministeriö on rekisterinpitäjä tässä järjestelmässä, jonka kautta Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus maksaa laskennallisia korvauksia, joten myös se tarvitsee nämä tiedot.

Ehdotetun *2 momentin* mukaan kunnalla olisi oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 60 §:ssä tarkoitettujen korvausten tarkastelemiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettun henkilön oleskeluvasta ja kotikuntalainen mukaisesta kotikunnasta. Kunta tarvitsee nämä tiedot, jotta se voi

jatkossakin tarkastaa sille maksetut korvaukset. Tiedot koskevat erityisesti oleskeluluvan perustetta ja ajankohtaa sekä kotikuntamerkintää ja sen ajankohtaa. Tiedot voivat sisältää myös muita välttämättömiä tietoja. Nykyisin tämä tiedonsaantioikeus on täytetty myöntämällä kunnalle katselu oikeuksia Maahanmuuttoviraston Ulkomaalaisasioiden asiankäsitteilyjärjestelmään, ja se olisi toimiva ratkaisu jatkossakin.

Ehdotetun 3 momentin mukaan myös hyvinvointialueella olisi oikeus saada tiedot vastaavasti kuin 2 momentissa kunnalla, hyvinvointialueen laskennallisten korvausten tarkastelemiseksi. Myös hyvinvointialueen osalta tiedonsaantioikeus voitaisiin käytännössä toteuttaa katselu oikeuksien myöntämisellä.

87 §. Muiden korvausten hakeminen ja käsittelyyn liittyvä tiedonsaantioikeus. Pykälässä säädetäisiin voimassa olevaa lakia tarkemmin muiden kuin laskennallisten korvausten eli erikseen haettavien korvausten hakemiseen ja käsittelyyn liittyvästä tiedonsaantioikeudesta.

Ehdotetun 1 momentin mukaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksella olisi oikeus saada Maahanmuuttovirastolta sekä Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä toimeentulotuesta ja vastaanottoon varautumisesta maksettavia korvauksia, erityiskorvauksia koskevien korvaushakemusten käsittelemiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitetun tarkoitettu henkilöstä. Lisäksi keskuksella olisi tarve saada välttämättömät tiedot ihmiskaupan uhrista tai alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleen lapsesta tai nuoresta heille järjestettyjen palveluiden kustannuksia koskevien korvaushakemusten käsittelemiseksi. Näistä valtion korvauksista kunnalle tai hyvinvointialueelle säädetäisiin 8 luvussa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus maksaisi nämä korvaukset kunnalle tai hyvinvointialueelle.

Maahanmuuttovirastolla on tieto maahanmuuttajien oleskeluluvasta, sen perusteesta ja ajankohdasta. Digi- ja väestötietovirastolla on tieto henkilön kotikuntamerkinnästä ja sen ajankohdasta. Näillä tiedoilla on merkitystä kustannusten korvaamisen kannalta. Ihmiskaupan uhri voi olla myös Suomen kansalainen, mutta tällöinkin Maahanmuuttovirastolta saataisiin tieto siitä, että henkilö kuuluu ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Välttämättömät tiedot voisivat kattaa muitakin tietoja, joita viranomaisen tarvitsisi tehtävässään.

Ehdotetun 2 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella olisi oikeus saada Maahanmuuttovirastolta, Digi- ja väestötietovirastolta, kunnalta ja hyvinvointialueelta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä vastaanottoon varautumista, erityiskorvauksia, ihmiskaupan uhrin kustannusten korvauksia sekä alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden kustannusten korvauksia tarkoitetun sopimuksen laatimiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitetusta henkilöstä, ihmiskaupan uhrista tai alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleesta lapsesta tai nuoresta. Maahanmuuttovirastolta sekä Digi- ja väestötietovirastolta tarvittaisiin jälleen erityisesti tietoja oleskeluluvasta, kotikuntamerkinnästä sekä ihmiskaupan uhrin auttamisjärjestelmään kuulumisesta. Voidakseen laatia sopimuksen kustannusten korvaamisesta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen pitäisi voida vaihtaa tietoja myös kunnan ja hyvinvointialueen kanssa. Välttämättömät tiedot voisivat kattaa muitakin tietoja, joita viranomaisen tarvitsisi tehtävässään.

Ehdotetun 3 momentin mukaan hyvinvointialueella olisi oikeus saada Maahanmuuttovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä toimeentulotukea ja erityiskorvauksia koskevien korvausten hakemiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitetusta henkilöstä, erityisesti hänen oleskeluvastaan ja kotikuntalain mukaisesta kotikunnastaan.

Hyvinvointialueella ja kunnalla olisi oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 67 §:ssä tarkoitettujen korvausten hakemiseksi välttämättömät tiedot ihmiskaupan uhrista, jälleen erityisesti oleskeluvasta ja kotikuntalain mukaisesta kotikunnasta.

Hyvinvointialueella olisi oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen tai nuorten kustannustenkorvausten hakemiseksi välttämättömät tiedot alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleesta lapsesta tai nuoresta, erityisesti oleskeluvasta ja kotikuntalain mukaisesta kotikunnasta.

Hyvinvointialue, ja ihmiskaupan uhrin osalta myös kunta, tarvitsee nämä tiedot voidakseen hakea korvauksia näille henkilöille järjestämistään palveluista, joista säädettäisiin kotoutumislaissa ja joiden korvaamisesta säädettäisiin 8 luvussa. Välttämättömät tiedot voisivat kattaa muitakin tietoja, joita viranomaisen tarvitsisi tehtävässään.

Ehdotetun 4 *momentin* mukaan hyvinvointialueella olisi oikeus käyttää 3 momentin perusteella saatuja tietoja 64 ja 68 §:ssä tarkoitetun sopimuksen laatimiseksi. On tarpeen säätää siitä, mikäli toiseen käyttötarkoitukseen tarkoitettuja tietoja voidaan käyttää toiseen käyttötarkoitukseen ja vaikka korvausten hakeminen ja siitä sopiminen liittyvät toisiinsa, on selkeyden vuoksi ehdotettu säädettävän tästä toisesta käyttötarkoituksesta.

Ehdotetun 5 *momentin* mukaan kunnalla olisi oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä vastaanottoon varautumiseen liittyvien korvausten hakemiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitetusta henkilöstä erityisesti hänen oleskeluvastaan ja kotikuntalain mukaisesta kotikunnastaan. Välttämättömät tiedot voisivat kattaa muitakin tietoja, joita viranomaisen tarvitsisi tehtävässään. Ehdotetun 6 momentin mukaan kunnalla olisi oikeus käyttää 5 momentin perusteella saatuja tietoja 63 §:ssä tarkoitetun sopimuksen laatimiseksi.

88 §. Valvontatehtäviin liittyvä tiedonsaantioikeus. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia täsmällisemmin valvontatehtäviin liittyvästä tiedonsaantioikeudesta. Ehdotetun 1 *momentin* mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella olisi oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 54 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot kunnalta, hyvinvointialueelta ja tässä laissa tarkoiteltulta palveluntuottajalta. Kyseisessä pykälässä säädettäisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävistä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävänä olisi tukea ja valvoa kuntia ja hyvinvointialueita kotoutumisen edistämiseksi. Hyvinvointialueiden osalta valvontatehtävä kohdistuisi erityisesti alaikäisten asumiseen perheryhmäkodeissa tai muissa asuinyksiköissä.

Ehdotetun 2 *momentin* mukaan aluehallintovirastolla ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolla olisi oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 56 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot kunnalta, hyvinvointialueelta ja tässä laissa tarkoiteltulta palveluntuottajalta. Ehdotetussa 56 §:ssä säädettäisiin aluehallintoviraston ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtävistä.

89 §. Alaikäisen edustajan tiedonsaantioikeus. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevan kotoutumislain 87 §:n 3 momenttia vastaava säännös alaikäisenä ilman huoltajaa maassa olevan lapsen edustajan tiedonsaantioikeudesta. Ilman huoltajaa olevalle lapselle määrättyllä edustajalla olisi jatkossakin oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä tässä laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maahanmuuttovirastolta, hyvinvointialu-

eelta, vastaanottokeskukselta, järjestelykeskukselta, kunnalta, Kansaneläkelaitokselta, perhe-ryhmäkodilta tai muulta asuinyksiköltä sekä 2 luvun mukaisia palveluja tuottavalta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta.

Alaikäisen edustajan tehtäviin sovelletaan voimassa olevan kotoutumislain mukaan sekä sovellettaisiin esitetyn 36 §:n mukaan, mitä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 41 §:ssä säädetään. Sen mukaan edustaja käyttää huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa lapsen henkilöä ja varallisuutta koskevissa asioissa sekä hoitaa lapsen varallisuutta siten kuin oikeudenkäymiskaaren 12 luvun 1 ja 2 §:ssä, hallintolain 14 §:ssä, oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 25 §:ssä sekä holhousoimesta annetussa laissa (442/1999) säädetään. Ennen lapsen henkilöä tai varallisuutta koskevan päätöksen tekemistä lasta on kuultava tämän lain 5 §:n 2 momentissa säädettyllä tavalla. Edustaja toimii käytännössä samoin kuin lapsen huoltaja toimisi sen osalta, mitä koskee lapsen puhevallan käyttämistä. Edustaja voikin tarvita tietoja hyvinkin kattavasti riippuen siitä, millaisissa asioissa lapsen puhevaltaa on tarpeen käyttää.

Alla on esimerkinomainen listaus tiedoista, joita edustaja saattaisi tarvita jossain kohtaa tehtäviään:

- 1) nimet;
- 2) syntymäaika ja -paikka sekä iän määrittämiseen liittyvät tiedot;
- 3) henkilötunnus;
- 4) äidinkieli ja asiointikieli;
- 5) oleskelulupa-asioihin ja jatkolupiin liittyvät tiedot;
- 6) kansalaisuus tai kansalaisuudettomuus ja kansallisuus;
- 7) kuntapaikkaa koskevat tiedot;
- 8) koti- ja asuinpaikkaa koskevat tiedot;
- 9) perheenyhdistämiseen liittyvät tiedot;
- 10) ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkuutta koskevat tiedot;
- 11) sosiaalihuollon, lastensuojelun, vammaispalveluiden tai muiden vastaavien palveluiden asiakkuustiedot sekä terveystiedot;
- 12) osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sekä kotoutumissuunnitelman tiedot;
- 13) Kansaneläkelaitoksen ja muiden viranomaisten maksamia etuuksia koskeva tiedot;
- 14) oppilaitosten ja opintojen tiedot;
- 15) tuomioistuin- ja rikosasioihin liittyvät tiedot.

Tämä listaus ei kuitenkaan ole kattava, vaan edustajan tiedonsaantioikeus on riippuvainen hänen tehtävissään välttämättömästi tarvittavista tiedoista.

90 §. *Palveluntuottajan kotoutumista edistävien palveluiden tuottamiseen liittyvä tiedonsaantioikeus.* Pykälässä säädettäisiin voimassa olevan kotoutumislain 87 §:n 2 momenttia vastaava, mutta täsmällisempi säännös oppilaitoksen tai muun palveluntuottajan tiedonsaantioikeudesta.

Ehdotetun *1 momentin* mukaan 2 luvussa tarkoitettuja palveluita tuottavalla julkisella tai yksityisellä oppilaitoksella tai muulla palveluntuottajalla, jonka asiakkaaksi kotoutuja-asiakas tai maahanmuuttaja ohjataan kotoutumissuunnitelman mukaisesti, on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä kunnalta ja edeltäviltä palveluntuottajilta tämän lain 2 luvussa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi pykälässä luetellut tiedot. Voimassa olevan kotoutumislain nojalla palveluntuottajalla on oikeus saada tiedot kunnalta. On kuitenkin käytännössä todettu haasteelliseksi, ettei tietoja ole saatu myös aiemmalta palveluntuottajalta silloin, kun maahanmuuttaja siirtyy esimerkiksi oppilaitoksesta toiseen. Tällöin on ollut tarpeen pyytää tiedot maahanmuuttajan itsensä kautta taikka kunnan kautta. Tiedonkulun mahdollistamiseksi ja siksi, että

maahanmuuttaja saa tarvitsemansa palvelut oikea-aikaisesti ja hänelle soveltuvasti, onkin tarpeen säätää, että palveluntuottaja voisi saada tiedot suoraan myös aiemmalta palveluntuottajalta.

Pykälässä lueteltaisiin ne tiedot, joita pidetään tarpeellisenä palvelun tuottamiseksi. Suurin osa näistä tiedoista sisältyy esimerkiksi Koulutusportti-järjestelmään, jota työvoimaviranomaiset ja oppilaitokset hyödyntävät tiedonkäsittelyssä.

Nykyistä vastaavasti on tarpeen, että palveluntuottajaa saa maahanmuuttajan yksilöintitiedot kuten nimet, syntymäaika ja -paikka sekä henkilötunnus. Asioinnin ja palveluiden soveltuvuuden takaamiseksi on tarpeen tietää myös maahanmuuttajan äidinkieli, asiointikieli sekä kansalaisuus tai kansalaisuudettomuus ja kansallisuus. Esimerkiksi monikielisen yhteiskuntaorientaation järjestäminen edellyttää, että se järjestetään kielellä, jota maahanmuuttaja hyvin ymmärtää. Maahanmuuttajan tavoittamiseksi on myös tarpeen saada tiedot seuraavista asioista: kotija asuinpaikka sekä yhteystiedot, mikä kattaa myös sähköpostiosoitteen.

Lisäksi on tarpeen kirjata ylös ja saada tietoa maahanmuuttajan aiemmasta asioinnista, kuten virkailijan nimi tai ensimmäisen kotoutumissuunnitelman laatimispäivä. Kotoutumissuunnitelman laatimispäivällä on merkitystä myös siihen, mihin asti henkilöllä on oikeus palveluihin. Myös vapaan sivistystyön oppilaitoksille on jatkossa entistä tärkeämpää tietää, milloin kotoutumissuunnitelman kesto päättyy, jotta he tietävät, milloin maahanmuuttajan oikeus maksuttomaan koulutukseen kotoutumissuunnitelmalla sovitusti päättyy.

Soveltuvan koulutuksen ja palveluiden järjestämiseksi seuraavat tiedot voivat olla tarpeen: merkitty koulutussuositus ja muut osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnissa esiin tulleet koulutukseen liittyvät kartoitukset; kielitaidon lähtötason testauksen tulos; aiemmin suoritettu koulutus tai tutkinto; aiempi ammatti tai työkokemus; asiakkaan tavoiteammatti; sekä mahdollisen aiemman kotoutumisen edistävän koulutuksen tai opintojen opintosuunnitelma ja arvio sen toteutumisesta, mahdollisessa aiemmassa kotoutumisesta edistävässä koulutuksessa tai opinnoissa sovitut toimenpiteet ja tavoitteet jatkosta. Näiden tietojen pohjalta maahanmuuttajalle saadaan tarjottua sellaista koulutusta ja palvelua, joka soveltuu hänen tarpeisiinsa ja jolla tavoitellaan hänelle asetettuja tavoitteita esimerkiksi kielitason, koulutuksen tai työllistymisen suhteen. Maahanmuuttajan aiemmat ammatit tai tutkinnot voivat olla hänen omaan ilmoitukseensa perustuvia tai todennettuja. Tieto siitä, mistä tieto on peräisin, on syytä kirjata järjestelmään. Lisäksi olisi palveluntuottajalla olisi oikeus saada muut opetukseen tai palveluun osallistumisen kannalta välttämättömät tiedot, joita arvioidaan tapauskohtaisesti.

10 luku **Erinäiset säännökset**

91 §. Oikaisuvaatimus ja valitus. Pykälässä säädettäisiin kotoutumislain nojalla tehtyjen päätösten muutoksenhausta. Muutoksenhaku koskisi yksittäistä maahanmuuttajaa koskevia kunnan tai muun viranomaisen tekemiä päätöksiä ja esimerkiksi valtion kunnille tai hyvinvointialueille maksamiin korvauksiin liittyviä päätöksiä. Muutoksenhaun ensi vaiheeksi ehdotetaan oikaisuvaatimusta.

Ehdotetun *1 momentin* mukaan, jollei tässä laissa toisin säädetä, tämän lain nojalla tehtyyn päätökseen saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolain (434/2003) 7 a luvussa säädetään. Hallintolain 7 a luku koskee oikaisuvaatimusmenettelyä. Hallintolain 49 d §:n mukaan oikaisuvaatimus on tehtävä sille viranomaiselle tai muulle julkista hallintotehtävää hoitavalle, joka on tehnyt päätöksen. Ehdotetun lain nojalla päätöksiä voisi tehdä viranomaisen lisäksi palveluntuottaja.

Tällä lakiehdotuksella ei esitetä julkisia hallintotehtäviä siirrettäväksi muille kuin viranomaisille. Järjestämisvastuu on kunnalla myös niistä palveluista, joita se voi ulkoistaa. Oikaisuvaatimus palveluntuottajan päätöksestä tulisikin tehdä sille kunnalle, jonka palveluntuottajasta on kyse, eli, jonka kanssa tehtyyn sopimukseen tai jonka päätökseen palveluntuottajan toimivalta perustuisi. Tämä näkemys saa tukea hallintolain 49 d §:n pykälän perusteluista, joissa todetaan, että esimerkiksi tilanteissa, joissa hallintopäätöksen tekee yksityinen taho, saattaa olla tarkoituksenmukaista, että oikaisuvaatimuksen ratkaisee yksityisen tahon sijaan tätä valvova tai ohjaava viranomainen (HE 230/2014 vp, s. 57/I). Kun palveluntuottajan päätöksestä vaadittaisiin oikaisua kunnalta, olisi asiakkaalla mahdollisuus saattaa yksityisen palveluntuottajan tekemä päätös viranomaisen harkittavaksi. Oikaisuvaatimusten käsittely toimisi keinona valvoa palveluntuottajan toimintaa. Viranomaisen, jolle oikaisuvaatimus olisi toimitettava, tulisi käydä ilmi päätökseen liitetystä oikaisuvaatimusosoituksesta hallintolain 46 §:n mukaisesti.

Ehdotetun 2 momentin mukaan oikaisuvaatimukseen annettua päätöstä koskevasta muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019). Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Muutoksenhausta käräjäoikeuden päätökseen, joka koskee ilman huoltajaa olevan lapsen edustajan määräämistä ja tehtävästä vapauttamista säädettäisiin erikseen 3 luvussa.

Ehdotetun 3 momentin mukaan kunnan ratkaisuun olla tukematta työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa lakiehdotuksessa tarkoitetun työttömän työnhakijan omaehtoista opiskelua ei saa vaatia oikaisua eikä siitä saa valittaa. Säännös yhdenmukaistaisi sen, ettei omaehtoisen opiskelun tukematta jättämisestä voisi hakea oikaisua kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen nojalla, sillä siitä ei saa hakea oikaisua myöskään työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen nojalla. Työttömyysturvaetuuden maksajan päätöksistä on erikseen muutoksenhakuoikeus, joten muutoksenhakukiellolla ei olisi vaikutusta maahanmuuttajan etuuksiin.

Ehdotetun 4 momentin mukaan muutoksenhausta kunnan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen mukaiseen päätökseen säädetään kyseisen lain 16 luvussa. Kyseessä on informatiivinen viittaus, joka koskee työnhakija-asemassa olevia kotoutuja-asiakkaita.

Kyseisen mukaan muutoksenhausta työttömyysetuutta koskevaan päätökseen säädetään työttömyysturvalain 12 luvussa ja muutoksenhausta toimeentulotukea koskevaan päätökseen säädetään sosiaalihuoltolain 6 luvussa. Kyseessä on informatiiviset viittaukset, joista ensimmäinen koskee työttömyysetuutta saavia tai hakevia henkilöitä ja toinen henkilöitä, jotka saavat tai hakevat toimeentulotukea.

Ehdotetun 5 momentin mukaan kunnan yhdessä maahanmuuttajan kanssa laatimaan kotoutumissuunnitelmaan taikka kunnan yhdessä hyvinvointialueen ja maahanmuuttaja kanssa laatimaan monialaiseen kotoutumissuunnitelmaan, ei saisi hakea muutosta valittamalla.

Kotoutumissuunnitelmaa voidaan luonnehtia hallintotoimeksi, joka liittyy maahanmuuttajan kotoutumista edistävien ja tukevien palvelujen järjestämiseen. Kotoutumissuunnitelman laatiminen maahanmuuttajan ja viranomaisten yhteistyönä ei sinänsä anna maahanmuuttajalle välitöntä oikeutta palveluihin eikä taloudellisiin tukiin tai avustuksiin. Palveluiden järjestäminen jää viime kädessä kunnan käytettävissä olevien voimavarojen ja muiden mahdollisuuksien varaan. Tämän vuoksi kotoutumissuunnitelma ei ole sellainen viranomaispäätös, jolla olisi suoria oikeusvaikutuksia maahanmuuttajan asemaan. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut,

että ainakin kotoutumissuunnitelman laatimisen epäämisestä tulisi olla mahdollisuus hakea muutosta valittamalla (ks. PeVL 42/2010 vp). Tämän vuoksi valituskielto koskisi vain jo laadittua kotoutumissuunnitelmaa.

Myöskään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätökseen kuntaan ohjaamisesta osoittamisesta ei saa hakea muutosta valittamalla. Perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Tämän vuoksi säädettäisiin kuntaan ohjaamiseen liittyvästä valituskiellosta.

Edellä mainitut valituskiellot vastaisivat voimassaolevaa kotoutumislakia, ja niiden perustuslain mukaisuutta on arvioitu tarkemmin luvussa 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

92 §. Vakuutusturva. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin siitä, että tässä laissa säädettyihin kotoutumista edistäviin palveluihin osallistuvalla tulisi järjestää työtaturma- ja ammattitautilain (459/2015) 3 §:n 1 momentissa tarkoitettu vakuutus sekä ryhmävastuuvakuutus, siten kuin niistä erikseen säädetään. Voimassaolevan kotoutumislain 84 §:n mukaan työttömyysetuutta saavalle edellä 22 §:ssä tarkoitettuun maahanmuuttajan kotoutumista edistävään omaehtoiseen opiskeluun ja työmarkkinatukea saavalle muihin yksilöllisesti sovittuihin toimenpiteisiin osallistuttaessa sattuneesta tapaturmasta tai niissä saadusta ammattitaudista suoritetaan henkilölle korvaus valtion varoista samojen periaatteiden mukaan kuin työtaturma- ja ammattitautilain (459/2015) säädetään työtaturmasta ja ammattitaudista. Korvaus suoritetaan kuitenkin vain, jos vahingon kärsineellä ei ole oikeutta vähintään saman suuruiseen korvaukseen muun lain mukaan. Voimassa olevan kotoutumislain mukaan työ- ja elinkeinoministeriön tulee järjestää 1 momentissa tarkoitetuissa kotoutumista edistävissä toimenpiteissä oleville ryhmävastuuvakuutus.

Koska palvelujen järjestäminen siirtyisi kuntien vastuulle, siirtyisi myös palveluihin liittyvän vakuutusturvan järjestäminen kunnan vastuulle. Säännöksessä yhdenmukaistettaisiin ehdotetun lain mukaisiin palveluihin liittyvä vakuutusturva siten, että palveluun osallistuvalla tulisi olla koko palvelun ajan voimassa sekä ryhmävastuuvakuutus että työtaturma- ja ammattitautilain mukainen tapaturmavakuutus. Ehdotetun 1 momentin mukaan esitetäänkin, että kunnan olisi järjestettävä edellä tarkoitettu työtaturma- ja ammattitautilain 3 §:n 1 momentissa tarkoitettu vakuutus sekä ryhmävastuuvakuutus.

Kunta voisi siirtää vakuuttamisvelvollisuuden hankintasopimuksessa tai muussa palvelun toteuttamista koskevassa sopimuksessa palveluntuottajan tehtäväksi. Esimerkiksi kotoutumiskoulutuksen osalta kunta voisi nykytilaa vastaavasti edellyttää koulutuspalvelun tuottajan ottavan laissa tarkoitettu vakuutukset. Vaikka kunta voisi siirtää vakuuttamisvelvollisuuden palveluntuottajalle, kunnalla olisi kuitenkin aina viimekätinen vastuu palveluun osallistuvaan nähden siitä, että vakuutusturva on järjestetty.

93 §. Paluumuuton tukeminen. Pykälässä säädettäisiin paluumuuton tukemisesta voimassa olevaa lakia pääosin vastaavasti. Viranomaisvastuu siirtyisi kunnalta hyvinvointialueelle, sillä paluumuuton tukeminen linkittyy toimeentulotukeen, jota koskevat tehtävät siirtyvät hyvinvointialueelle.

Pykälän 1 momentin mukaan hyvinvointialue voisi korvata 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettulle henkilölle, joka palaa vapaaehtoisesti koti- tai lähtömaahansa muuten kuin tilapäisessä tarkoituksessa, kohtuulliset matka- ja muuttokustannukset. Lisäksi hyvinvointialue voisi maksaa yhdelle henkilölle enintään kahden kuukauden ja perheelle enintään neljän kuukauden toimeentulotuen perusosan määrää vastaavan paluumuuttoavustuksen. Edellytyksenä paluumuuton tuke-

miselle olisi, että henkilön olisi tarkoitus muuttaa maasta muuten kuin tilapäisessä tarkoituksessa. Osoituksena tästä voisi olla esimerkiksi maistraatille tehty muuttoilmoitus, josta ulkomailla oleskelun vakainainen tarkoitus ilmenisi.

Pykälän 2 momentin perusteella korvauksen matka- ja muuttokustannuksista sekä paluumuuttoavustuksen myöntäisi hakemuksesta se hyvinvointialue, jonka alueella 1 momentissa tarkoitettu henkilö asuu. Korvauksen matka- ja muuttokustannuksista sekä paluumuuttoavustuksen voisi periä takaisin pykälän 3 momentin nojalla sen myöntänyt hyvinvointialue. Korvaus matka- ja muuttokustannuksista ja paluumuuttoavustuksesta voitaisiin periä takaisin, jos osoittautuu, että korvaus tai avustus olisi maksettu virheellisin perustein tai perusteettomasti. Hakemus takaisinperinnästä tehtäisiin sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä hyvinvointialue sijaitsee.

94 §. Maahantulomatkan kustannusten korvaaminen. Pykälä vastaisi voimassa olevaa lakia. Maahanmuuttovirasto korvaisi pykälän 1 momentin mukaan ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitettua pakolaiskiintiössä Suomeen otetun henkilön ja tämän perheenjäsenen maahantulomatkasta aiheutuneet kustannukset. Maahanmuuttovirasto voisi 2 momentin mukaan yksittäisessä tapauksessa päättää hakemuksesta korvata muunkin kuin 1 momentissa tarkoitettun kansainvälistä suojelua saavan henkilön perheenjäsenen maahantulomatkasta aiheutuneet kustannukset, jos kustannusten korvaamatta jättäminen olisi kohtuutonta ottaen huomioon kansainvälistä suojelua saavan henkilön tai hänen perheenjäsenensä vaikea vamma, vakava sairaus tai muu vastaava poikkeuksellisen painava syy.

Poikkeuksellisen painava syy voisi tällöin liittyä lapsen edun toteutumisen varmistamiseen esimerkiksi lapsen vammaisuuden vuoksi. Poikkeuksellisen painavana syynä ei tulisi kyseeseen yksinomaan kansainvälistä suojelua saavan henkilön tai hänen perheenjäsenensä varattomuus.

Maahanmuuttovirasto korvaisi 2 momentissa tarkoitettun kansainvälistä suojelua saavan henkilön perheenjäsenen maahantulomatkasta aiheutuneet kustannukset hakemuksesta. Tämä merkitsisi sitä, että maahantulomatkan kustannusten korvaaminen ei momentissa tarkoitetuissa tapauksissa olisi viranomaisaloitteista, eikä Maahanmuuttoviraston tarvitsisi näin ollen ottaa kantaa poikkeuksellisen painavan syyn olemassaoloon jokaisen kansainvälistä suojelua saavan henkilön perheenjäsenen kohdalla, eikä sillä olisi erityistä velvollisuutta neuvoa jokaista kansainvälistä suojelua saavan henkilön perheenjäsentä tuomaan poikkeuksellisen painava syy esiin. Maahanmuuttovirasto voi neuvoteltuaan asiasta sisäministeriön kanssa antaa ohjeen maahantulomatkojen korvaamisesta.

Perheenjäsen määritellään ulkomaalaislain 37 §:ssä. Maahantulomatkat korvattaisiin ainoastaan sellaisten kiintiöpakolaisten perheenjäsenten osalta, joilla on ollut perheside perheenkokoajana olevaan kiintiöpakolaiseen ennen oleskeluluvan myöntämistä ja ainoastaan sellaisten 2 momentissa tarkoitettujen kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenten osalta, joilla on ollut perheside Suomessa kansainvälistä suojelua saavaan ennen tämän Suomeen tuloa. Maahantulomatalla tarkoitettaisiin ensimmäistä matkaa Suomeen oleskeluluvan myöntämisen jälkeen.

Maahanmuuttoviraston ohjeiden mukaan se korvaa matkakustannukset vain siinä tapauksessa, että perheenjäsen matkustaa Suomeen Suomen Punaisen Ristin (SPR) ja Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM) järjestämällä matkalla. Hänen saattajansa matkakustannukset voidaan korvata vain poikkeustapauksessa, kun siitä on sovittu etukäteen Suomen Punaisen Ristin ja Maahanmuuttoviraston kesken. Kustannuksia ei korvata suoraan perheenkokoajalle tai Suomeen saapuvalla perheenjäsenelle vaan Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestölle. Jos perheenjäse-

nen matkakulut korvataan, Maahanmuuttovirasto lähettää perheenkokoajalle myönteisen oleskelulupapäätöksen sekä Suomen Punaisen Ristin ja Maahanmuuttoviraston yhteisesti laatiman ohjeistuksen matkakulujen korvaamisesta ja matkan järjestämisestä.

95 §. Lain soveltaminen Helsingin kaupunkiin. Pykälässä säädettäisiin siitä, että mitä tässä laissa säädetään hyvinvointialueesta, sovellettaisiin myös Helsingin kaupunkiin. Sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaanpanosta annetun lain 3 §:ssä säädetään sen lain soveltamisesta Helsingin kaupunkiin ja HUS-sairaanhoidopiiriin. Helsingissä ei ole hyvinvointialueita eikä Helsinki kuulu mihinkään hyvinvointialueeseen, joten se mitä tässä laissa säädetään hyvinvointialueesta, koskee myös Helsingin kaupunkia. Laskennallisten korvausten osalta on tarkoitus täsmentää 60–61 §:n nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella, kuinka Helsingin kaupungin osalta laskennalliset korvaukset maksettaisiin.

96 §. Lain soveltuminen Ahvenanmaan maakunnassa. Esitetään säädettävän informatiivisuolteen säännös siitä, miten esitettyä lakia sovellettaisiin Ahvenanmaan maakunnassa. Ahvenanmaan maakunnan kunnissa sovelletaan pääosin Ahvenanmaan maakunnassa annettua lakia (Ålands författningssamling 66/1998). Kuitenkin jo voimassa olevan kotoutumislain aikana valtakunnallisen kotoutumislain korvauksia koskevaa lukua on sovellettu Ahvenanmaahan. Tästä ei ole ollut erillistä säännöstä. Hyvinvointialueita koskevan uudistuksen myötä esitetyssä 8 luvussa säädettäisiin valtion korvauksista sekä kunnalle että hyvinvointialueelle. Ahvenanmaan maakunnassa ei ole hyvinvointialueita. Tästä johtuen Ahvenanmaan maakunnan kunnille maksettaisiin jatkossakin korvauksia myös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen osalta. Esitetään, että edellä mainitusta maakuntalaista poiketen, tämän lain 8 lukua sovellettaisiin Ahvenanmaan maakunnan kuntiin.

Laskennallisten korvausten osalta on tarkoitus täsmentää 60–61 §:n nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella, kuinka Ahvenanmaan maakuntien kuntien osalta laskennalliset korvaukset maksettaisiin.

11 luku **Voimaantulo**

97 §. Voimaantulo. Pykälässä säädettäisiin lain voimaantulosta sekä voimassa olevan kotoutumisen edistämisestä annetun lain kumoamisesta. Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan x päivänä xxkuuta 20xx.

Lisäksi tällä lailla kumottaisiin valtioneuvoston asetus ilman huoltajaa olevan lapsen edustajalle maksettavasta palkkiosta ja kulukorvauksesta (115/2012). Lähtökohtaisesti kun laki kumotaan, sen nojalla annetut asetukset kumoutuvat. Kyseinen asetus on annettu voimassa olevan kotoutumislain sekä kansainvälistä suojeilua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain nojalla. Koska kyseinen asetus on kuitenkin annettu kahden lain nojalla, joista toinen jäisi voimaan, on selkeyden vuoksi kumottava se. Kyseinen asetus on tarkoitus antaa uudelleen kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen sekä kansainvälistä suojeilua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain nojalla.

98 §. Siirtymäsäännökset. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että kunnan olisi haettava tällä lailla kumottavan kotoutumisen edistämisestä annetun lain 48 §:n nojalla myönnettäviä korvauksia xx päivään xxkuuta 20xx mennessä. Valtion kunnille maksamien korvausten järjestelmää yksinkertaistettaisiin ja erityiskustannusten korvaamisesta osittain luovutettaisiin. Korvauksista osa siirrettäisiin valtioneuvoston asetuksella ja osa kunnalle ja hyvinvointialueelle mak-

settavaan laskennalliseen korvaukseen. Voimassa olevan kotoutumislain 48 § koskee alkukartoituksesta maksettavia korvauksia. Alkukartoituskorvaus jyvitetäisiin osaksi valtionosuuksia paitsi niiden maahanmuuttajien osalta, joista maksetaan laskennallista korvausta, kuten kansainvälistä suojelua saavat (voimassa olevan kotoutumislain 2 §:n 2 ja 3 momentti ja uuden lakiehdotuksen 2 §:n 3 ja 4 momentti). Näiden henkilöiden osalta osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi jyvitetäisiin osaksi laskennallista korvausta.

Lisäksi kunnan ja hyvinvointialueen olisi haettava voimassa olevan kotoutumislain 50 §:n nojalla myönnettäviä korvauksia vastaavaan ajankohtaan mennessä. Kyseessä on tulkitsemista maksettavat korvaukset, joka siirrettäisiin osaksi kunnalle ja hyvinvointialueelle maksettavaa laskennallista korvausta kotoutumislakia koskevalla lakiehdotuksella. Siirtymäsäännöstä tarvittaisiin, jotta kunnilla ja hyvinvointialueella olisi kohtuullisesti aikaa hakea korvauksia kustannuksista, joihin he ovat oikeutettuja voimassaolevan lain 48 ja 50 §:n perusteella.

Pykälän 2 momentti koskisi jo tehtyjä kotoutumissuunnitelmia. Ei olisi tarkoituksenmukaista puuttua jo laadittuihin kotoutumissuunnitelmiin, vaan niitä noudatettaisiin, kunnes kotoutumissuunnitelma olisi tarkistettu tämän lain 20 §:n mukaisesti. Kuitenkaan kotoutumissuunnitelman enimmäiskesto ei lyhennettäisi niiden kotoutuja-asiakkaiden osalta, joille ensimmäinen kotoutumissuunnitelma olisi laadittu ennen tämän lain voimaantuloa. Kotoutuja-asiakkaalla, jolle olisi laadittu kotoutumissuunnitelma ennen tämän lain voimaantuloa, olisi oikeus kolmen vuoden enimmäiskestoon ja siihen liittyviin pidennysmahdollisuuksiin siten kuin ennen tämän lain voimaan tuloa voimassa olevassa ja tällä lailla kumottavassa laissa säädetään.

Pykälän 3 momentin mukaan kotoutumiskoulutukseen sovellettaisiin tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, jos koulutus on alkanut ennen tämän lain voimaantuloa.

Pykälän 4 momentin mukaan kunnan olisi otettava käyttöön 73 §:ssä tarkoitettu kotoutumisen valtakunnallinen asiakastietojärjestelmä tai 80 §:ssä tarkoitettu kunnan oma asiakastietojärjestelmä vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta. Ennen tämän lain voimaantuloa käyttöön otetut kotoutumisen asiakastietojärjestelmät olisi saatettava lain mukaisiksi vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta. Siirtymäsäännös mahdollistaisi kunnille enemmän aikaa varautua tietojärjestelmien muutokseen ja siihen, että niille tulee velvollisuus tallettaa tietoja valtakunnalliseen tietovarantoon. Nykyisin kunnissa voi olla voimassaolevia sopimuksia asiakastietojärjestelmistä, joita käytetään kotoutumispalveluissa. Hankintasopimus saattaa olla pitkäkestoinen. Tämän vuoksi pidempi siirtymäaika antaa kunnille joustoa ja ehkäisee kustannuksia, joita voisi syntyä siitä, jos kunnan tulisi kesken sopimuskauden muuttaa sopimusta.

Pykälän 5 momentin mukaan haettaessa muutosta ennen tämän lain voimaantuloa annettuun päätökseen sovellettaisiin tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Sosiaalihuoltolaki

14 §. *Tuen tarpeisiin vastaavat sosiaalipalvelut.* Ehdotetaan lisättäväksi 14 §:n 1 momentin uudeksi 8 a kohdaksi hyvinvointialueen velvollisuudeksi järjestää perheryhmäkotitoimintaa sosiaalipalveluna sen sisältöisenä ja siinä laajuudessa kuin sosiaalihuoltolaissa tai muussa laissa säädetään. Ehdotetun uuden pykälän myötä perheryhmäkodista tulisi lakisääteisesti ympärivuorokautinen sosiaalihuollon palvelu, jota se ei ole voimassa olevaan kotoutumislakiin perustuva toimintana aikaisemmin ollut. Asiaa on kuvattu tarkemmin hallituksen esityksessä luvussa 2 nykytilan arviointi sekä 4.2 vaikutusten arviointi alakohdassa 4.2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset alakohdassa Vaikutukset lapsiin. Lakiehdotuksen uudessa 22 a §:ssä säädetäisiin tar-

kemmin perheryhmäkotitoiminnasta. Lisäksi kotoutumisen edistämiseksi annetun lakiehdotuksen 31 §:ssä säädettäisiin viittaus sosiaalihuoltolakiin kotoutumislain 2 §:n 6 momentissa tarkoitettun lapsen asumisen järjestämisestä esimerkiksi perheryhmäkotitoimintana.

22 a §. Perheryhmäkoti. Lakiin ehdotetaan säädettäväksi uusi perheryhmäkotia koskeva pykälä. Ehdotetun pykälän tarkoituksena olisi turvata ilman huoltajaa maassa olevien lasten yhdenvertainen asema suhteessa muihin ympärivuorokautista laitoshoidtoa tarvitseviin asiakkaisiin. Pykälässä ehdotettu sääntely vastaisi sisällöltään voimassa olevaa kotoutumislain sääntelyä, jonka mukaan perheryhmäkodin toimitiloista ja kasvuoloista, yhdessä hoidettavien lasten määrästä ja henkilöstöstä on voimassa, mitä lastensuojelulain 58–60 §:ssä säädetään. Ehdotetun sääntelyn tavoitteena olisi edelleen jatkaa ilman huoltajaa maassa olevien lasten laitoshoidon puitteiden yhdenmukaista sääntelyä suhteessa lastensuojelun sijaishuollossa oleviin lapsiin henkilöstön, tilojen ja asiakaspaikkojen osalta, mutta viittaukset lastensuojelulakiin purettaisiin. Ehdotetussa pykälässä perheryhmäkodin osalta käytettäisiin määrittelyä hoiva, huolenpito ja kasvatusta voimassa olevan kotoutumislain mukaisesti. Lastensuojelulain 49 §:ssä sijaishuollon tehtäväksi määritetään hoidon ja kasvatuksen järjestäminen. Hoito-käsitettä ei käytettäisi ehdotetussa pykälässä, sillä se voidaan käsittää myös terveydenhuollon toiminnaksi, jota perheryhmäkoti ei sosiaalihuollon palveluyksikkönä ole.

Pykälän 1 momentin mukaan perheryhmäkodilla tarkoitettaisiin sosiaalihuollon ympärivuorokautista palveluyksikköä, jossa annettaisiin kotoutumisen edistämiseksi annetun lakiehdotuksen 2 §:n 6 momentissa tarkoitettulle lapselle hoiva, huolenpito ja kasvatusta kyseisen lain 31 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Lisäksi 1 momentissa säädettäisiin, että perheryhmäkodin toiminnassa tulisi noudattaa, mitä lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 1 §:ssä on säädetty. Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 1 §:n mukaan lapsen huollon tarkoituksena on turvata lapsen tasapainoinen kehitys ja hyvinvointi lapsen yksilöllisten tarpeiden ja toivomusten mukaisesti. Perheryhmäkodissa tulisi lapsenhuoltolain mukaisesti turvata myönteiset ja läheiset ihmissuhteet. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi lapsen ystävyys-suhteiden muodostamisesta tukemista sekä perheryhmäkodissa, että lapsen arjen muissa ympäristöissä. Lisäksi perheryhmäkodin toiminnassa tulisi lapsen yksilöllisen tilanteen mukaisesti tarvittaessa edesauttaa yhteydenpitoa esimerkiksi lähtömaassa tai muissa maissa olevaan sukuun tai muihin lapselle tärkeisiin ihmisiin.

Lapselle tulisi turvata hyvä hoito ja kasvatusta sekä lapsen ikään ja kehitystasoon nähden tarpeellinen valvonta ja huolenpito perheryhmäkodissa. Lapselle olisi pyrittävä antamaan turvallinen ja virikkeitä antava kasvuympäristö sekä tuettava lasta hänen taipumuksiaan ja toivomuksiaan vastaavan koulutuksen saamisessa. Harrastusten pariin hakeutumisen tukeminen sekä yhteistyö esimerkiksi koulun ja oppilaitoksen kanssa olisi tärkeää lapsen kokonaisvaltaisen kasvun ja kehityksen varmistamiseksi. Lasta olisi suojeltava kaikenlaiselta ruumiilliselta ja henkiseltä väkivallalta, huonolta kohtelulta ja hyväksikäytöltä. Lasta tulisi kasvattaa siten, että hän saisi osakseen ymmärtämystä, turvaa ja hellyyttä. Lasta ei saisi alistaa, kurittaa ruumiillisesti eikä kohdella muulla tavoin loukkaavasti. Lapsen itsenäistymistä sekä kasvamista vastuullisuuteen ja aikuisuuteen tulisi tukea ja edistää perheryhmäkodissa. Hänelle tulisi esimerkiksi tarjota mahdollisuus harjoitella aikuistumiseen liittyviä taitoja, kuten arjen askareita, asiointia ja omasta taloudestaan huolehtimista. Lapsen hoiva, huolenpito ja kasvatusta olisi perheryhmäkodissa järjestettävä ja lasta kohdeltava siten, että hänen yksityisyytään kunnioitetaan.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin lastensuojelulain 58–60 §:ää vastaavalla tavalla perheryhmäkodin toiminnalle asetetuista vaatimuksista tilojen, toimintavälineiden ja henkilöstön osalta. Momentin 1 kohdan mukaan perheryhmäkodin toimintaan olisi oltava riittävät ja asianmukaiset toimitilat ja toimintavälineet. Momentin 2 kohdan mukaan hoiva-, huolenpito- ja kasvatustehtävissä tulisi toimia vähintään seitsemän työntekijää. Jos samassa rakennuksessa olisi useampi

palveluyksikkö, palveluyksikköä kohden tulisi olla vähintään kuusi hoiva-, huolenpito- ja kasvatustehtävissä toimivaa työntekijää. Näihin henkilöihin luettaisiin ainoastaan varsinaisissa hoivavatehtävissä oleva henkilöstö. Näin ollen siihen eivät sisältyisi esimerkiksi keittiö-, siivous- tai muissa ylläpitotehtävissä työskentelevät, tai muu kuin päivittäistä hoivaa antava henkilökunta, kuten konsultaatioista tai yksittäisistä asiakastapaamisista vastaava psykologi tai muut ammatillainen.

Pykälän 2 momentin 3 kohdan mukaan hoiva-, huolenpito- ja kasvatustehtävissä olevan henkilöstön määrässä ja henkilöstörakenteessa tulisi huomioida asiakkaiden erityistarpeet. Perheryhmäkodin henkilöstöllä olisi oltava työhönsä koulutukseen perustuvaa riittävä tietopohja ja henkilöstön olisi oltava riittävän kokenutta ja ammattitaitoista. Erityisen sopivana koulutuksena perheryhmäkodissa vaativissa hoiva-, huolenpito- ja kasvatustehtävissä toimiville työntekijöille voitaisiin pitää sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun lain 6 §:ssä tarkoitettua sosiaali- tai terveysalan ammattikorkeakoulututkintoa. Henkilöstön koulutusvaatimuksissa olisi otettava huomioon kunkin palveluyksikön asiakkaiden erityistarpeet. Ilman huoltajaa maassa olevilla lapsilla on usein monia traumaattisia kokemuksia ja useita psyykkistä hyvinvointia kuormittavia tekijöitä. On tärkeää, että perheryhmäkodin henkilöstöllä on riittävää osaamista esimerkiksi traumojen tunnistamiseen sekä traumatisoituneen henkilön kanssa työskentelemiseen.

Pykälän 2 momentin 4 kohdan mukaan palveluyksikössä tulisi olla lasten tarvitsemaan hoivaan, huolenpitoon ja kasvatukseen nähden riittävä määrä sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 3 §:ssä tarkoitettuja sosiaalihuollon ammattihenkilöitä sekä muuta henkilöstöä. Moniammatillinen sosiaali- ja terveydenhuollon osaamista yhdistävä työskentely on tärkeää lasten kokonaisvaltaisen tuen rakentamiseksi. Palveluyksikössä työskentelevän henkilöstön määrää tulisi lisätä, mikäli lapsen tarpeet sitä edellyttäisivät esimerkiksi äkillisen kriisitilanteen tai muun lasta kuormittavan syyn vuoksi.

Pykälän 2 momentin 5 kohdan mukaan palveluyksikön hoiva-, huolenpito- ja kasvatustehtävistä vastaavan johtajan tulisi täyttää sosiaalihuoltolain 46 a §:n 3 momentissa säädetyt edellytykset. Sosiaalihuoltolain mukaan asiakastyön ohjausta sisältävissä sosiaalihuollon johtotehtävissä voi toimia henkilö, jolla on tehtävään soveltuva korkeakoulututkinto, alan tuntemus sekä riittävä johtamistaito. Perheryhmäkodin toiminnassa soveltuva alan tuntemus voisi olla esimerkiksi lasten ja nuorten sosiaalipalveluista, lastensuojelusta tai mielenterveys- ja päihdepalveluista.

Perheryhmäkotitoimintaa tuotetaan nykytilanteessa pääosin omissa palveluyksiköissään. Kolmessa kunnassa perheryhmäkodissa tuotetaan samassa yksikössä myös vastaanottolain (746/2011) 13 §:ssä tarkoitettua ryhmäkotitoimintaa ilman huoltajaa oleville lapsille. Näitä yksiköitä kutsutaan niin sanotuiksi hybridiyksiköiksi. Esitettyjä perheryhmäkotitoimintaa koskevia toimintaedellytyksiä sovellettaisiin myös näihin yksiköihin. Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain ja mahdollisesti jatkossa myös hyvinvointialueita koskevan sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain myötä lupa- ja rekisteröintimenettelyssä olisi hybridiyksiköiden osalta arvioitava esimerkiksi tilojen ja henkilöstön riittävyyttä suhteessa asiakasmäärään ja heidän tarpeisiinsa. Hybridiyksiköissä tilat ovat kahden toiminnon osalta yhteiset ja henkilöstö siirtyy toimintojen välillä esimerkiksi paikkatilanteen perusteella. Lupa- ja rekisteröintikäytännössä edellytettäisiin palveluntuottajaa kuvaamaan kirjallisessa toimintasuunnitelmassa henkilöstöön ja tiloihin sekä muutoin olennaisesti hybriditoimintaan liittyvät toimintaperiaatteet. Lupa- ja valvontaviranomainen voisi näiden tietojen perusteella arvioida, täyttyvätkö toiminnalle lainsäädännössä asetetut edellytykset. Palvelun tuottamisen valvonnan kannalta ryhmäkodin ja perheryhmäkodin arjen toiminta on sisällöltään samanlaista, joten myös valvottava ai-neellinen sisältö on yhtenäinen. Vastaanottovaiheen ryhmäkotien toiminnan järjestämisestä, oh-

jaamisesta ja valvonnasta vastaa Maahanmuuttovirasto. Hybridiyksiköiden ohjausta ja valvontaa olisi näin ollen tehtävä sosiaalihuollon valvonnasta vastaavien hyvinvointialueen, aluehallintoviraston ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston sekä Maahanmuuttoviraston yhteistyönä. Mahdollisia toiminnan puutteita ratkottaessa olisi kuitenkin arvion mukaan mahdollista selvitysten perusteella kohdentaa tarvittavat toimenpiteet oikealle vastuutaholle.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin perheryhmäkodin asiakaspaikkojen määrästä. Perheryhmäkodissa voisi olla enintään seitsemän asiakaspaikkaa. Ehdotetussa momentin tarkoituksena olisi turvata lapsen arki riittävän pienessä palveluyksikössä. Ehdotettu palveluyksikön koko vastaisi lastensuojelulaitoksia koskevaa sääntelyä.

Pykälän 4 momentissa ehdotetun mukaan kiireellisissä tapauksissa voitaisiin väliaikaisesti poiketa 3 momentissa tarkoitetuista lasten määristä, jos se olisi välttämätöntä lapsen hoivan järjestämiseksi. Jotta poikkeamismenettelyn käyttö olisi asianmukaista, olisi se rajattu ainoastaan tilanteisiin, joissa poikkeaminen olisi välttämätöntä lapsen hoivan järjestämiseksi. Esimerkiksi laajamittaisen maahantulon tilanteessa voisi olla syytä poiketa näistä edellytyksistä väliaikaisesti.

Pykälän 5 momentin mukaan määräaikainen poikkeaminen lainsäädännön velvoitteista voisi liittyä myös uusien perustettavien palveluyksiköiden aloittamiseen liittyvään lupakäytäntöön. Yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) 7 §:n mukaan yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajan, joka tuottaa ympärivuorokautisia sosiaalipalveluja, on saatava lupaviranomaiselta lupa palvelujen tuottamiseen ennen toiminnan aloittamista. Tästä vaatimuksesta voitaisiin 5 momentin mukaan poiketa määräaikaisesti, jos perheryhmäkotipalvelua ei saataisi laajamittaisen maahantulon tai muun siihen vertautuvan syyn vuoksi muutoin järjestettyä. Säännös olisi uusi. Palveluntuottajan olisi kuitenkin viipymättä laitettava lupa-asiaa koskeva hakemus vireille yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain 8 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Lisäksi aluehallintoviraston ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston olisi toimittava lain 9 ja 10 §:ssä tarkoitetulla tavalla tilojen tarkastamiseksi ja luvan myöntämiseksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa koskevan lainsäädännön uudistuksessa esitetyn sääntelyn myötä ehdotettu poikkeamisen periaate koskisi myös hyvinvointialueita ja niiden ympärivuorokautisen laitoshoidon rekisteröimisvelvoitetta perheryhmäkotien osalta.

Laajamittaisen maahantulon tilanne voi syntyä, jos Suomeen tulee lyhyessä ajassa paljon kansainvälistä suojelua hakevia ihmisiä. Laajamittaisen maahantulon tilanteelle ei ole tarkkarajaista määritelmää. Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan laajamittaisen maahantulon tilanteessa maahantulijoiden määrä voi ylittää 20 000 henkilön rajan. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa on vaarana, ettei tarvittavien uusien perheryhmäkotien toimintaa voitaisi aloittaa riittävän nopeasti, ja lasten hoivaa ei saataisi järjestettyä. Määräaikaisella poikkeamisella viitattaisiin siihen, että laissa säädetyt vaatimukset tulisi täyttää mahdollisimman nopeasti. Säännös olisi tarpeen, sillä perheryhmäkotien perustamisprosessiin vaadittavat hallinnolliset toimenpiteet lisääntyisivät, kun toiminta määritettäisiin sosiaalihuollon palveluksi.

Määräaikaisesta lupakäytännöstä poikkeamisesta päättäisi ehdotetun 5 momentin mukaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto. Sekä aluehallintovirastolla että Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolla on tehtäviä yksityisten sosiaalipalveluiden lupakäytäntöihin ja jatkossa mahdollisesti myös hyvinvointialueiden tuottamien sosiaalipalveluiden rekisteröintiin liittyen. Yksityinen palveluntuottaja hakee lupaa siltä aluehallintovirastolta, jonka toimialueella palveluja tuotetaan. Jos palveluja tuotetaan useamman kuin yhden aluehallintoviraston toimialueella, lupaa haetaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolta. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa olisi perusteltua keskittää lupakäytännöstä poikkeamiseen liittyvät ratkaisut

yhdelle viranomaiselle kansallisesti. Mikäli ratkaisuja tehtäisiin paikallisesti eri aluehallintovirastojen toimesta, on riskinä, että alueelliset ratkaisut olisivat keskenään ristiriitaisia. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 42 §:n mukaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto antaa sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaan liittyvää ohjausta silloin, kun kysymyksessä ovat periaatteellisesti tärkeitä tai laajakantoiset asiat tai usean aluehallintoviraston toimialuetta tai koko maata koskevat asiat. Laajamittaisen maahantulon tilanne ja erityisen haavoittuvassa asemassa olevien lasten hoivan, huolenpidon ja kasvatuksen turvaavien toimintayksiköiden lupakäytännöistä poikkeamisen voidaan tulkita olevan tämän kaltainen tilanne.

Perheryhmäkodeissa käytössä olevien rajoitustoimenpiteiden osalta esitetään hallituksen esityksen lausuntokierrosta varten kaksi vaihtoehtoista ratkaisua. Vaihtoehdossa 1 pykälän 6 momentiksi esitetään, että perheryhmäkodissa käytettävien rajoitustoimenpiteiden osalta sovellettaisiin vastaanottolain 60–62 §:n ja 63 §:n 1–3 momentin sääntelyä. Ratkaisu olisi voimassa olevan kotoutumislain perheryhmäkoteja koskevan 28 §:n 3 momentin mukainen. Kyseisessä säännöksessä säädetään aineiden ja esineiden haltuunottoon ja asukkaan käytössä olevien tilojen tarkastamiseen liittyvistä asioista perheryhmäkodissa. Ehdotetaan, että tämä kotoutumislaisissa oleva viittaus siirrettäisiin ehdotettuun sosiaalihuoltolain säännökseen. Vaihtoehtona 2 esitetään muutosta voimassa olevaan lainsäädäntöön ja että rajoitustoimenpiteitä ei voisi jatkossa käyttää perheryhmäkodissa.

Vastaanottolain 60 §:n mukaan asumisyksikön, eli perheryhmäkodin, haltuun on otettava asukkaalta sellaiset aineet ja esineet: 1) joilla voidaan aiheuttaa vaaraa asukkaan tai toisen henkilön hengelle, terveydelle tai turvallisuudelle taikka vahingoittaa omaisuutta, jos on todennäköistä, että ainetta tai esinettä käytetään edellä mainitulla tavalla; tai 2) joiden hallussapito on muun lain nojalla kielletty. Omaisuus on majoittumisen päättyessä palautettava sille, jolta se on otettu haltuun, jollei omaisuuden palauttamisesta, luovuttamisesta tai hävittämisestä muualla laissa toisin säädetä. Haltuunotosta päättää ja haltuunoton tekee yksikön johtaja taikka hänen määräämänsä sosiaalihuollon ammattihenkilö. Kiireellisessä tapauksessa haltuunoton voi tehdä myös muu yksikön sosiaalihuollon ammattihenkilö. Haltuunotosta on tällöin viipymättä ilmoitettava johtajalle taikka hänen määräämälleen sosiaalihuollon ammattihenkilölle, jonka tulee tehdä haltuunotosta päätös, jollei omaisuutta palauteta.

Vastaanottolain 61 §:n mukaan asukkaan käytössä olevat tilat voidaan tarkastaa, jos on perusteltua syytä epäillä, että asukkaalla on siellä 60 §:ssä tarkoitettuja aineita tai esineitä. Tarkastamisesta päättää ja tarkastamisen suorittaa keskuksen johtaja taikka hänen määräämänsä yksikön sosiaalihuollon ammattihenkilö. Tarkastaminen on tehtävä toisen työntekijän, ja jos mahdollista, asukkaan läsnä ollessa. Vastaanottolain 62 §:n mukaan aineiden ja esineiden haltuunotto ja asukkaan käytössä olevien tilojen tarkastaminen ovat sallittuja vain, jos asukkaan oma tai toisen henkilön terveys tai turvallisuus tai omaisuuden suojaaminen sitä välttämättä vaatii. Toimenpiteet on suoritettava turvallisesti ja ihmisarvoa kunnioittaen, eikä niistä saa aiheutua tarpeetonta haittaa asukkaalle tai vahinkoa omaisuudelle.

Vastaanottolain 63 § 1 momentin mukaan yksikön on tehtävä pöytäkirja aineiden ja esineiden haltuun ottamisesta ja asukkaan käytössä olevien tilojen tarkastamisesta. Pöytäkirjan allekirjoittaa toimenpiteen suorittaja, läsnä ollut toinen työntekijä ja henkilö, jolta omaisuus on otettu haltuun tai jonka käytössä olevat tilat on tarkastettu. Pykälän 2 momentin mukaan pöytäkirjaan merkitään toimenpiteen kuvaus, peruste, ajankohta sekä siitä päättäneen, sen toteuttaneen, läsnä olleen toisen työntekijän ja toimenpiteen kohteena olleen asukkaan nimi. Pöytäkirjassa luettelataan haltuun otetut aineet ja esineet ja kuvataan niiden kunto haltuunoton hetkellä. Pykälän 3 momentin mukaan toimenpiteen kohteena olevalle asukkaalle kerrotaan äidinkielellä tai kielellä, jota hänen voidaan perustellusti olettaa ymmärtävän, pöytäkirjan sisältö ja mahdollisuudesta hakea muutosta. Hänelle annetaan pöytäkirjasta jäljennös.

Voimassa oleva kotoutumislain rajoitustoimenpiteitä koskeva säännös lisättiin lakiin eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 26/2010 vp) todetaan, että vaikka perheryhmäkotia koskeva 28 § sisältää viittauksen lastensuojelulakiin, yksiköt eivät kuitenkaan ole lastensuojelulain mukaisia yksiköitä, vaikka toiminnallinen säädöspohja onkin ilmaistu lastensuojelulaissa. Lastensuojelulain 49 §:ssä säädetään sijaishuollosta. Lain 11 luvussa tarkoitettuja rajoituksia voidaan käyttää vain 49 §:n mukaisen sijoituksen aikana. Koska perheryhmäkodissa asuvia lapsia ja nuoria ei ole sijoitettu lastensuojelulain 49 §:n nojalla, eivät myöskään 11 luvun rajoitukset tule heidän osaltaan kysymykseen. Näin ollen hallintovaliokunta ehdotti, että kotoutumislain 28 §:ään lisätään uusi 3 momentti, jossa viitataan perheryhmäkodissa tai muussa asuinyksikössä sovellettavien rajoitustoimenpiteiden osalta kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annettavaan lakiin.

Perheryhmäkotien toiminta perustuisi jatkossa sosiaalihuoltolakiin, eikä niihin edelleenkaan voitaisi soveltaa lastensuojelulain 11 luvussa tarkoitettuja rajoituksia, koska ne eivät olisi lastensuojelulaitoksia. Ehdotettuun vaihtoehtoon 1 ja vastaanottolain 60–63 § viittaukseen perheryhmäkotia koskevassa sosiaalihuoltolain pykälässä on päädytty kotoutumislain uudistamisen valmistelun kiireiseen aikatauluun liittyvistä syistä. Rajoitustoimenpiteissä on kyseessä lapsen perusoikeuksiin liittyvien toimintaperiaatteiden lainsäädännöstä ja mikäli voimassa olevaan lainsäädäntöön ehdotetaan muutoksia, on valmistelutyöhön varattava riittävästi aikaa. Eduskunnan tahtona on kotoutumislain edellisen uudistuksen yhteydessä vuonna 2010 ollut säätää lailla rajoitustoimenpiteiden käytöstä perheryhmäkodeissa. Ehdotettu sosiaalihuoltolain muotoilu säilyttäisi lainsäädännön nykytilan tämän ratkaisun osalta. Muutoksena ehdotetaan ainoastaan, että rajoitustoimenpiteistä laadittava pöytäkirja toimitettaisiin nykyisen kunnan sijaan hyvinvointialueelle, jotta lapsen omatyöntekijä saisi tiedon perheryhmäkodissa tehdyistä toimenpiteistä. Lisäksi pöytäkirja olisi toimitettava sen alueen aluehallintovirastoon, jonka alueella perheryhmäkoti toimii. Näin voitaisiin saada kattavaa ja koottua tietoa toimintayksiköiden arjesta ja toiminnasta.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä on käynnissä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden ja potilaiden itsemääräämisoikeutta koskevan lainsäädännön uudistus (STM081:00/2021). Tavoitteena on uudistaa sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä niin, että asiakkaiden ja potilaiden itsemääräämisoikeudesta ja sen rajoittamisesta on säädetty kattavasti. Eduskunnan tahtotilana on ollut, että tässä prosessissa arvioidaan kokonaisvaltaisesti myös lapsia koskevaa lainsäädäntöä. Siksi on perusteltua, että myös perheryhmäkotien toiminnassa sovellettavien rajoitustoimenpiteiden tarve ja säännöspohja arvioitaisiin osana tätä kokonaisuutta. Tässä prosessissa arvioidaan muun muassa lastensuojelulain 11 luvussa tarkoitettujen sijaishuollon rajoitusten muutostarpeita. Ehdotetulla perheryhmäkoteja koskevalla sääntelyllä turvattaisiin voimassa olevan lainsäädännön mukainen tilanne, kunnes lainsäädännön muutostarpeet ja niiden soveltamisen tarve perheryhmäkodeissa on huolellisesti selvitetty. Mikäli perheryhmäkotitoimintaa koskevasta rajoitustoimenpiteiden lainsäädännöstä luovuttaisiin kokonaan väliaikaisesti, riskinä olisi, että perheryhmäkotien kasvatuskäytännöistä tulisi lapsen perusoikeuksien näkökulmasta epäasianmukaisia, eikä toiminnalla olisi asianmukaista lainsäädäntöpohjaa.

Sosiaalihuollon asiakkaiden palvelut perustuvat pääsääntöisesti vapaaehtoisuuteen ja yhteisymmärrykseen. Tätä periaatetta tulisi noudattaa myös perheryhmäkodissa ja pyrkiä kaikin keinoin rakentamaan lasten kanssa keskustellen toimintayksikön yhteisiä toimintaperiaatteita. Lainvalmistelun yhteydessä perheryhmäkodeilta ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta pyydettiin tietoa rajoitustoimenpiteiden käytöstä. Saatujen tietojen perusteella rajoitustoimenpiteitä sovelletaan perheryhmäkodeissa harvoin, yksittäisessä perheryhmäkodissa arviolta muutaman kerran vuodessa ja joissakin perheryhmäkodeissa ei ollenkaan. Niissä perheryhmäkodeissa, joissa toimenpiteitä on käytetty, tavaroiden ja aineiden haltuunotot ovat koskeneet lähinnä tu-

pakkatuotteita, teräaseita ja K-18-luokituksen pelejä. Esimerkiksi puhelimen käytöstä on pystytty sopimaan lapsen kanssa keskustellen. Osa perheryhmäkodeista on kuitenkin muissa yhteyksissä esittänyt, että lainsäädännön pitäisi mahdollistaa laajempien rajoitustoimenpiteiden käyttö. Asiakkaiden ja potilaiden itsemääräämisoikeutta koskevan lainsäädännön uudistuksen valmistelussa tulisi arvioida esimerkiksi sitä, mitkä rajoitustoimenpiteet perheryhmäkodeissa olisivat lapsen edun näkökulmasta välttämättömiä ja oikeasuhtaisia. Lisäksi tulisi määrittää myös eri tahojen toimivalta rajoitustoimenpiteisiin liittyvissä prosesseissa.

Vaihtoehtona 2 esitetään, että perheryhmäkodeissa ei voisi enää jatkossa käyttää voimassa olevan kotoutuslain 28 §:n 3 momentissa tarkoitettuja rajoitustoimenpiteitä. Tämä olisi muutos lainsäädännön nykytilanteeseen. Kaikissa lasten ympärivuorokautisen huolenpidon palveluissa ei ole käytössä rajoitustoimenpiteitä. Esimerkiksi lastensuojelun sijaishuollossa perhehoitajalla ei ole oikeutta käyttää lastensuojelulain 11 luvussa tarkoitettuja rajoitustoimenpiteitä.

Rajoitustoimenpiteitä koskevan lainsäädännön puuttuminen ei estäisi rajojen asettamista lapselle perheryhmäkodissa. Kasvatuksellisilla rajoilla ei kuitenkaan voitaisi puuttua lapselle kuuluviin lailla säädettyihin perusoikeuksiin, kuten omaisuuden- tai yksityiselämän suojaan (PL 10 § ja 15 §). Perheryhmäkodin säännöt voisivat kuitenkin sisältää tavanomaiseen kotikasvatukseen verrattavia ohjeita ja sääntöjä. Säännöillä ei kuitenkaan voitaisi kiertää tai ohittaa rajoitustoimivallan sääntelyä sellaisten toimenpiteiden ja asioiden osalta, jotka menevät pitemmälle kuin lapsen kasvatuksellinen rajoittaminen. Muun muassa oikeusasiamies on ratkaisuihinsa ottanut kantaa rajoitustoimenpiteen ja kasvatuksen eroihin. Hän on todennut, että on vaikeaa erottaa, mikä on tavanomaista ja hyväksyttävää kasvatuksellisten rajojen asettamista ja milloin taas on kysymys perusoikeuksien rajoittamisesta. Kasvatukseen liittyvät säännöt eivät saa olla liiallisia ja niissä tulee aina huomioida lapsen ikä ja kehitystaso sekä muut lapsen yksilölliset tarpeet ja olosuhteet. Mikäli esimerkiksi lapsen puhelimen käyttöä rajoitetaan vain öiseen aikaan ja tarkoituksena on turvata riittävä lepo, voidaan tätä pitää normaalina kasvatuskäytäntönä. Edellä kuvatut oikeusasiamiehen kannanotot käsittelevät lastensuojelun sijaishuoltoa koskevia kanteluita. Ratkaisuja on tehty sekä lastensuojelulaitosten että perhehoidon osalta. Ehdotetun muutoksen myötä perheryhmäkodissa tulisi yhä vahvemmin pohtia, missä tilanteissa kasvatukselliset keinot eivät riitä ja milloin lapsi tarvitsee enemmän tukea arkeensa. Riskinä olisi, että aiemmin rajoitustoimenpiteinä tehdyt toimet liukuisivat perheryhmäkotien kasvatuskäytäntöiksi. Tämä ei olisi tarkoituksenmukaista.¹⁴⁹

Esitetyllä lainsäädännön muutoksella pyrittäisiin varmistamaan, että mikäli lapsen kanssa ei onnistuttaisi keskustellen ja tavanomaisia kasvatukseen käyttäen sopimaan esimerkiksi alkoholin tai teräaseiden hallussapitoon liittyvistä asioista ja toimenpiteistä, tulisi asia mahdollisimman varhaisessa vaiheessa lastensuojelun tietoon. Lastensuojelussa lapsen tilannetta ja tuen tarvetta tulisi selvittää lastensuojelulain 26 §:n mukaisesti. Lapsen tulisi saada tarvitsemaansa lastensuojelun avohuollon tukea tarpeen mukaisesti. Mikäli lastensuojelulain 40 §:ssä tarkoitettut edellytykset täyttyisivät, tulisi lapsi sijoittaa lastensuojelulaitokseen. Mikäli rajoitustoimenpiteitä koskevasta sääntelystä luovuttaisiin, tulisi perheryhmäkodille tarjota nykyistä enemmän tukea kasvatuskäytäntöjen kehittämiseen ja lapsen perusoikeuksia turvaavan toiminnan varmistamiseen. Esimerkiksi aluehallintovirastot voisivat tukea perheryhmäkoteja tässä muutoksessa palvelun siirtymässä sosiaalihuollon lainsäädäntöön. Tarvetta säätää lailla perheryhmäkodeissa käytössä olevista rajoitustoimenpiteistä arviointiin myös tässä vaihtoehdossa osana sosiaali- ja

¹⁴⁹ Aer, Janne (2013) Lastensuojeluoikeus. Alma Talent. Sekä eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnot EOAK/1829/2019 ja EOAK/1002/2016.

terveydenhuollon asiakkaiden ja potilaiden itsemääräämisoikeutta koskevan lainsäädännön uudistusta. Rajoitustoimenpiteisiin liittyvää valmistelutyötä tulee jatkaa ennen kotoutumislain uudistukseen liittyvää eduskuntakäsittelyä.

36 §. *Palvelutarpeen arviointi.* Esitetään, että pykälän 5 momenttia muutettaisiin teknisesti. Lakiehdotuksen uuden 22 a §:n sisältämä viittaus sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annettuun lakiin (817/2015) tarkoittaisi, ettei jäljempänä laissa ole tarpeen toistaa kyseisen lain säädösnumeroa. Tästä johtuen esitetään säädösnumeron poistoa 36 §:n 5 momentista.

Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa

1 §. *Lain soveltamisala ja henkilötietojen käsittelyn tarkoitus.* Pykälässä säädetään henkilötietojen käsittelytarkoituksista. Esitetään, että kohdassa 5 tehtäisiin tekninen muutos, jolla kuntaan osoittaminen muutettaisiin vastaamaan kotoutumisen edistämisestä annetun lain ehdotuksen mukaista terminologiaa, jossa käytetään käsitettä kuntapaikalle ohjaaminen, mikä vastaa voimassa olevan kotoutumislain mukaista kuntaan osoittamista.

Esitetään myös lisättävän kohtaan 5 uusi kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukainen käsittelytarkoitus, jonka mukaan henkilötietoja voidaan käsitellä ilman huoltajaa olevan oleskeluluvan saaneen alaikäisen edustajatoiminnan vuoksi sekä näiden ohjauksen, suunnittelun ja valvonnan vuoksi. Voimassa oleva laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa on säätänyt vain sellaisten alaikäisten edustajatoiminnasta, jotka ovat maahanmuuttajia, mutta jotka eivät vielä ole saaneet oleskelulupaa, oleskelukorttia tai joiden oleskeluoikeutta ei ole rekisteröity ulkomaalaislain mukaisesti. Voimassa olevassa kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa säädetään oleskeluluvan saaneen alaikäisen edustajan määräämisestä, kelpoisuudesta sekä tehtävistä.

Tähän hallituksen esitykseen sisältyvän kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen mukaan edustajatoiminnan sääntelyä pyritään kehittämään. Osana tätä kehitystä, lakiehdotuksella henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain muuttamisesta laajennettaisiin kyseisen lain sekä Maahanmuuttoviraston hallinnoiman ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän mukaista edustajarekisteriä kattamaan myös oleskeluluvan saaneiden alaikäisten edustajien tiedot. Jo nykyisin usein sama edustaja jatkaa alaikäisenä edustajan tehtävissä siitä huolimatta, että lapsi saa oleskeluluvan. On edustajatoiminnan jatkuvuuden ja kehittämisen kannalta tarpeen säätää tällä lailla uusi tietojen käsittelytarkoitus. Lain logiikan mukaisesti kukin käsittelytarkoitus perustuu yhteen lakiin, joten molemmat kotoutumislakia koskevat käsittelytarkoitukset on luontevaa säätää yhteen kohdassa 5.

3 §. *Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjät ja vastuunjako.* Pykälässä säädetään siitä, mihin käsittelytarkoitukseen kukin rekisterinpitäjä saa tietoja käsitellä. Kyseisestä säännöksestä ehdotetaan poistettavan nykyinen kohta 11 eli työ- ja elinkeinotoimiston rooli rekisterinpitäjänä samoin kuin muualtakin laista poistettaisiin viittaukset kyseiseen viranomaiseen. Tämän hallituksen esityksen kanssa samanaikaisesti eduskunnalle annettu esitys työvoimapalvelu-uudistuksesta esittää, että nykyiset työ- ja elinkeinotoimistot lakkautettaisiin ja niiden tehtävät jaettaisiin pääosin kunnille, mutta myös osittain esimerkiksi Maahanmuuttovirastolle. Muutettavana olevassa laissa olevat työ- ja elinkeinotoimiston rekisterinpito- ja tiedonsaantioikeudet liittyvät sellaisiin tehtäviin, joiden esitetään siirtyvän Maahanmuuttovirastolle, jolla on jo tämän lain mukaan oikeus tietoihin. Siten ei ole tarpeen säätää uutta viranomaista työ- ja elinkeinotoimiston tilalle.

Edellä ehdotetussa 1 §:n 5 kohdassa säädettäisiin uusi käsittelytarkoitus liittyen oleskeluluvan saaneiden maahanmuuttajalasten, joilla ei ole huoltajaa Suomessa, edustajatoimintaan sekä sen ohjaukseen, suunnitteluun ja valvontaan liittyen. Ehdotetussa 1 momentissa uudessa kohdassa 11 säädettäisiin uudesta rekisterinpitäjästä, hyvinvointialueesta, jolla säädettäisiin kohdan 5 mukainen käsittelyoikeus, sillä hyvinvointialue vastaisi alaikäisten asumisen ja tuen järjestämisestä ja hakisi edustajan nimeämistä alaikäiselle. Kohdassa 5 säädetään myös kuntapaikalle ohjaamisen käsittelytarkoituksesta. Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 4 luvun mukaan hyvinvointialue olisi mukana sopimassa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen sekä kunnan kanssa alaikäisen ilman huoltajaa kuntapaikalle ohjaamisesta. Tätä tarkoitusta varten hyvinvointialue tarvitsisi tietoja myös kuntapaikalle ohjaamisen käyttötarkoitusta varten.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle esitetään kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa tehtäväksi ohjata, suunnitella ja valvoa kotoutumislain mukaisten alaikäisten edustajia. Täten kyseisen viranomaisen kohdan 5 mukainen käsittelytarkoitus laajenisi tällä lakiehdotuksella koskemaan koko kohdan 5 mukaisia tarkoituksia eli myös alaikäisten edustajia.

11 §. Tiedonsaantioikeus ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjien välillä. Tässä pykälässä säädetään tiedonsaantioikeudesta rekisterinpitäjien välillä. Edellä ehdotettujen 1 ja 3 §:n muutoksiin perustuen esitetään teknisenä muutoksena, että tästä pykälästä poistettaisiin työ- ja elinkeinotoimisto ja tilalle lisättäisiin hyvinvointialue, jotta tiedonsaantioikeudet rekisterinpitäjien välillä toimivat uusia viranomaisvastuita ja käsittelytarkoituksia vastaavasti. Maahanmuuttovirasto voi tarvita tietoja hyvinvointialueelta liittyen kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen mukaisiin alaikäisten edustajiin, koska Maahanmuuttovirasto vastaa vastaanottovaiheessa lasten edustajatoiminnan ohjauksesta ja valvonnasta. On tarpeen, että se saa tiedon uudesta tai jatkavasta alaikäisen edustajasta, kun lapsi on saanut oleskeluluvan ja kun edustajan ohjaus ja valvonta siirtyvät elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Nykyisin Maahanmuuttoviraston tiedonsaantioikeus on perustunut 13 §:ään.

13 §. Muu tiedonsaantioikeus. Tässä pykälässä säädetään muusta tiedonsaantioikeudesta kuin 11 §:n mukaisesta rekisterinpitäjien välisestä tiedonsaantioikeudesta. Tähänkin pykälään esitetään tehtävän ne tekniset muutokset, jotka johtuvat 1 ja 3 §:iin tehtävistä muutoksista viranomaisvastuissa, eli poistetaan työ- ja elinkeinotoimisto ja lisätään hyvinvointialue.

Lisäksi 4 momentin 1 kohdan e-alakohdassa sekä 5 kohdassa säädettäisiin kunnan sosiaaliviranomaisen tilalle hyvinvointialue vastaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksella tapahtuneita viranomaisvastuisiin liittyviä muutoksia. Vuoden 2023 alusta alkaen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyy kunnilta hyvinvointialueille.

Laki vapaasta sivistystyöstä

9 §. Valtionosuuden määrä. Voimassa oleva 9 § ehdotetaan kirjoitettavaksi uudelleen siten, että pykälän 1 momentti jaettaisiin kahteen erilliseen momenttiin. Ensimmäisessä momentissa todettaisiin kansalaisopistojen, kansanopistojen, kesäyliopistojen, opintokeskusten, liikunnan koulutuskeskusten sekä Snellman-korkeakoulun valtionosuusprosentit sellaisina kuin ne ovat määriteltynä nyt voimassa olevassa laissa.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi niistä tilanteista, joissa vapaan sivistystyön oppilaitoksen ylläpitäjälle myönnettäisiin sadan prosentin valtionosuus. Tavoitteena on säilyttää maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon ja perustaitojen koulutuksen maksuttomuus vapaan sivistystyön oppilaitoksissa nykyistä vastaavasti. Tämä edellyttää sadan prosentin valtiosuutteen

oikeuttavan aikamäärityksen muuttamista vastaavasti kuin kotoutumisajan kesto muuttuu. Kotoutumisajan lyhentyessä yhdellä vuodella kahteen vuoteen, sadan prosentin maksuttomuus on sidottava siten, että sadan prosentin valtionosuus tulisi mahdollistaa kotoutumissuunnitelman voimassaolon aikana sekä yhden vuoden aikana viimeisen kotoutumissuunnitelman voimassaolon päättymisen jälkeen.

Myös sisällön osalta oikeus sadan prosentin valtionosuuteen on määriteltävä uudestaan, koska kotoutumisajan päätyttyä ei ole kotoutumissuunnitelmaa, johon koulutus voidaan sitoa, kuten voimassa olevassa laissa tehdään. Momentissa tarkoitettu koulutus pitää sisällään maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon ja muun kototuttavan suomen tai ruotsin kielen koulutuksen. Opetushallitus on 17.12.2017 antanut vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmasuosituksen, johon vapaan sivistystyön lukutaitokoulutus perustuu. Muun kototuttavan suomen tai ruotsin kielen osalta sisältöjen rakentamisessa noudatetaan yleisesti Opetushallituksen, kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) 20 §:n 2 momentin perusteella antamia aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita. Näin ollen ehdotetaan, että sadan prosentin valtionosuuden ehto olisi jatkossa, että koulutuksissa noudatetaan uuden kotoutumisen edistämisestä annetun lain 24 §:n 4–5 momentissa tarkoitettuja aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita tai Opetushallituksen laatimaa vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmasuositusta.

Pykälän 3–6 momentit ovat täysin saman sisältöiset kuin voimassa olevassa laissa, mutta momenttien järjestysluku muuttuu johtuen siitä, että voimassa olevan pykälän 1 momentti ehdotetaan jaettavaksi kahdeksi eri momentiksi.

10 §. *Valtionosuuden laskemisessa käytettävien suoritteiden määrän vahvistaminen.* Pykälässä määrätään sekä 57 tai 65 prosentin valtionosuudella rahoitettujen suoritteiden, että sadan prosentin valtionosuudella rahoitettujen suoritteiden määräytymisestä viittaamalla 9 §:ään, jonka momenttien määrää esitetään muutettavaksi. Pykälä on sisällöllisesti sama kuin voimassa oleva pykälä, mutta viittaussäännökset on korjattu siten, että voimassa oleva viittaus 9 §:n 1 momenttiin on muutettu viittaukseksi 9 §:n 2 momenttiin ja viittaus 9 §:n 5 momenttiin on muutettu viittaukseksi 9 §:n 6 momenttiin. Muutokset ovat teknisiä eivätkä ne vaikuta rahoituksen määrään.

24 §. *Opiskelijoilta perittävät maksut.* Opiskelijoilta voidaan periä kohtuullisia maksuja vapaan sivistystyön koulutuksesta. Pykälän ensimmäisessä momentissa säädetään kuitenkin niistä koulutuksista, joista maksuja ei peritä. Koska maksujen osalta nykyinen oikeustila halutaan säilyttää ennallaan, ehdotetaan 1 momentti muutettavaksi siten, että maksua ei perittäisi kansanopiston, opintokeskuksen, kansalaisopiston tai kesäyliopiston järjestämästä koulutuksesta, jonka maahanmuuttaja suorittaa aikana, jona hänellä on kotoutumisen edistämisestä annetun lain (/20) 14 §:ssä tarkoitettu voimassa oleva kotoutumissuunnitelma taikka 15 §:ssä tarkoitettu monialainen kotoutumissuunnitelma taikka yhden vuoden aikana viimeisen kotoutumissuunnitelman voimassaolon päättymisen jälkeen. Lisäksi edellytetään, että koulutuksessa noudatetaan kotoutumisen edistämisestä annetun lain 24 §:n 4–5 momentissa tarkoitettuja aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita tai Opetushallituksen laatimaa vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmasuositusta.

Oppivelvollisuuslaki

5 §. *Oppivelvollisuuden suorittaminen eräissä tilanteissa.* Pykälässä säädetään oppivelvollisuuden suorittamisesta eräissä tilanteissa. Sen 2 momentin mukaan perusopetuksen suorittanut op-

pivelvollinen, jolta puuttuu perusopetuksen jälkeisen koulutuksen suorittamiseksi riittävä suomen tai ruotsin kielen taito, voi suorittaa oppivelvollisuutta kansanopistossa järjestettävässä koulutuksessa. Säännös jatkuu kuitenkin siten, että kyseisessä oppilaitoksessa on noudatettava kotoutumisen edistämisestä annetun lain 20 §:n 2 momentissa tarkoitettuja aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita tai Opetushallituksen laatimaa maahanmuuttajille tarkoitettua koulutuksen opetussuunnitelmasuosituksia.

Kotoutumisen edistämisestä annettu laki kumottaisiin tällä esityksellä ja tilalle säädettäisiin uusi kotoutumisen edistämisestä annettu laki, jossa pykälien numerointi muuttuu verrattuna voimassa olevaan lakiin. Tästä johtuen esitetään oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentissa muutettavan kotoutumislain lakiviittaukset kotoutumislakia koskevaa lakiehdotusta vastaaviksi. Muutos on tekninen. Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 24 §:n 4 momentissa esitetään säädettävän Opetushallituksen kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita koskevasta määräyksestä. Voimassa olevaan kotoutumislakiin verrattuna uusi muotoilu on laajempi ja kattaa koko kotoutumiskoulutuksen eikä vain suomen tai ruotsin kielen opetusta. Uusi sanamuoto vastaa kuitenkin voimassa olevan lain tarkoitusta (ks. HE 185/2010 20 §:n säännöskohtaisen perustelut). Lisäksi 24 §:n 5 momentin 1 kohdassa mainitaan Opetushallituksen opetussuunnitelmasuositus koskien lukutaitokoulutusta, ja mainitun momentin 2 kohdassa säädettäisiin kotoutumiskoulutuksena voitavan järjestää myös aikuisten perusopetusta. Oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi viittaus kotoutumislain 24 §:n 5 momentin 1 kohtaan ja muutettaisiin opetussuunnitelmansuosituksen nimi vastaamaan opetussuunnitelmasuosituksen otsikon uutta nimikettä. Pykälän 1 tai 3 momenttiin ei esitetä muutoksia.

Laki Digi- ja väestötietoviraston eräistä henkilörekistereistä

8 §. *Holhousasioiden rekisteriin tallennettavat tiedot.* Pykälässä säädetään sellaisista edunvalvontaan ja edunvalvontavaltuutukseen liittyvistä tiedoista, joita tallennetaan holhousasioiden rekisteriin. Pykälän 5 momentin mukaan edunvalvojasta ja päämiehestä säädettyä sovelletaan myös kotoutumisen edistämisestä annetun lain 56 §:ssä tarkoitettuun edustajaan ja lapseen silloin, kun edustajan määräämistä koskeva tieto on tallennettava holhousasioiden rekisteriin. Kotoutumisen edistämisestä annettu laki kumottaisiin tällä esityksellä ja tilalle säädettäisiin uusi kotoutumisen edistämisestä annettu laki, jossa pykälien numerointi muuttuu verrattuna voimassa olevaan lakiin. Tästä johtuen esitetään Digi- ja väestötietoviraston eräistä henkilörekistereistä annetun lain 8 §:n 5 momenttia muutettavaksi siten, että siihen sisältyvä lakiviittaus vastaa ehdotettua uutta kotoutumislakia ja sen pykälänumerointia. Muutos on tekninen.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Esityksessä esitetään säädettävän valtioneuvoston asetusten antovaltuuksia. Ehdotetun kotoutumislain 12 tarkoitetun osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sekä vastaavan 13 §:ssä tarkoitetun monialaisen arvioinnin sisällöstä voitaisiin säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Ehdotetun 17 §:n mukaan kotoutumissuunnitelman ja monialaisen kotoutumissuunnitelman sisällöstä voitaisiin säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Tämä vastaa osittain voimassa olevan kotoutumislain 9 §:ää, jonka mukaan alkukartoituksesta ja sen järjestämisestä säädetään tarvittaessa tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetuksessa kotoutumisen edistämiseen liittyvästä alkukartoituksesta (570/2011) säädetään alkukartoituksen sisällöstä ja toteutuksesta. Toteutuksen osalta säädetään alkukartoituksen toteutuskielestä, ohjaamisesta koulutukseen tai muihin toimenpiteisiin tai palveluihin sekä siitä, että alkukartoituksessa arvioidaan perusmuotoisen tai monialaisen kotoutumissuunnitelman tarvetta niille maahanmuuttajille, joille lain mukaan on laadittava monialainen kotoutumissuunnitelma silloin, jos sille on tarvetta.

Valtioneuvoston asetuksella kotoutumisen edistämiseen liittyvien kunnan kustannusten korvaamisesta valtion varoista (1393/2011) 2 §:ssä säädetään alkukartoituksen järjestämisestä maksettavasta korvauksesta. Nämä valtioneuvoston asetukset kumoutuisivat, kun voimassa oleva kotoutumislaki kumottaisiin. Jatkossa osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnista sekä sen monialaisesta versiosta ei maksettaisi enää erillisiä laskennallisia korvauksia, vaan niiden kustannukset olisi sisällytetty kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 3 tai 4 momentin henkilöistä maksettaviin laskennallisiin korvauksiin taikka muiden maahanmuuttajien osalta valtionosuuksiin. Siten erillistä valtioneuvoston asetusta alkukartoituksen korvauksista ei ole tarpeen säätää jatkossa. Jäljempänä kuvataan korvauksia koskevaa valtioneuvoston asetusta tarkemmin.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 23 §:ssä säädettäisiin monikielisestä yhteiskuntaorientaatiosta. Sen 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä monikielisen yhteiskuntaorientaation sisällöstä ja toteuttamisesta. Valtioneuvoston asetuksenantovaltuus on tarpeen, sillä kyseessä olisi uudenlainen palvelu ja sen tuottaminen olisi kunnan velvollisuus. Asetuksella voitaisiin säätää sisältöä ja toteuttamista koskevista tarkemmista yksityiskohdista, joita on jo tämän hallituksen esityksen perusteluissa pyrittykin kuvaamaan.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 39 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä alaikäisen edustajan palkkion maksamisen perusteista ja palkkion suuruudesta, korvattavista kuluista sekä menettelystä palkkion maksamisessa ja kulujen korvaamisessa. Tämä vastaa voimassa olevan kotoutumislain 59 §:n vastaavaa säännöstä.

Valtioneuvoston asetuksella ilman huoltajaa olevan lapsen edustajalle maksettavasta palkkiosta ja kulukorvauksesta (115/2012) säädetään palkkiosta ja kulukorvauksesta ilman huoltajaa olevan lapsen edustajalle. Kyseinen asetus perustuu sekä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettuun lakiin että kotoutumisen edistämisestä annettuun lakiin, ja siinä säädetään molempien lakien mukaisten alaikäisten edustajien palkkiosta ja kulukorvauksista. Kun kumotaan laki, jonka nojalla on annettu alemman asteista sääntelyä, myös alemman asteinen sääntely kumoutuu, ellei erikseen säädetä toisin. Koska edellä mainittu valtioneuvoston asetus on annettu kahden lain nojalla, joista toinen kumottaisiin, on syytä säätää selkeyden vuoksi siitä, mikä on tahdottu oikeustila. Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 97 § koskee siirtymäsäännöksiä ja siinä säädettäisiinkin selkeyden vuoksi edellä mainitun valtioneuvoston asetuksen kumoamisesta. Tarkoituksena on antaa uuden kotoutumislain sekä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain nojalla uusi valtioneuvoston edustaja alaikäisen edustajan palkkiosta ja kulukorvauksesta.

Ehdotetun kotoutumislain 61 ja 62 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä kunnille ja hyvinvointialueille maksettavien laskennallisten korvausten perusteista ja maksatuksesta. Tämä vastaa osittain voimassa olevaa sääntelyä, jonka 44 §:n mukaan valtion laskennallisista korvauksista kunnille säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Valtioneuvoston asetuksella kotoutumisen edistämiseen liittyvien kunnan kustannusten korvaamisesta valtion varoista (1393/2011) 1 §:ssä säädetään laskennallisten korvausten määrästä. Tämä asetus kumoutuisi, kun voimassa oleva kotoutumislaki kumottaisiin. Se korvattaisiin uudella valtioneuvoston asetuksella, jossa säädettäisiin laskennallisten korvausten määrästä kunnille ja hyvinvointialueille huomioiden Ahvenanmaan maakunnan kuntien sekä Helsingin kaupungin poikkeavan aseman. Ahvenanmaan maakunnan kunnille maksettaisiin jatkossa kuntien laskennallista korvausta, joka olisi korkeampi kuin Manner-Suomen kuntien, sillä se kattaisi myös hyvinvointialueille maksettavien laskennallisten korvausten osuutta vastaavan osuuden. Helsingin kaupungin osalta maksettaisiin laskennallisia korvauksia kohdennetusti

kaupungin kotoutumispalveluille sekä hyvinvointialueen osuuden osalta Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluille.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 74 §:ssä säädettäisiin valtakunnalliseen kotoutumisen tietovarantoon tallennettavista ja käsiteltävistä tiedoista. Sen 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettavista tiedoista. Kyseinen tietovaranto olisi uusi, joten olisi tarpeen säätää asetuksella yksityiskohtaisemmin siitä, mitä tietoja varantoon tulisi missäkin tilanteessa tallentaa.

Asetuksen antaminen edellyttää, että tarvittavat perussäännökset ovat laissa sekä että laissa on asianmukainen valtuutussäännös. Perustuslain mukaan lain alaan kuuluvista asioista voidaan asetuksella antaa ainoastaan tarkempia säännöksiä. Kappaleessa 12 Suhde perustuslakiin ja sääntämisjärjestys on tarkemmin arvioitu alemman asteisten säädösten antovaltuuksia ja niiden suhdetta perustuslain 80 §:ään. Esitettävistä valtioneuvoston asetuksista laaditut luonnokset liitetään tämän hallituksen esityksen liitteiksi.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1.11.2024. Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan samanaikaisesti hallituksen esityksen työvoimapalveluiden järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE xx/2022 vp) sisältämien lakiehdotusten kanssa.

10 Toimeenpano ja seuranta

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen toimeenpanon kannalta keskeistä on kunnan ja hyvinvointialueen uusien tehtävien toteuttamiseen varautuminen ja resursointi sekä eri viranomaisten ja muiden tahojen välisten yhteistyökeinojen ja -kanavien luominen. Kunnassa tulee myös määrittellä, kuka vastaa kotoutumisen edistämisestä. Koulutusten toimeenpanon osalta keskeistä on suomen ja ruotsin kielitaidon päättötestauksen valtakunnallisen testausmallin kehittäminen sekä se, että kunnissa kehitetään lastenhoidolla tuettuja koulutuksia.

Esitys sisältää sekä uuden kotoutumisen valtakunnallisen asiakastietojärjestelmän kehittämisen ja että järjestelmäpäivityksiä olemassa oleviin asiakastietojärjestelmiin, kuten Maahanmuuttoviraston hallinnoimaan ulkomaalaishallinnon asiakastietojärjestelmään. Järjestelmäkehittäminen ja -päivitykset toteutettaisiin ennen lain voimaantuloa hankerahoituksella tai talousarviossa jo olemassa olevalla rahoituksella. Lisäksi eri viranomaisten tulisi huolehtia, että niillä on olemassa keinot toteuttaa tiedonantovelvollisuuksiaan. Esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen tulisi huolehtia, että se saa tarjottua tiedon toimeentulotukea tai lapsen kotihoidon tukea saavista maahanmuuttajista kunnille ja hyvinvointialueille siten kuin kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa säädettäisiin. Toinen esimerkki on, että Kansaneläkelaitos tai työttömyyskassa tarvitsisi tiedon kotoutumissuunnitelman voimassaolon päättymisestä, jottei kulukorvausta maksettaisi työttömyysetuudella tuetuista omaehtoisista opinnoista kotoutumissuunnitelman päätyttyä. Tämä tiedonsaantioikeus liittyy sekä työllisyyden että kotoutumisen asiakastietojärjestelmiin, joten Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (Kehittämis- ja hallintokeskuksen) tulisi huolehtia siitä, että tieto toimitetaan. Tiedonsaantioikeuksista säädettäisiin kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 9 luvussa.

Lainsäädännön toimeenpanon arviointia ja seuranta voidaan toteuttaa laille asetettujen sisällöllisten tavoitteiden saavuttamisen, lain selkeyden ja sen toteutuksen toimivuuden näkökulmasta.¹⁵⁰ Seurannan tavoitteena on havainnoida, toteutuuko kotoutumislakia koskeva lakiehdotus toivotulla tavalla ja tuottavatko kotoutumispolitiikkaan liittyvät toimenpideuudistukset niiltä odotettuja vaikutuksia. Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen tarkoituksena olisi varmistaa kotoutumispalveluiden toimivuus rakenneuudistusten (sosiaali- ja terveyshuollon uudistus, työvoimapolitiikan uudistus, pohjoismainen työhaun malli) voimaantultua ja voimaantullessa sekä edistää monialaista yhteistyötä kotoutumisen piirissä toimivien välillä. Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen sisällöllisinä vaikutustavoitteina olisi nopeuttaa ja tehostaa maahanmuuttajien työllistymistä ja kielenoppimista sekä tavoittaa kotoutumistoimien piiriin nykyistä laajemmin myös työvoiman ulkopuolella olevia maahanmuuttajia, erityisesti naisia. Seurannassa huomioitaisiin vahvasti toimenpiteiden sukupuolivaikutukset. Kokonaistavoitteena lakiehdotuksessa olisi edistää maahanmuuttajien kotoutumista ja hyviä väestösuhteita ja siten kestävästä väestö- ja talouskehitystä.

Kuntien tehtäväkentän ja palvelurakenteiden muutoksen tilanteessa kuntien kykyä toimeenpanna kotoutumislainsäädäntöä vahvistetaan työ- ja elinkeinoministeriön toimesta ammattilaisille suunnatuilla tietoaaineistoilla ja koulutuksilla sekä tuottamalla kuntien suunnittelu- ja seuranta tehtävää tukevia ohjeita ja välineitä.

Kotoutumisen tilan seuraamiseksi jatketaan nykyistä kotoutumisen indikaattorien seuranta, joka antaa ilmiöpohjaista, laajaa tietoa. Neljän vuoden välein toteutettavalla kokonaiskatsauksella saadaan arviointitietoa kotoutumisen edistymisestä ja siten epäsuorasti kotoutumisen edistämisen politiikkatoimien onnistumisesta. Tätä tarkoitusta varten työ- ja elinkeinoministeriön kotoutumisen osaamiskeskus pitää yllä kahta tietokantaa rekisteri- ja kyselytutkimustiedon hyödyntämiseksi valtakunnallisen, alueellisen ja kuntatason kotoutumisen seurannassa.

Kehittämis- ja hallintokeskus keräisi ylläpitämistään tietovarannoista seuranta tietoa säädösesityksen mukaisista kotoutumisen alkuvaiheen palveluista. Toimenpiteiden seuranta tietoa saataisiin Kehittämis- ja hallintokeskuksen jo nykyisin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (esitetty uusi laki työvoimapolitiikan järjestämisestä) nojalla ylläpitämästä työvoimapolitiikan tietovarannosta, koulutustietoa sisältävästä valtakunnallisesta tietovarannosta sekä tämän esityksen sisältämän kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen mukaisesta kotoutumisen valtakunnallisesta tietovarannosta, jonka on suunniteltu olevan valtakunnallinen kuntien tietovaranto koskien työvoiman ulkopuolella olevia kotoutujia. Tietojen säännöllisellä analysoinnilla saataisiin kuva siitä, kuinka kattavasti kotoutumisen alkuvaiheen palveluita on tarjolla kunnissa sekä kuinka tehokkaasti ja viivytyksettä maahanmuuttajat ohjautuvat kotoutumissuunnitelmiin ja -koulutukseen. Seurannan kohteena olisi myös se, mitä kotoutumisohjelmien palveluita kotoutuja-asiakkaat käyttävät ja se, kuinka hyvin kotoutumissuunnitelmien velvoittavuus toteutuu. Velvoittavuutta voidaan seurata esimerkiksi tarkastelemalla työvoimapolitiittisista lausunnoista kotoutuja-asiakkaiden saamien karensien määrää.

Kehittämis- ja hallintokeskuksen ylläpitämistä tietovarannoista saataisiin tietoa myös siitä, onko lakiehdotuksella vaikutusta kotoutumissuunnitelmien enimmäiskestoisiin, sekä kuinka katta-

¹⁵⁰ Rantala K. ym. 2021. Lakien toimivuuden ja vaikutusten jälkiarviointi Nykytilan kuvauksesta kehittämisehdotuksiin. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:28. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163043/VNTEAS_2021_28.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

vasti kotoutumisen alkuvaiheen palveluihin tavoitetaan työvoiman ulkopuolella olevia kotoutujia. Sekä Valtiontalouden tarkastusvirasto¹⁵¹ että eduskunnan tarkastusvaliokunta¹⁵² ovat kiinnittäneet huomioita kielenopetuksen heikkoina pidettyihin tuloksiin kotoutumiskoulutuksessa. Myös eduskunnan hallintovaliokunta on korostanut seurannan merkitystä erityisesti kotoutumiskoulutukseen ja saavutettuihin kielitaitotasoihin liittyen.¹⁵³ Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen mukaisesti toteutettavan kielitaidon päättötestauksen toteutumista ja tuloksia sekä eri toimijoiden ja alueiden eroja seurattaisiin ja analysoitaisiin tarkasti. Opetus- ja kulttuuriministeriön tehtävänä olisi seurata vapaan sivistystyön piirissä toteutettavan luku- ja kirjoitustaitokoulutuksen ja aikuisten perusopetuksen toimintaa, riittävyttä ja tuloksellisuutta.

Lakiehdotuksen oltua voimassa vuoden, työ- ja elinkeinoministeriössä käynnistetään erillisselvitys kotoutumisen edistämiseen liittyvien kustannusten korvaamisen kokonaisuudesta. Tavoitteena olisi selvittää tarkoituksenmukaisimmat ja kustannustehokkaimmat tavat korvata kunnille ja hyvinvointialueille niiden kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Samalla arvioitaisiin rahoituksen riittävyttä niin, että kotoutumisen edistämisen palveluita olisi yhdenvertaisesti saatavilla eri puolilla Suomea, myös kasvukeskusten ulkopuolella.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella olisi seurantaan liittyviä alueellisia tehtäviä. Osa seurantatehtävistä jatkuisi nykyisellään, kuten kotoutumista edistävien palveluiden toteutumisen seuranta, kotoutumisen edistämisen alueellinen seuranta sekä kuntapaikalle ohjaamisen ja kuntapaikkojen määrän tarpeen alueellinen seuranta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset keräisivät tietoa siitä, miten kattavasti kunnat kirjaavat kotoutumisohjelmansa asiakirjan muotoon sekä ovatko kunnat raportoineet lakiehdotuksen mukaisesti kotoutumisen edistämisen suunnittelusta, toimeenpanosta ja seurannasta kunnassa vähintään kahden vuoden välein. Toimeenpanon onnistumisen kannalta on tärkeää seurata alueellisen yhdenvertaisuuden toteutumista. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset tuottaisivat alueellisen tiedon kotoutumisen edistämisen ja palveluiden toteutumisesta, ja työ- ja elinkeinoministeriö analysoisi yhdenvertaisuuden toteutumista tuotetun tiedon pohjalta säännöllisesti. Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksilla olisi tehtävä lakiehdotuksen toimeenpanoa kunnissa koskevan tiedon kokoamisessa uudessa tilanteessa, jossa kunnille siirtyisi nykyistä laajempia kotoutumisen edistämisen tehtäviä ja samalla korvausjärjestelmässä tapahtuisi muutoksia.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen tavoitteena olisi kasvattaa kotoutumissuunnitelman saavien maahanmuuttajien osuutta niistä muuttajista, jotka potentiaalisesti hyötyisivät suunnitelmasta ja siitä seuraavista toimenpiteistä. Kotoutumistoimien tuloksellisuuden osalta työ- ja elinkeinoministeriö seuraisi säännöllisin katsauksin, missä määrin kotoutujat ovat siirtyneet työmarkkinoille tietyn ajanjakson kuluttua kotoutumispalveluiden piiriin hakeutumisesta.

Kotoutumispalveluiden laatua ja lakiehdotuksen aikaansaamia muutoksia kotoutumiskoulutuksessa tulisi seurata työ- ja elinkeinoministeriön toimesta soveltuvin erillisselvityksin. Myös la-

¹⁵¹ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2018. Tuloksellisuustarkastuskertomus, kotoutumiskoulutus. valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 15/2018. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/10/15152336/VTV-Tarkastuskertomus-15-2018-Kotoutumiskoulutus.pdf>.

¹⁵² Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö TrVM 8/2021 vp, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/TrVM_8+2021.aspx.

¹⁵³ Eduskunnan hallintovaliokunnan mietintö HaV, 10/2022 vp, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/HaVM_10+2022.aspx.

kiehdotuksen edellyttämiä kehittämistoimia voitaisiin tukea erillisillä selvityksillä, kuten digitaalista kielen opetusta koskevalla selvityksellä sekä monikielisen yhteiskuntaorientaation toteutusta koskevalla tiedonkeruulla.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen toimeenpanon seurannassa eri toimien sukupuolivaikutuksiin kiinnitettäisiin erityistä huomiota. Työ- ja elinkeinoministeriö ohjeistaisi kotoutumisen edistämisen seurantaan paikallisesti toteuttavia kuntia ja alueellisesti toteuttavia elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia tavoissa huomioida sukupuolittainen tieto seurantatietojen tuotannossa ja analysoinnissa. Sukupuolivaikutukset ja sukupuolten tasa-arvo olisivat lähtökohtana kaikessa kotoutumisen edistämistä koskevan lakiehdotuksen toimeenpanon seurannassa ja arvioimisessa. Tuotetun seurantatiedon pohjalta kyettäisiin identifioimaan palelujärjestelmän kohtia, jotka voivat tuottaa rakenteellista epätasa-arvoa maahanmuuttajanaisten ja -miesten välillä sekä pystyttäisiin puuttumaan epäkohtiin.

Lakiehdotuksen oltua voimassa kolme vuotta toteutettaisiin lain kokonaisuudistuksen toimeenpanon toteutumisen ja toimivuuden arviointi erilliselvityksellä. Selvityksessä tarkasteltaisiin muun muassa minkä pituisia ovat kotoutumissuunnitelmien enimmäispituudet, ovatko siirtymät työmarkkinoille nopeutuneet, miten kotoutumiskoulutuksissa saavutettu kielitaidon taso on kehittynyt, tutkittaisiin palveluiden käyttäjätyytyväisyyttä sekä lakiuudistuksen toimivuutta viranomaistehtävien näkökulmasta. Kun vastuu alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten asumisen ja tuen järjestämisestä siirrettäisiin kunnilta hyvinvointialueille ja perheryhmäkoitoinnasta tehtäisiin osa sosiaalihuoltolain mukaista toimintaa, olisi selvitettävä hallinnonalan muutoksen mahdollisia vaikutuksia lapsen edun toteutumiseen. Kotoutumista edistävien palveluiden toimivuutta tulee seurata myös kohderyhmältä kerättävän käyttäjätiedon avulla. Tieto kohderyhmän palvelukokemuksista ja muuttuvista tarpeista on tarpeellista toimivien palveluiden kehittämiseksi ja yhdenvertaisuuden vahvistamiseksi. Erilliselvityksen perusteella kartoitettaisiin mahdolliset kotoutumislain jatkokehittämisen tarpeet.

11 Suhde muihin esityksiin

Esitys liittyy hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta (HE xx/2022 vp). Hyvinvointialueesta annetulla lailla ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetulla lailla sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyy vuoden 2023 alussa kunnilta hyvinvointialueille. Tämän johdosta voimassa olevaan kotoutumisen edistämisestä annettuun lakiin on tarpeen tehdä ne muutokset, jotka johtuvat kyseisestä järjestämisvastuun muutoksesta. Muutokset koskisivat erityisesti valtion korvauksia hyvinvointialueelle sekä alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten ja nuorten tuen ja asumisen järjestämisvastuuta. Esityksen sisältämien lakiehdotusten esitetään tulevan voimaan 1.1.2023.

Käsillä oleva hallituksen esityksen lakiehdotus uudesta kotoutumisen edistämisestä annetusta laista on linjassa edellä mainitun hallituksen esityksen kanssa, ja toteuttaa uudistuksia samansuuntaisesti, mutta laajemmin. Ensinnäkin valtion korvaukset kunnille ja hyvinvointialueille mahdollistettaisiin jo edellä mainitulla hallituksen esityksellä siihen asti, kunnes tämän käsillä olevan esityksen mukainen kotoutumislakia koskeva lakiehdotus tulisi voimaan. Lisäksi lakiehdotuksella korvausjärjestelmää yksinkertaistettaisiin ja hallinnollista taakkaa vähennettäisiin. Toiseksi, tällä hallituksen esityksellä alaikäisten ilman huoltajaa asumisesta perheryhmäkohteissa tehtäisiin sosiaalihuoltolain mukaista toimintaa ja täten vahvistettaisiin entisestään hyvinvointialueen roolia sekä sosiaalihuollon viitekehystä.

Lisäksi esityksellä on liittyviä hallituksen esitykseen eduskunnalle toimeentulotuesta annetun lain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE xx/2022 vp). Kyseisen esityksen

tavoitteena on parantaa erityisesti sosiaalihuollon ja haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden asemaa toimeentulotuen hakijoina. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutoksia, jotka aiheutuvat siitä, että sosiaalihuollon järjestämismääräykset siirtyvät kunnilta hyvinvointialueille. Toimeentulotuen toimeenpanon jakautuu Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueiden sosiaalihuollon kesken. Lisäksi toimeentulotukilaissa on muutettava viittaukset voimassa olevan kotoutumislakiin vastaamaan tämän esityksen mukaisen kotoutumisen edistämiseen annetun lain ehdotuksen säännöksiä.

Sosiaali- ja terveysministeriössä valmistellaan vuoden 2022 aikana hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta (STM057:00/2021). Samalla voimassa oleva yksityisistä sosiaalipalveluista annettu laki kumottaisiin. Laissa säädettäisiin sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäjien, valtion ja hyvinvointialueen valvonnasta sekä yksityisten ja julkisten palveluntuottajien toimintaedellytyksistä, rekisteröinnistä, omavalvonnasta ja viranomaisvalvonnasta. Voimassa olevan yksityisiä sosiaali- ja terveyspalveluja koskevan lainsäädännön mukaisen lupamenettelyn sijasta perheryhmäkotoiminnan aloittaminen edellyttäisi, että sekä palveluntuottaja että palveluyksikkö olisi rekisteröity sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien rekisteriin ja että rekisteröinnistä olisi annettu päätös. Rekisteröintimenettely koskisi myös julkisia palveluntuottajia, eli hyvinvointialueita. Rekisteröinnin edellytyksenä olisi, että palveluntuottaja ja palveluyksikkö täyttäisivät niille säädetyt taloudelliset, toiminnalliset ja hallinnolliset edellytykset.

Valvontaviranomaisina toimisivat Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ja aluehallintovirastot. Palveluntuottaja antaisi rekisteröintiä koskevat tiedot sähköisesti Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle, josta ne siirrettäisiin automaattisesti palveluyksikön rekisteröintiä koskevan asian toimivaltaisen aluehallintoviraston käsiteltäväksi. Asian käsitelisi se aluehallintovirasto, jonka toimialueella palveluja tuotetaan. Jos palveluja tuotetaan useamman kuin yhden aluehallintoviraston toimialueella, asian käsitelisi Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024. Palveluntuottajien ja palveluyksikköjen rekisteröintiä koskeva velvoite hyvinvointialueen, sekä Helsingin kaupungin osalta tulisi kuitenkin voimaan vasta 1.1.2026. Sosiaalihuoltolain muuttamista koskevan lakiehdotuksen perheryhmäkotia koskevaa 22 a §:ää tulisi valvontalain hyväksymisen myötä päivittää yksityisistä sosiaalipalveluista annettua lakia koskevien viittausten osalta.

Lakiehdotus kytkeytyy myös eduskunnalle samanaikaisesti annettavaan hallituksen esitykseen työvoimapalveluiden järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE xx/2022 vp). Kyseinen lakiehdotus esittää työvoima- ja yrityspalvelujen siirtymistä kunnilta hyvinvointialueiden vastuulle. Koska osa kotoutuja-asiakkaista on myös työvoimapalveluiden asiakkaita, vaikuttaa kyseinen esitys heidän palveluidensa järjestämismääräyksiin. Työttömiksi työnhakijoiksi ilmoittautuneiden maahanmuuttajien osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi sekä kotoutumissuunnitelma laadittaisiin kunnan työvoimapalveluissa tai työvoimapalveluiden järjestämistä koskevassa lakiehdotuksessa säädetyllä työllisyyden yhteistoiminta-alueella, riippuen siitä, miten alueella työvoimapalvelut järjestettäisiin. Työttömiksi työnhakijoiksi ilmoittautuneiden maahanmuuttajien kotoutumiskoulutus järjestettäisiin pääosin työvoimakoulutuksensa, josta myös vastaisi työvoimapalveluiden järjestämistä koskevassa lakiehdotuksessa tarkoitettu kunnan tai työllisyyden yhteistoiminta-alueen työvoimaviranomainen. Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa on useita viittauksia lakiehdotukseen laiksi työvoimapalveluiden järjestämisestä erityisesti koskien edellä mainittujen palveluiden järjestämistä, määräaikoja sekä erilaisia työnhakijan velvollisuuksia. Lisäksi keskeinen yhteys olisi omaehtoisten opintojen tukemista koskevalla sääntelyllä.

Edellä mainittu työvoimapalveluiden siirtoa koskeva hallituksen esitys sisältää myös lakiehdotuksia, joissa huomioitaisiin tällä hallituksen esityksellä esitettäviä esityksiä. Työvoimapalveluiden järjestämistä koskevassa lakiehdotuksessa esitetään, että omaehtoisina opintoina voitaisiin tukea myös luku- ja kirjoitustaidon opintoja. Lisäksi sen lakiehdotuksissa muutettaisiin viittaukset voimassa olevan kotoutumislakiin vastaamaan tämän esityksen mukaisen kotoutumisen edistämistä annetun lain ehdotuksen säännöksiä.

Edellä tarkoitettuun esitykseen sisältyvien työvoimapalveluja koskevien lakiesityksen hyväksyminen on tässä esityksessä esitettyjen lakiehdotusten hyväksymisen edellytyksenä. Muutoin esitystä kotoutumisen edistämistä annetuksi laiksi olisi muutettava merkittävästi.

12. Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kotoutumisen edistämistä. Esityksessä keskeinen muutos nykytilaan olisi se, että kotoutumista edistäviä palveluita järjestettäisiin jatkossa osana kunnan kotoutumisohjelmaa sekä osana yleisen palvelujärjestelmän palveluita eli kunnallisia perus- ja työllisyys palveluita, kansallista koulutusjärjestelmää, hyvinvointialueen sosiaali- ja terveyspalveluina sekä järjestöjen, yhdistysten ja yhteisöjen toimintaa. Lähtökohtana lain tarkoituksen toteuttamiseksi olisi edelleen perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen. Ehdotettuja säännöksiä onkin syytä tarkastella keskeisten perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Esityksen kannalta merkityksellisiä perustuslain säännöksiä ovat erityisesti 6, 9, 10, 14, 16, 19, 21, 121 ja 124 §.

Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ovat lailla säätäminen, lain täsmällisyys ja tarkkarajaisuus, rajoituksen hyväksyttävyys, rajoituksen suhteellisuus, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuus, oikeusturvajärjestelyjen riittävyys ja ihmisoikeusveloitteiden noudattaminen. Lisäksi perustuslakivaliokunta on korostanut hallituksen esitysten valmistelun kehittämistä niin, että säätämisyjärjestysperusteluissa tarkasteltaisiin ehdotuksia myös perustuslain 22 §:n mukaisen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitteen eikä ainoastaan perus- ja ihmisoikeusristiriitojen kannalta (PeVL 52/2014 vp, s. 3/I).

12.1 Yhdenvertaisuus

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksentavoitteena on perustuslain 6 §:ssä perusoikeutena turvattun 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 lakia sovellettaisiin kaikkiin maahanmuuttajiin oleskeluluvan luonteesta ja perusteesta riippumatta. Lain yhtenä tarkoituksena on ehdotetun 1 §:n mukaan vahvistaa maahanmuuttajien tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumista.

Lakiehdotuksen soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin ainoastaan maahanmuuttajat, jotka ovat saaneet Suomen kansalaisuuden lukuun ottamatta kahta poikkeusta (ihmiskaupan uhrin ja alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleet lapset ja nuoret). Saadessaan Suomen kansalaisuuden henkilön voidaan katsoa kotoutuneen jo siinä määrin suomalaiseseen yhteiskuntaan, että kotoutumislain mukaisia palveluita ei hänen kohdallaan enää tarvittaisi.

Perustuslakivaliokunta on voimassa olevan kotoutumislain esitystä käsitellessään pitänyt lain soveltamisalan laajentamista ja kotoutumistoimenpiteiden tehostamista merkityksellisenä erilaisten haavoittuvassa asemassa olevien maahanmuuttajaryhmien kannalta. Perustuslakivaliokunta piti erityisen myönteisenä sitä, että lakiehdotus parantaa puolisoina maahan muuttaneiden

naisten mahdollisuuksia kotoutumiseen. Valiokunta kiinnitti huomiota kielen oppimisen tärkeyteen ja siihen, että maahanmuuttajanaisten kotoutumisen edistäminen vaikuttaa myönteisesti myös perheen lasten kotoutumiseen. Vastaavalla tavalla valiokunta piti perustuslain 6 §:n 3 momentissa ja YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksessa suojattujen lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta myönteisinä etenkin kotoutumislakiehdotuksen säännöksiä lain soveltamisesta lapseen (4 §) sekä säännöksiä alaikäisen kotoutumissuunnitelmasta (15 §) ja perheen kotoutumissuunnitelmasta (16 §). (PeVL 42/2010 vp — HE 185/2010 vp, s. 2).

Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa pyritään tavoittamaan työvoiman ulkopuolella olevia nykyistä kattavammin osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin sekä sen monialaiseen versioon. Tämän kautta heitä saadaan ohjattua kattavammin myös kotoutumista edistäviin palveluihin ja toimenpiteisiin. Erityinen uusi kohde ryhmä on lasten kotihoiton tukea saavat vanhemmat, joissa on erityisesti kotiaitejä. Lapsia kotona hoidettaessa ja kotihoiton tuen aikana kotoutumissuunnitelmaan oikeutettu aika kuluu, ja erityisesti useamman lapsen tilanteessa lasta kotona kotihoiton tuella hoitaminen voi johtaa siihen, ettei lasta hoitava vanhempi osallistu kotoutumispalveluihin useaan vuoteen maahantulon jälkeen, mikäli hän hoitaisi lapsia kotona maahan tullessaan tai mikäli hän jättää kotoutumispalveluihin osallistumisen kesken lasten hoidon vuoksi. Kotivanhempien tavoittaminen kotoutumispalveluihin kohdistuisi erityisesti maahanmuuttajanaisiin ja siten lisäisi tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta. Yhdenvertaisuuden toteutumisen lisäksi paremmalla tavoitavuudella on merkitystä myös sukupuolten tasa-arvon toteutumisen kannalta, koska kotona lasta hoitava vanhempi on useimmiten äiti. Paremman tavoittamisen myötä lisääntyvä kotiaitien osallistuminen kotoutumista edistäviin toimenpiteisiin vähentäisi syrjäytymisriskiä, tukisi suomen tai ruotsin kielen taidon kehittymistä ja osallistumista yhteiskuntaan sekä edistäisi mahdollisuuksia palata tai siirtyä työelämään.

Yhdenvertaisuuteen voi vaikuttaa kotoutumista edistävien palveluiden tarjoaminen kuntien toimesta. Esityksellä pyritään kuitenkin tarjoamaan kotoutumista edistävien palveluiden yhdenvertainen saatavuus myös muualla kuin kasvukeskuksissa. Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa säädettäisiin kuitenkin kunnan kotoutumisohjelman vähimmäisisällöistä sekä siitä, että kunnat voisivat tarjota kotoutumista edistäviä palveluita yhteistyössä keskenään. Lisäksi valtakunnallista yhdenmukaisuutta lisäisi esimerkiksi kotoutumiskoulutuksen osalta Opetushallituksen määräykset sen sisällöstä, sekä työ- ja elinkeinoministeriön, Kehittämisen- ja hallintokeskuksen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten palveluiden saatavuuden ja laadun seuranta ja valvonta.

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 säädettyä 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 valtionosuuksia maksettaisiin kunnalle liittyen ohjaukseen ja neuvontaan, muille kuin 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuille henkilöille monikielisen yhteiskuntaorientaation järjestämiseen sekä muiden kuin työttömien työnhakijoiden ja 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen ja kotoutumissuunnitelman tai niiden monialaisten versioiden laatimiseen. Tämän esityksen kannalta kyseessä on informatiivinen viittaus kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 8 luvussa. Varsinainen lakimuutos esitetään eduskunnalle samanaikaisesti annettavalla hallituksen esityksellä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetuksi laiksi, jossa esitetään muutettavan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia (618/2021). Valtionosuuksissa huomioidaan vieraskielisyyskerroin. Merkityksellistä alueellisen yhdenvertaisuuden kannalta on myös muu kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 8 luvussa esitetty rahoitus, kuten kuntien ja hyvinvointialueiden laskennallinen rahoitus sekä erikseen haettavat korvaukset. Valtion erilaisilla rahoitusmalleilla pyritään takaamaan, että kunnassa ja hyvinvointialueella on resursseja tarjota kotoutumista edistäviä palveluita myös alueellisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa pyritään huomioimaan lapsille perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan kuuluva oikeus tasa-arvoiseen kohteluun yksilöinä, ja heidän oikeutensa saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Tältä osin lakiehdotus on merkityksellinen myös lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 12 artiklan näkökulmasta. Lakiehdotuksen 4 § sisältää yleissäännöksen lapsen mielipiteen selvittämisestä ja oikeudesta tulla kuulluksi. Voimassa olevasta laista poiketen ei säädettäisi erikseen alaikäisen kotoutumis-

suunnitelmasta, vaan alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleille lapsille ja nuorille laadittaisiin monialainen kotoutumissuunnitelma. Tässä suunnitelmassa otettaisiin kuitenkin huomioon samat asiat kuin voimassa olevan lain mukaisessa alaikäisen kotoutumissuunnitelmassa. Lisäksi monialaisen kotoutumissuunnitelman laatisivat kunta ja hyvinvointialue yhdessä, jolloin saataisiin nykyistä kattavammin huomioitua eri palveluiden yhteensovittamisen tarpeen. Perheen kotoutumissuunnitelmaa koskeva sääntely säilytettäisiin pääosin nykyisen kaltaisena. Edellä mainittu kotona lapsia hoitavien vanhempien kotoutumisen edistäminen edistäisi koko perheen kotoutumista sekä kannustaisi lasten osallistumista varhaiskasvatukseen. Lisäksi nykyistä kattavampi maahanmuuttajien tavoittaminen johtanee nykyistä laajemmin myös perheen kotoutumissuunnitelmien laatimiseen.

12.2 Liikkumisvapaus

Maahanmuuttajan kannalta tärkeitä näkökohtia liittyy perustuslain 9 §:n mukaiseen liikkumisvapauteen. Sen mukaan maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen kuntaan ohjaamista koskevilla säännöksillä ei puututa henkilön oikeuteen itse valita tai vaihtaa asuinpaikkaansa. Vastaanottokeskuksessa oleskeluluvan saavalle 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettulle henkilölle voidaan hakea kuntapaikkaa, mutta hän voi myös halutessaan valita asuinpaikkansa ja järjestää muuttonsa vastaanottokeskuksen tukitoimia hyödyntäen tai itsenäisesti haluamaansa kuntaan. Esityksellä ei siten rajoiteta maahanmuuttajien liikkumisvapautta. Pikemminkin lain sanamuodon voidaan katsoa edistävän liikkumisvapautta rajaamalla kuntapaikka-menettelyn käyttöä sekä tuomalla selkeyttä siihen, että henkilö voi itse valita muuttaa kuntaan ilman kuntapaikka-menettelyä.

12.3 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 turvattu yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä tulee olla oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden tahojen aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä.

Lakiehdotuksessa kotoutumisen edistämisestä annetun lain 9 luvussa esitetään säädettävän uudesta valtakunnallisesta kotoutumisen asiakastietojärjestelmästä ja tietovarannosta sekä eri tahojen tiedonsaantioikeuksista. Lakiehdotuksen 9 luvussa ehdotetuissa tiedonsaantioikeutta ja tiedon luovuttamista koskevissa säännöksissä on kyse yksityiselämän suojaan kohdistuvasta rajoituksista, joita on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Tiedonsaantioikeudesta on säädettävä laissa, sitä koskevan säännöksen on oltava täsmällinen ja tarkkarajainen, tiedonsaantioikeudelle on oltava perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävä peruste, tiedonsaantioikeuden on oltava oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun päämäärään nähden eikä tiedonsaantioikeus saa puuttua yksityiselämän suojan ytimeen. Lisäksi riittävä oikeusturva on turvattava eikä tiedonsaantioikeus saa olla Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden vastainen. (PeVM 25/1994 vp, s. 4—5). Alla näitä säännöksiä on arvioitu perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmista.

Lailla säätämisen vaatimus

Hallituksen esitys on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen erityisesti perustuslain 10 §:ssä turvatus henkilö tietojen suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilö tietojen suojasta on säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa lisäksi se, että henkilö tietojen suoja osittain sisältyy samassa säännöksessä turvatus yksityiselämän suojan piiriin (esimerkiksi PeVL 71/2014 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että lainsäätäjän on turvattava henkilö tietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (esimerkiksi PeVL 18/2012 vp, s. 2 ja PeVL 71/2012, s. 2). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että erityisesti rekisteröinnin tavoitteista, rekisteröitävien henkilö tietojen sisällöstä, henkilö tietojen sallituista käyttötarkoituksista, henkilö tietojen luovutettavuudesta ja erityisesti teknillä käyttöyhteydellä luovuttamisesta, henkilö tietojen säilytysajoista sekä rekisteröidyn oikeusturvasta tulee säätää lain tasolla kattavasti ja yksityiskohtaisesti (esimerkiksi PeVL 12/2002 vp, s. 5, 19/2012 vp, s. 2 ja PeVL 71/2014 vp, s. 2). Nämä näkökohdat soveltuvat henkilö tietojen käytön sääntelyyn laajemminkin (esimerkiksi PeVL 29/2016 vp, PeVL 13/2016 vp, s. 3–4, PeVL 14/2009 vp, s. 2, PeVL 11/2008 vp, s. 3/I ja PeVL 51/2002 vp, s. 1–2).

Ennen tietosuojauudistuksen voimaantuloa perustuslakivaliokunta piti käytännössään henkilö tietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilö tietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilö rekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tuli tämän tulkintakäytännön mukaan lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (Ks. esimerkiksi PeVL 14/1998 vp, s. 2 ja PeVL 1/2018 vp, s. 2.).

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin EU:n tietosuojauudistuksen voimaantulon myötä tarkistanut kantaansa henkilö tietojen suojaa koskevan sääntelyn vaatimuksista. Enää henkilö tietojen käsittelystä kansallisesti säädettäessä ei yleisen tietosuojasetuksen soveltamisalalla yleensä edellytetä edellä kuvatun kaltaista kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä. Valiokunta on katsonut, että yleisen tietosuojasetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvatus oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän sääntö pohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän ja henkilö tietojen suojan kannalta (PeVL 14/2018 vp, s. 4.).

Perustuslakivaliokunta on tietosuojalakia koskevassa lausunnossaan (PeVL 14/2018 vp) todennut, että henkilö tietojen suojan toteuttaminen tulisi jatkossa ensisijaisesti taata yleisen tietosuojasetuksen ja säädettävän kansallisen yleislain nojalla. Perustuslakivaliokunnan mielestä lähtökohtaisesti riittävää on, että henkilö tietojen suoja ja käsittelyä koskeva sääntely on yhteensopivaa tietosuojasetuksen kanssa. Valiokunnan käsityksen mukaan tietosuojasetuksen yksityiskohtainen sääntely mahdollistaa myös viranomaistoiminnan sääntelyn osalta nykyistä kansallista sääntelymallia huomattavasti yleisemmän, henkilö tietojen suoja ja käsittelyn perusteita sääntelevän lakitasoisen sääntelyn. Valiokunta on arvioinut nykyisen henkilö tietojen sääntelymallin varsin raskaaksi ja monimutkaiseksi ja viitannut siihen, että valiokunnan käytännön mukaan sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskäytännössä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (esimerkiksi PeVL 31/2017 vp, PeVL 45/2016 vp, s. 3 ja PeVL 41/2006 vp, s. 4/II).

Tähän liittyen tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätämisen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuojasetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilö tietojen suojan toteuttamiseksi (PeVL 2/2018 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta on myös lausunnossaan (PeVL 15/2018 vp) todennut, että valiokunnan mukaan on lähtökohtaisesti riittävää perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa asetetut vaatimukset.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 15/2018 vp) todennut lisäksi, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksen edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (PeVL 14/2018 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunnan tuoreen käytännön mukaan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on, tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa, edelleen syytä arvioida sääntelyn laintasoisuuden näkökulmasta.

Julkisuuslain 29 §:ssä säädetään salassa pidettävien tietojen antamisesta toiselle viranomaiselle. Sen 1 momentin 1 kohdan mukaan viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä, asiakirjat, jotka koskevat kansainvälisen suojelun tarvetta, ulkomaalaisen maahantulon edellytyksiä ja maassa oleskeluoikeutta tai niiden perustetta taikka Suomen kansalaisuuden saamista tai menettämistä taikka kansalaisuusaseman määrittämistä, jos ei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna asianosaisen tai hänen läheisensä turvallisuutta. Kotoutumisen edistämisen kannalta tällaiset tiedot, esimerkiksi tieto henkilön oleskeluvasta, ovat tarpeen kotoutuslain mukaisten palveluiden tarjoamiseksi sekä niistä saatavien kuntakorvausten hakemiseksi ja tarkastelemiseksi.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat myös asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai työhallinnon henkilöasiakkaasta sekä tämän saamista etuudesta tai tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta tai työhallinnon henkilöasiakkaan palvelusta taikka tietoa henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta taikka tietoja henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta.

Maahanmuuttohallinnossa käsiteltävät tiedot koskevat usein arkaluonteisia henkilötietoja. Yksilön oikeuksien toteuttamiseksi sekä oikeusturvanäkökulmasta on välttämätöntä säätää henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakea täydentävästi ja ottaen huomioon myös perustuslakivaliokunnan aikaisempi lausuntokäytäntö.

Lailta henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa säädetään muun muassa oleskelulupiin liittyvien tietojen käsittelystä. Sen valmistelun yhteydessä perustuslakivaliokunta painotti toistuvasti, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan (PeVL 7/2019 vp). Sekä sosiaalihuollon ja työhallinnon asiakkuutta koskevat tiedot että kansainvälistä suojelua koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä tietoja. Salassapidon tarkoituksena on suojella yleistä tai yksityistä etua suhteessa tietojen julkisuuteen.

Lakiehdotuksessa kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi säädettäisiin kotoutumisen asiakastietojärjestelmästä, siinä käsiteltävistä ja sinne tallennettavista tiedoista, sen käyttöoikeuksien myöntämisestä, muuttamisesta ja poistamisesta sekä rekisterinpitäjän velvollisuuksista suhteessa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisiin velvollisuuksiin. Ehdotettu sääntely olisi EU:n yleistä tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakea täydentävää.

Lisäksi lakiehdotuksessa säädettäisiin tiedonsaantioikeuksista. Eri viranomaisille, alaikäisen edustajalle ja kotoutumista edistävien palveluiden tuottajalle säädettäisiin tiedonsaantioikeuksia liittyen henkilötietoihin. Tiedonsaantioikeuksia ja tiedonluovutusvelvollisuuksia koskevat säännökset olisivat EU:n yleistä tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakia täydentäviä. Lisäksi niissä säädettäisiin julkisuuslain mukaisesta salassapitovelvoitteesta poikkeaminen lain tasolla, sillä tietoja olisi oikeus saada ja tulisi luovuttaa salassapitosäännösten estämättä. Merkitystä on myös sillä, että julkisuuslain 23 §:n 2 momentin mukaan vaitiolovelvollisuus koskee myös viranomaisen toimeksiannosta tai toimeksiantotehtävää hoitavan palveluksessa tai sitä, joka on saanut salassa pidettäviä tietoja lain nojalla. Säännös ulottaa vaitiolovelvollisuuden myös palveluntuottajan palveluksessa oleviin henkilöihin. Sääntely vastaisi pääosin voimassa olevan kotoutumislain sääntelyä, mutta olisi sitä täsmällisempää ja tarkkarajaisempaa.

Rajoituksen hyväksyttävyys ja suhteellisuus

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen tavoitteena on myös maahanmuuttajien yhdenvertaisuuden, osallisuuden ja tasa-arvon toteutumisen edistäminen. Kotoutumisella tarkoitetaan 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. On siis maahanmuuttajan etu, että kunta saa hänet tavoitettua ja ohjattua palveluihinsa.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 9 luvussa säädettäisiin uudesta kotoutumisen edistämisen valtakunnallisesta tietojärjestelmästä. Nykyisin tällaista valtakunnallista järjestelmää ei ole, vaan kunnissa on käytetty paikallisesti muita tietojärjestelmiä kotoutuja-asiakkaiden tietojen käsittelyyn. Käsittely ei ole ollut yhdenmukaista kuntien välillä ja eri järjestelmät eivät ole keskustelleet keskenään. Sen sijaan työttömiksi työnhakijoiksi ilmoittautuneiden maahanmuuttajien asiakastietoja on käsitelty työvoimapalveluiden asiakastietojärjestelmässä. Kyseisestä järjestelmästä säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012), jota esitetään uudistettavaksi tämän esityksen kanssa samanaikaisesti eduskunnalle annetulla hallituksen esityksellä työvoimapalveluiden järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE xx/2022 vp). Toinen vastaava asiakastietojärjestelmä on työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetussa laissa (1369/2014) tarkoitettu järjestelmä, niin sanottu TYPPI-järjestelmä. Tätäkin lakia esitetään uudistettavaksi edellä mainitulla hallituksen esityksellä. Esitetty uusi kotoutumisen asiakastietojärjestelmä on verrattavissa edellä mainittuihin järjestelmiin, ja se, mitä niiden hyväksyttävyydestä on arvioitu niitä koskevissa esityksissä, soveltuu myös kotoutumisen asiakastietojärjestelmään.

Esityksen 74 §:ssä esitetään säädettävän käsiteltävistä ja valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettavista tiedoista. Sen 3 momentissa esitetään, että rekisteröidyllä ei olisi yleisen tietosuoja-asetuksen 18 artiklassa säädettyä oikeutta 1 momentissa tarkoitettujen tietojen käsittelyn rajoittamiseen. Yleisen tietosuoja-asetuksen 18 artiklassa säädetään rekisteröidyn oikeudesta käsittelyn rajoittamiseen. Artiklan 1 kohdan mukaan rekisteröidyllä on oikeus siihen, että rekisterinpitäjä rajoittaa käsittelyä, jos yksi artiklassa luetelluista tilanteista on kyseessä. Esimerkiksi 1 kohdan a alakohdan perusteella käsittelyä olisi rajoitettava, jos rekisteröity kiistää henkilötietojen paikkansapitävyyden. Tällaisessa tilanteessa käsittelyä olisi rajoitettava ajaksi, jonka kuluessa rekisterinpitäjä voi varmistaa niiden paikkansapitävyyden. Jos käsittelyä päätetään rajoittaa 1 kohdan perusteella, henkilötietoja saa artiklan 2 kohdan mukaan säilyttämistä lukuun ottamatta käsitellä ainoastaan rekisteröidyn suostumuksella taikka oikeudellisen vaateen laati-miseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi taikka toisen luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön oikeuksien suojaamiseksi tai tärkeää unionin tai jäsenvaltion yleistä etua koskevista syistä.

Tätä rekisteröidyn oikeutta voidaan 23 artiklan nojalla rajoittaa rajoittamisen edellytysten täytyessä.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus lainsäädännöllä rajoittaa muun muassa 18 artiklassa säädettyjen velvollisuuksien ja oikeuksien soveltamisalaa, jos kyseisessä rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja rajoitus on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide, jotta voidaan taata esimerkiksi jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvät tärkeät tavoitteet, erityisesti jäsenvaltiolle tärkeä taloudellinen tai rahoituksellinen etu, mukaan lukien rahaan, talousarvioon ja verotukseen liittyvät asiat sekä kansanterveys ja sosiaaliturva. Artiklan 2 kohdassa säädetään asioista, joita koskevia säännöksiä tällaisen lainsäädännön on tarpeen mukaan sisällettävä. Kansallisessa lainsäädännössä olisi 2 kohdan mukaan säädettävä käsittelytarkoituksesta, henkilötietoryhmistä, rajoitusten soveltamisalasta, suojatoimista, joilla estetään väärinkäyttö tai lainvastainen pääsy tietoihin tai niiden siirtäminen, rekisterinpitäjien määrittämisestä ja tietojen säilytysajoista.

Kotoutumisen edistämiseen liittyvän tehtävän hoitaminen ei voi sen tavoitteet huomioon ottaen olla riippuvainen rekisteröidyn päätöksestä rajoittaa tietojensa käsittelyä. Asiakastietojärjestelmän ylläpidon sekä työttömyysetuuden tai toimeentulotuen maksamisen kannalta ei ole mahdollista, että henkilö voisi rajoittaa tietojensa käsittelyä esimerkiksi rekisterinpitäjän tietojenkäsittelyn oikeusperusteen selvittämisen taikka tietojen tai niiden käsittelyn virheellisyyttä koskevan väitteen käsittelyn ajan. Tämä voisi vaarantaa etuusasian käsittelyn ja tietojen oikeellisuuden. Ylläpidettävien tietojen tulee olla paikkansa pitäviä ja täydellisiä, eivätkä ne voi olla riippuvaisia henkilötietojen suojaa koskevien väitteiden käsittelystä ennen kuin päätös edellä tarkoitettujen väitteen johdosta on tehty. Jos henkilön tietoja ei voitaisi käsitellä, hänelle ei voitaisi myöskään järjestää palveluita eikä maksaa etuuksia. Näin ollen ehdotetaan säädettäväksi, ettei rekisteröidyllä ole yleisen tietosuoja-asetuksen 18 artiklassa tarkoitettua oikeutta henkilöasiakasrekisterissä olevien tietojen käsittelyn rajoittamiseen. Muita yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädettyjä oikeuksia, joita asetuksen nojalla sovelletaan käsittelyyn, joka on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, ei rajoitettaisi.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa säädetty edellytykset rekisteröidyn oikeuden rajoittamiselle täyttyvät, koska rajoitus on välttämätön ja oikeasuhteinen, jotta työllisyyden edistämiseen, työttömyysturvaan ja vuorotteluvapaaan liittyvät jäsenvaltion tavoitteet voidaan täyttää. Rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja vapauksia, sillä käsittelystä säädetään laissa, ja rekisteröidyllä on oikeus hakea muutosta päätöksiin. Myös muut hyvän hallinnon takeet on lainsäädännössä turvattu. Lisäksi asetuksen 23 artiklan 2 kohdassa säädetty edellytykset rajoitukselle täyttyvät. Käsittelytarkoituksesta säädettäisiin ehdotetussa 71 §:ssä, käsiteltävistä henkilötiedoista ehdotetussa 74 §:ssä ja rajoituksen soveltamisalaksi olisi ehdotetussa 74 §:n 3 momentissa määritelty henkilöasiakasta koskevat tiedot. Suojatoimista säädettäisiin puolestaan ehdotetussa 78-80 §:ssä. Lisäksi julkisuuslain sisältämä salassapitoa ja tietosuojalain sisältämä vaitiolovelvollisuutta ja sen sanktiointia koskeva sääntely sekä tiedonhallintalain tietoturvallisuuden varmistamista koskeva sääntely, samoin kuin hallinnon yleislakien soveltaminen, on katsottava suojatoimiksi, joilla estetään väärinkäyttö ja lainvastainen pääsy tietoihin tai niiden siirtäminen. Rekisterinpitäjät määriteltäisiin 76 §:ssä ja säilytysajat 75 §:ssä. Rekisteröity saisi tiedon rajoituksesta lainsäädännöstä. Velvollisuus antaa rekisteröidylle tietoja käsittelystä perustuu lisäksi yleisen tietosuoja-asetuksen 13 ja 14 artiklaan.

Lakiehdotuksen 75 §:ssä säädettäisiin valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettujen tietojen poistamisesta ja arkistoinnista. Yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa säädetyn säilytyksen rajoittamisperiaatteen mukaan henkilötiedot on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista

varten. Yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan kansallinen lainsäädäntö voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan asetuksen sääntöjen soveltamista. Tällaiset erityiset säännökset voivat koskea muun muassa säilytysaikoja.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 luvun vastaavan säännöksen mukaan kaikki asiakasta tai palveluntuottajaa koskevat tiedot poistetaan, kun asiakkuuden tai sopimus-suhteen päättymisestä on kulunut neljä vuotta. Tietoa ei kuitenkaan poisteta, jos se on tarpeen säännöksiin perustuvan tehtävän hoitamiseksi tai vireillä olevan asian johdosta. Ehdotetussa kotoutumislain 75 §:ssä ehdotetaan säilytysaikojen yhtenäistämisen vuoksi vastaavaa sääntelyä.

Asiakastiedon eheyden kannalta olisi olennaista, että asiakastiedoista ei tehtäisi osittaisia poistoja ennen lopullista säilyttämisaikojen päättymistä. Asiakkaan prosessien turvaamiseksi keskeiset tiedot tulisi olla saatavilla yhtenäisessä muodossa ja poistot tulisi tehdä kokonaisuutena säädetyn ajan puitteissa. Kotoutumista edistävien palveluiden turvaamiseksi olisi olennaisen tärkeää, ettei asiakastiedoista poistettaisi tietoja ennen kuin asiakkuuden jälkeiset mahdolliset prosessit olisi ratkaistu ja saatu päätökseen. Koska asiakkaan tiedot jatkossa ehdotetaan säilytettävän kokonaisuutena, voidaan yleisen tietosuojasetuksen mukaista rekisteröidyn oikeutta säilytyksen rajoittamiseen toteuttaa rajaamalla se neljään vuoteen asiakkuuden päättymisestä, mitä voidaan pitää asiakkaan prosesseihin kohdistuvien toimien kannalta pääsääntöisesti riittävänä.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 76 §:ssä säädettäisiin kotoutumisen edistämisen valtakunnallisen tietovarannon rekisterinpitäjistä. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa kuvattaisiin tarkemmin, miten EU:n yleisen tietosuojasetuksen mukaiset rekisterinpitäjän velvollisuudet jakautuisivat. Yleisen tietosuojasetuksen 26 artiklan 3 kohdan mukaan rekisteröity voi käyttää asetuksen mukaisia oikeuksiaan suhteessa kuhunkin rekisterinpitäjään ja kutakin rekisterinpitäjää vastaan riippumatta yhteisrekisterinpitäjien keskinäisestä vastuunjaosta. Tällä tarkoitetaan sitä, että rekisteröity saa asian vireille riippumatta siitä, mille rekisterinpitäjistä hän pyyntönsä esittää. Rekisteröidyn oikeuksien toteuttaminen edellyttää, että jollekin rekisterinpitäjistä esitetty pyyntö tai tiedustelu välitetään tarvittaessa sille rekisterinpitäjälle, joka rekisterinpitäjien keskinäisen vastuualuejaon mukaan vastaa asiasta. Jos rekisteröity esimerkiksi esittäisi Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskukselle (Kehittämis- ja hallintokeskukselle) vaatimuksen tietojensa oikaisemisesta, virasto voisi hallintolain (434/2003) mukaisesti siirtää asian sille kunnalle, jonka asiakkaana rekisteröity on.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen mukaisesti eri viranomaiset, alaikäisen edustaja sekä palveluntuottaja tarvitsevat tietoa palveluiden kohteena olevista maahanmuuttajista, jotta heidät saataisiin tavoitettua palveluihin ja jotta heille voitaisiin tarjota kyseisiä palveluita. Kotoutumisen asiakastietojärjestelmällä saataisiin koottua kotoutuja-asiakkaiden kotoutumisen edistämiseen liittyvät tiedot yhteen valtakunnalliseen järjestelmään myös työvoiman ulkopuolella olevien kotoutuja-asiakkaiden osalta. Valtakunnallinen järjestelmä helpottaisi tiedonkulkua eri viranomaisten ja palveluntuottajien välillä myös silloin, kun kotoutuja-asiakas muuttaa toiseen kuntaan. Tämä edistäisi sitä, että kotoutuja-asiakas saisi oikea-aikaisesti ja sujuvasti tarvitsemansa palvelut eikä joutuisi toistamaan samoja asioita esimerkiksi uudelleen toisen kunnan viranhaltijalle muutettuaan uuteen kuntaan. Viranomaisten tiedonsaantioikeuksilla edistettäisiin myös sitä, että kotoutuja-asiakas saisi tarvitsemansa palvelut oikea-aikaisesti ja sujuvasti.

Alaikäisen edustajan tiedonsaantioikeuden myötä edustaja voisi suorittaa tehtäviään, jotka voivat liittyä alaikäisen edustamiseen viranomaisasioinnissa. Tällä edistettäisiin muun muassa yhdenvertaisuutta, oikeutta sosiaaliturvaan, sivistyksellisiä oikeuksia sekä oikeutta oikeusturvaan.

Palveluntuottajien, kuten oppilaitosten, tiedonsaantioikeuksilla saataisiin tarjottua maahanmuuttajille koulutusta ja muita palveluita, joilla edistettäisiin erityisesti maahanmuuttajien sivistyksellisiä oikeuksia.

Tavallisella lailla säädettävien perusoikeusajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoitetta ei voi saavuttaa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa mennä pitemmälle kuin on perusteltua otettaessa huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Nykyisen kotoutumislain voimassa olon aikana on pyritty tavoittamaan työvoiman ulkopuolella olevia maahanmuuttajia myös muita kuin rekisteripohjaisia keinoja käyttäen. Tällaisia esimerkkejä ovat ohjaus neuvoloissa sekä jalkautuva työ, joiden kautta on pyritty kannustamaan maahanmuuttajia hakeutumaan kunnan kotoutumispalveluihin. On yritetty hyödyntää myös erilaisia ohjeistuksia ja neuvontaa. Kokemus on osoittanut, ettei tätä kautta ole saatu tavoitettua juurikaan maahanmuuttajia.

Suhteellisuusperiaatteen valossa voidaan todeta, että rekisteripohjainen ratkaisu on ainoa keino systemaattisesti tavoittaa työvoiman ulkopuolella olevia maahanmuuttajia kotoutumislain mukaisesti palveluihin. Lisäksi on huomioitava, että kyseessä on nimenomaan sen henkilön oikeus saada kotoutumiseen liittyviä palveluja, jonka yksityisyyden suojaamiseksi hänen tietojensa suojataan julkisuudelta eikä tietojen salassapitoa rikota tietojen luovuttamisen yhteydessä viranomaiselta toiselle. Salassapito- ja vaitiolovelvollisuus koskee kaikkia salassa pidettäviä tietoja käsitteviä, jotka toimivat myös tässä virkavastuulla.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (jatkossa *tietosuojasetus*) luo reunaehdot sille, mistä henkilötietojen käsittelystä voidaan kansallisesti säätää. Yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklassa säädetään henkilötietojen käsittelyä koskevista periaateista. Rekisterinpitäjä vastaa, että 5 artiklassa säädettyjä periaatteita on noudatettu. Sen on myös pystyttävä osoittamaan, että niitä on noudatettu. Asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan henkilötietoja on käsiteltävä lainmukaisesti, asianmukaisesti ja rekisteröidyn kannalta läpinäkyvästi (lainmukaisuuden, kohtuullisuuden ja läpinäkyvyyden periaate). Asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettu käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate puolestaan tarkoittaa, että henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Näihin periaatteisiin liittyy yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan sääntely henkilötietojen käsittelyä edellytyksistä.

Yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdassa säädetään edellytyksistä, joiden vallitessa henkilötietojen käsittely on lainmukaista. Oikeusministeriön asettama yleisen tietosuojasetuksen edellyttämien kansallisten lainsäädäntötoimenpiteiden tarvetta selvittänyt työryhmä on lähtenyt siitä, että viranomaisten henkilötietojen käsittelyn tulisi ensi sijassa perustua asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan eli rekisterinpitäjän lakisääteiseen velvoitteeseen. Tämä tarkoittaa, että viranomaisen tehtävä ja toimivaltuudet tulee kuvata lainsäädännössä niin, että henkilötietojen käsittelyn oikeusperusta ja tarkoitus voidaan siitä johtaa toiminnan tavoite huomioon ottaen.¹⁵⁴

¹⁵⁴ EU:n yleisen tietosuojasetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) loppumietintö, Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 8/2018, s. 33.

Yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan henkilötietojen käsittelyn perustasta on säädettävä joko unionin oikeudessa tai rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä, jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi tai jos käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Kyseinen 3 kohta sisältää velvoitteen säätää kansallisessa lainsäädännössä käsittelyn perustasta ja käsittelyn tarkoituksesta.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että henkilön sosiaalihuollon tarvetta tai hänen saamiaan sosiaalihuollon palveluja, tukitoimia ja muita sosiaalihuollon etuuksia kuvaavia tietoja ei tietosuojasetuksen 9 artiklan 1 kohdassa määritellä erityisiksi henkilötietoryhmiksi, joiden käsittely olisi kiellettyä, ellei tietty edellytys (esimerkiksi suostumus) täyty. Poissuljettua ei kuitenkaan ole, etteikö näihin tietoihin voisi sisältyä tietosuojasetuksen 9 artiklan mukaisiin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, kuten esimerkiksi tietoja sosiaalihuollon asiakkaan terveydentilasta. Sosiaalihuollon palveluita koskevat tiedot eivät sisälly myöskään henkilötietoilta implementoidun henkilötietodirektiivin 8 artiklan 1 kohdassa lueteltuihin tietoihin. Kyseisten tietojen rekisteröinnin on kuitenkin kansallisesti katsottu sisältävän tavanomaista suuremman riskin kansalaisten yksityisyydelle ja oikeusturvalle, minkä vuoksi tietoja on perusteltua pitää arkaluonteisina (PeVL 15/2018 vp, HE 96/1998 vp, s. 4/I).

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota sääntelytarpeeseen silloin, kun henkilötietoja käsittelee viranomainen (PeVL 15/2018 vp). Tietosuojasetuksen 6 artiklassa säädetään käsittelyn lainmukaisuudesta. Sen 6 artiklan c alakohdan mukaan käsittely on lainmukaista, jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Artiklan e alakohdan mukaan käsittely on lainmukaista, jos se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (esimerkiksi PeVL 14/2018 vp, s. 4). Vaikka perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sanotut artiklan alakohdat eivät yleensä edellytä tai edes mahdollista sitä, että kaikkia yksittäisiä tiedonkäsittelytilanteita varten olisi olemassa erityislaki, muodostaa henkilön sosiaalihuollon tarvetta tai hänen saamiaan sosiaalihuollon palveluja, tukitoimia ja muita sosiaalihuollon etuuksia kuvaavien ja niihin rinnastuvien tietojen käsittely sellaisia riskejä ja uhkia yksityisen perusoikeuksille, että mainittujen tietojen käsittelystä on tietosuojasetuksen mahdollistamissa puitteissa säädettävä samanlaisella täsmällisyydellä ja tarkkuudella kuin muidenkin arkaluonteisten tietojen käsittelystä.

Kunnalla ja hyvinvointialueella on kotoutumislaissa säädettyjä tehtäviä, jota tehtävää varten kunnan viranhaltijalla tai hyvinvointialueen ammattihenkilöllä on oikeus käsitellä tehtävää varten välttämätöntä asiakastietoa. Kunnan ja hyvinvointialueen kotoutumista edistävästä tehtävästä, joita varten kunta tarvitsisi tietoa maahanmuuttajasta, säädettäisiin kotoutumislaissa. Tällaisia tehtäviä ovat erityisesti osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelman laadinta sekä niiden monialaiset versiot. Käsiteltäviä henkilötietoja olisivat välttämättömät tiedot, kuten oleskeluluvan perustetta, kotikuntamerkintää taikka toimeentulotuki- tai kotihoidontukietuutta koskevat henkilötiedot. Tämän lisäksi kunta ja hyvinvointialue tarvitsevat henkilötietoja voidakseen laatia elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa sopimuksia erilaisten korvausten osalta, laatia korvaushakemuksia ja tarkistaa Kehittämisen ja hallintokeskuskeskuksen maksamia korvauksia.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja Kehittämisen ja hallintokeskuskeskus, aluehallintovirasto sekä työ- ja elinkeinoministeriö tarvitsevat henkilötietoja voidakseen muun muassa seurata kotoutumispalveluiden toteutumista, suorittaa tilastointia ja kehittää tiedolla johtamista siten kuin laissa olisi tarkemmin säädetty. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja Kehittämisen ja hallintokeskuskeskus tarvitsevat henkilötietoja voidakseen laatia korvauksiin liitty-

vien sopimuksia, käsitellä korvaushakemuksia sekä maksaa kunnille ja hyvinvointialueille kotoutumislaisissa säädettyjä korvauksia siten kuin laissa olisi tarkemmin säädetty. Myös Kansaneläkelaitos tarvitsisi tietoa kotoutumissuunnitelman päättymisestä voidakseen maksaa oikein maahanmuuttajan työttömyysetuuksia erityisesti jos henkilö opiskelee omaehtoisesti.

Alaikäisen edustajalla on oltava oikeus saada laajasti tietoa edustamansa lapsen asioista. Ilman huoltajaa maassa oleva alaikäinen on vajaavaltainen ja tarvitsee henkilön käyttämään puhevaltaansa. Edustaja käyttää puhevaltaa kuin lapsen huoltaja, joten tiedonsaantioikeus riippuu tilanteesta, jossa lapsi on. On lapsen etu, että edustaja saa tehtävänsä hoitamiseen välttämättömät tiedot. Muuten edustaja ei voisi hoitaa tehtävänsä, ja tällöin kukaan ei huolehtisi siitä, että esimerkiksi lapsen viranomaisasiointi toteutetaan asianmukaisesti ja lapsen etua edistäen.

Palveluntuottajalla, kuten oppilaitoksella, on oltava oikeus saada oppilaakseen ilmoittautuneesta maahanmuuttajasta välttämättömät tiedot tehtävänsä toteuttamiseen. Palveluntuottajan on voitava varmistaa, että esimerkiksi kotoutumiskoulutuksesta on sovittu maahanmuuttajan voimassa olevassa kotoutumissuunnitelmassa. Lisäksi palveluntuottajan on saatava sellaiset tiedot, jotka vaikuttavat palvelun tuottamiseen ilman, että palveluntuottaja joutuu selvittämään itse jo tiedossa olevia asioita ja päätyy tuhlaamaan aikaa ja resursseja, jolloin maahanmuuttaja ei pääsisi oikea-aikaisesti ja sujuvasti tarvitsemiinsa palveluihin. Esimerkiksi tieto maahanmuuttajan kielitasosta määrittää sen tason, minkä tasoista kielenopetusta hänelle järjestetään. Olisi epätarkoituksenmukaista, että vaihtaessaan oppilaitoksesta toiseen, oppilaitos joutuisi aina testaamaan kielitason, jos se on juuri edellisessä oppilaitoksessa testattu ja määritetty.

Esityksessä ei myöskään esitetä, että käsiteltäviin tietoihin sisällytettäisiin esimerkiksi maahanmuuttajan uskonnollista tai aatteellista vakaumusta koskevia tietoja. Aiemmin kotoutumislakiin esitetyn kuntaanosoitusrekisterin osalta esitettiin, että rekisteriin oltaisiin voitu tallettaa tieto henkilön uskonnollisesta vakaumuksesta, jos se on tarpeen henkilön kuntaan osoittamiseksi. Uskonnollista vakaumusta voidaan pitää yksityiselämän suojan piiriin kuuluvana tietona. Sääntely perustuslakivaliokunnan mukaan ei sinänsä muodostunut perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta ongelmalliseksi, koska tämä tieto oltaisiin voitu tallettaa vain rekisteröidyn suostumuksella. Valiokunta piti kuitenkin puutteena, että esityksen perusteluista ei käynyt lainkaan ilmi, milloin ja miksi tieto henkilön uskonnollisesta vakaumuksesta voisi olla tarpeen henkilön kuntaan osoittamiseksi. Valiokunnan mielestä on perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjäntäkielolonkin näkökulmasta selvää, että pelkkä uskonnollinen vakaumus ei voi olla perusteena kuntaan osoittamiselle, vaan toimenpiteen tulee perustua hyväksyttävään syyhyn. Tällainen olisi perustuslakivaliokunnan mukaan voinut olla esimerkiksi uskonnollisen tai elämäntarkoituksellisen opetuksen turvaaminen tai muu vastaava henkilön perus- ja ihmisoikeuksia toteuttava peruste. (PeVL 42/2010 vp — HE 185/2010 vp, s. 2-3).

Edellä mainitut seikat antavat oikeudellisen perusteen maahanmuuttajan henkilötietojen käsittelylle asetuksen 6 artiklan 1 kohdan (c) alakohdan mukaan. Kotoutumislaisissa säädetään kunkin tiedon käyttötarkoituksesta selvästi, eikä tietoja tulisi käyttää muihin käyttötarkoituksiin, kuten tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohtakin rajoittaa. Nimenomaan asiakkaan yksityinen etu puoltaa tietojen luovuttamista kotoutumista edistäville viranomaisille. Yksityiselämän suojan ja edellä kuvattujen perusoikeuksien punninnan myötä voitaneen katsoa, että lakiehdotuksen mukaiset tiedonsaantioikeudet ovat hyväksyttäviä ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

Täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen (PeVL 15/2018 vp).

Viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta arvioidessaan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisten tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuudet ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, jos tarkoitetut tiedot on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luoteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta (esimerkiksi PeVL 31/2017 vp s. 2, PeVL 42/2016 vp s. 2, PeVL 38/2016 vp s. 2 ja PeVL 71/2014 vp, s 3).

Perustuslakivaliokunta on painottanut toistuvasti, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaanti-pyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (PeVL 14/2002 vp, s. 3/I, ks. myös PeVL 7/2000 vp, s. 3—4 ja PeVL 7a/2000 vp, s. 2—3, PeVL 42/2010 vp, s. 3). Valiokunnan mielestä erottelua puoltavat seikat saavat erityisen painoarvon säädettäessä viranomaisen oikeudesta saada tai luovuttaa tietoja salassapitosäännösten estämättä sähköisessä toimintaympäristössä (ks. PeVL 73/2018 vp).

Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetulla lailla (616/2019) korvattiin valtakunnallisia tietojärjestelmiä ja muita poliisin henkilörekistereitä koskeva sääntely säännöksillä poliisilaissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi tarpeellisten henkilötietojen käsittelytarkoituksista ja käsiteltävien henkilötietojen sisällöstä. Perustuslakivaliokunnalla ei ollut huomauttamista tähän lähtökohtaan (PeVL 51/2018 vp), mikä osoittaa, että käyttötarkoituserusteisesti säätäminen on suositeltavaa henkilötietojen käsittelyssä. Myös hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi esitettiin sääntelyä käyttötarkoituksittain, mutta perustuslakivaliokunta kritisoi esityksen sisältämiä säännöksiä, joiden mukaan tietoa olisi voinut käsitellä myös muissa kuin alkuperäisissä käyttötarkoituksissa, koska esitetty sääntely oli puutteellista (PeVL 7/2019 vp).

Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia (PeVL 15/2018 vp). Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (esimerkiksi PeVL 38/2016 vp, s. 3, PeVL 3/2017 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta on

pitänyt lähtökohtaisesti arkaluonteisina tietoina myös ydinvoimalan työntekijän terveystietoihin liittyviä ilmoituksia, vaikka ilmoituksen sisältöä on rajattu niin, ettei ilmoitusoikeus oikeuta ilmaisemaan henkilön yksityiskohtaisia terveystietoja, vaan ainoastaan lausuman siitä, että henkilö "ei mahdollisesti ole soveltuva tehtäväänsä tai että hän voi olla vaaraksi ydin- tai säteilyturvallisuudelle" (PeVL 22/2020 vp).

Sosiaalihuollon asiakastietojen luovuttamisesta valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen avulla säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa lain (784/2021) 21 §:ssä. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa lain 22 §:ssä säädetään asiakastietojen välittämisestä valtakunnallisten tietojärjestelmäpalveluiden avulla sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuolelle. Sen mukaan asiakirjoja saadaan salassapitosäännösten estämättä välittää sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliselle toimijalle asiakkaan pyynnön tai vastaanottajan lakiin perustuvan pyynnön taikka tiedon luovuttajan lakiin perustuvan tiedonantovelvollisuuden perusteella.

Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annettua lakia koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan tietoa luovuttava rekisterinpitäjä on vastuussa siitä, että tiedon saaja saa vain sen verran asiakas- tai potilastietoja kuin mitä tiedon saajalla olisi oikeus lain tai suostumuksen nojalla saada. Tiedon saajan oikeus saada tietoa on perustuttava lakiin tai asiakkaan antamaan suostumukseen. Tiedon luovuttaminen edellyttää aina luovuttavan rekisterinpitäjän harkintaa ja vain välttämätön asiakastieto voidaan luovuttaa. Asiakastietoa voidaan luovuttaa vain sen verran kuin, mitä tiedon saaja tarvitsee lakisääteisen tehtävänsä hoitamiseksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain 22 §:n perusteluissa mainitaan esimerkkeinä muun muassa poliisi, jolle annettaisiin lääkärinlausunto ajokorttia varten. Asiakastietoja käsittelevälle henkilölle annettaisiin jatkossakin käyttöoikeus rajattuna vain niihin asiakastietoihin, joita hän työtehtävässään tarvitsee.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen mukaiset tiedonsaantioikeudet liittyen sosiaalietuuksiin, kuten toimeentulotukien tai lasten kotihoidon tuen saamiseen, olisivat tällaisia sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa lain 22 §:ssä tarkoitettuja tilanteita, joissa säädettäisiin asiakastietojen välittämisestä sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuolelle. Esityksen mukaan kunta saisi tiedon Kansaneläkelaitokselta kotihoidon tukea saavista maahanmuuttajista, jotta heidät voitaisiin tavoittaa osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin. Lisäksi kunta ja hyvinvointialue saisivat tiedon Kansaneläkelaitokselta toimeentulotukea muuten kuin tilapäisesti saavista, jotta heidät voitaisiin tavoittaa monialaiseen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin. Edellytyksenä tiedonluovuttamiselle oli myös se, että maahanmuuttajaan sovelletaan kotoutumislakia.

Tieto siitä, että henkilö saa toimeentulotukea on arkaluonteinen tieto. Kyseiset säännökset on rajattu tietoon kyseisen maahanmuuttajan toimeentulotukietuudesta tai kotihoidontukietuudesta eikä sisällä tämän terveys- tai muitakaan tarkempia tietoja. Tiedonantovelvollisuus sisältäisi täten vain tavoittamisen kannalta välttämättömät tiedot. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa lain 22 §:n mukainen tietojen luovutus edellyttää rekisterinpitäjän (tässä yhteydessä Kansaneläkelaitos) harkintaa siitä, mikä on välttämätöntä, ja osaltaan varmistaa sen, että vain tämä välttämätön tieto luovutettaisiin kunnalle tai hyvinvointialueelle.

Esitys vastaisi pääasiallisesti voimassaolevaa lainsäädäntöä, mutta olisi nykyistä täsmällisempi ja tarkkarajaisempi, kun tiedonsaantioikeudet olisi säädetty käyttötarkoitusten perusteella ja erittelemällä kunkin viranomaisen tiedonsaantioikeus toiselta viranomaiselta täsmällisesti. Voimassa olevan kotoutumislain säännös on vähemmän tarkkarajainen ja täsmällinen, sillä siinä säädetään, että tietyillä tahoilla olisi oikeus saada toisiltaan ja parilta muulta taholta tässä laissa

säädettyjen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot. Voimassa oleva kotoutumislaki voitiin säätää tavallisessa lainsäätämisyksikössä vain, koska esitystä täsmennettiin eduskuntakäsittelyn aikana. Alkuperäisessä esityksessä viranomaisia ei oltu säädetty tarkkarajaisesti ja perusteluissakin oli esimerkinomainen luettelo. Perustuslakivaliokunta totesi tuolloin, että ehdotuksen mukainen tiedonsaantioikeus oli muotoiltu erittäin laajaksi. Ensinnäkin tietoja saavien piiri oli periaatteessa valtion ja kunnan viranomaisten osalta täysin täsmennämätön. Huomattavaa oli lisäksi, että tiedonsaantioikeus koski myös yksityisiä palveluntuottajia, joiden ehdotettu oikeus saada tietoja ulottui ehdotuksen mukaan kaikkiin valtion ja kunnan viranomaisiin sekä yksityisiin palveluntuottajiin. Tiedonsaantioikeuteen ei liittynyt merkittäviä asiallisia rajoituksia. Se oli sidottu pelkästään tietojen saamiseen oikeutetun tarpeeseen saada laissa tarkoitettujen tehtävien suorittamiseksi tarvittavat tiedot. Valiokunnan mukaan näin laaja ja täsmennämätön tiedonsaantioikeus olisi ollut perustuslain vastainen. Perustuslakivaliokunta edellytti, että määriteltiin tarkemmin tietojen saantiin oikeutetut sekä se, mitä ja ketä koskevia tietoja tiedonsaantioikeus koskee. Tiedonsaantikynnystä oli valiokunnan mukaan korotettava sitomalla tietojen saaminen välttämättömyysvaatimuksen tarpeellisuusvaatimuksen asemesta. Näiden seikkojen lisääminen lakiehdotuksen oli edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyksikössä. (PeVL 42/2010 vp, s. 4).

Nyt käsillä oleva esitys on sisällöllisesti esitetty täsmällisempi ja tarkkarajaisempi kuin voimassa oleva kotoutumislaki. Toisin kuin voimassa olevassa kotoutumislain, tiedonsaantioikeuksista säädettäisiin useammassa pykälässä. Kussakin olisi määritelty täsmällisesti ja tarkkarajaisesti se, kenellä on oikeus saada tietoja keneltä, ja ketä koskevia tietoja. Lisäksi tiedot olisi sidottu välttämättömiin tietoihin viranomaisten ja alaikäisten edustajien osalta. Sisällöllisesti uusi muotoilu ei laajentaisi tiedonsaantioikeuksia nykyisestäään, vaan pikemminkin päinvastoin täsmenäisi niitä ja poistaisi tarpeettomat varmuuden vuoksi säädetyt tiedonsaantioikeudet, joita nykyinen väljä tiedonsaantioikeuksia koskeva 87 § sisältää. Sisällöllisesti tiedonsaantisääntelyyn esitetyt muutokset koskisivat lähinnä uusien viranomaistahojen nimeämistä laissa. Palveluntuottajan osalta säännöstä on puolestaan täsmennetty luettelemalla laissa ne tiedot, joita palveluntuottajalla on oikeus saada tehtäviensä hoitamiseen. Lisäksi on lisätty, että palveluntuottajalla olisi oikeus saada tietoja siltä palveluntuottajalta, joka on tarjonnut kyseiselle maahanmuuttajalle aiempia kotoutumispalveluita. Palveluntuottajan tiedonsaantioikeutta koskeva säännös on nykyistä täsmällisempi ja tarkkarajaisempi. Ehdotetun sääntelyn arvioidaan siten olevan perustuslain mukainen sekä aikaisempi että tuore perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioon ottaen.

Perusoikeuden ydinalueen koskemattomuus

Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 26/2018 vp, s. 3, PeVL 14/2018 vp, s. 7) perustuslain 10 §:ssä turvatut oikeudet saavat erityistä merkitystä korostuneen perusoikeusherhässä sääntelykonteksteissa. Perustuslakivaliokunta on arvioinut arkaluonteisten tietojen käsittelyä pitäen lähtökohtana, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (PeVL 42/2016 vp, s. 2–3 ja siinä viitatus lausunnot). Merkityksellistä on ollut, että valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa henkilötietojen käsittelystä säädettäessä erityisesti se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on tämän vuoksi arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL

29/2016 vp, s. 4–5 ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (esimerkiksi PeVL 38/2016 vp, s. 3). (PeVL 7/2019 vp, s. 3).

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen voidaan katsoa osittain koskevan myös henkilötietojen suojan ydintä, sillä käsiteltävissä henkilötiedoissa on myös arkaluonteisia tietoja. Niiden käsittelyä on kuitenkin tässä esityksessä arvioitu muiden perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta ja niitä voidaan pitää perustuslain mukaisina.

Oikeusturvajärjestelyjen riittävyys

Kotoutumislain 10 luvussa säädetään muutoksenhausta. Jollei muualla laissa toisin säädetä, tässä laissa tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioista (808/2019) säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 92 §:ssä säädettäisiin myös kolme valituskieltoa. Yksi niistä koskisi kotoutumissuunnitelmia ja monialaisia kotoutumissuunnitelmia. Toinen puolestaan koskisi kuntapaikalle ohjaamisen päätöstä ja kolmas omaehtoisten opintojen tukemista. Näiden valituskieltojen suhdetta oikeusturvaan on kuvattu tarkemmin jäljempänä alaotsikon 12.6 alla.

Informatiivisesti lakiehdotuksessa tuotaisiin esiin, että muutoksenhausta työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain mukaiseen päätökseen säädetään kyseisen lain 16 luvussa. Muutoksenhausta työttömyysetuutta koskevaan päätökseen säädetään työttömyysturvalain 12 luvussa. Muutoksenhausta toimeentulotukea koskevaan päätökseen säädetään sosiaalihuoltolain (1301/2014) 6 luvussa.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään suhtautunut pidättyvästi erityissäännöksiin viranomaisen yleisestä muutoksenhakuoikeudesta (esimerkiksi PeVL 15/2011 vp, s. 5 ja siinä viitatus lausunnot). Valiokunta on toisaalta pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta hyväksyttävänä, jos se on lailla rajoitettu esimerkiksi oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon liittyviin perusteisiin (ks. PeVL 45/2006 vp, s. 3 ja siinä viitatus) taikka viranomaisen rajoitettua muutoksenhakuoikeutta voidaan asioiden laatu ja luonne huomioon ottaen pitää muutoin perusteltuna (PeVL 15/2011 vp, s. 5, PeVL 58/2006 vp, s. 9). Kotoutumislain ehdotuksen voidaan katsoa takaavan riittävät oikeusturvajärjestelyt.

Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen

Perusoikeusrajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Suomen perusoikeusjärjestelmä on sisällöltään läheisessä yhteydessä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräyksiin. Suomea velvoittavaa kansainvälistä ihmisoikeussopimusta loukkaava rajoitus olisi ristiriidassa myös perustuslain perusoikeussääntelyn kanssa. Perus- ja ihmisoikeuksien tulkinnallista harmonisointia pidetään näistä syistä tärkeänä. Perusoikeusjärjestelmästä tosin voi johtua ihmisoikeussopimuksia pidemmälle meneviä vaatimuksia.

Suomi on sitoutunut noudattamaan YK:n vuoden 1951 Geneven pakolaissopimusta. Sopimukseen sisältyy palautuskielto maahan, jossa henkilöä uhkaa vaino. Suomen pakolaispolitiikkaan

vaikuttavat myös muut kansainväliset sopimukset sekä EU-lainsäädäntö. Sitoutumalla pakolais-ten vastaanottoon Suomi ja vastaanottavat kunnat tukevat osaltaan ihmisoikeuksien toteutu- mista sekä moninaista ja avointa yhteiskuntaa. Myös kotoutumislaisissa säädetään pakolaisista ja heidän kotoutumisen edistämisestä.

Yhteenvedoa

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 9 luvussa ehdotetuissa tietojärjestelmää, tiedonsaan- tioikeutta ja tiedon luovuttamista koskevassa säännöksessä on kyse yksityiselämän suojaan koh- distuvista rajoituksista, joita on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Tietojärjestelmästä ja tiedonsaantioikeuksista on siten säädettävä laissa, niitä koskevien sään- nösten on oltava täsmällisiä ja tarkkarajaisia, säännöksille on oltava perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävä peruste, säännösten on oltava oikeasuhtaisia niillä tavoit- teltuun päämäärään nähden eivätkä säännökset saa puuttua yksityiselämän suojan ytimeen il- man riittävää perusoikeuspunnintaa. Lisäksi riittävä oikeusturva on turvattava eivätkä säännök- set saa olla Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden vastaisia. (PeVM 25/1994 vp, s. 4–5).

Esitetyssä kotoutumislain 9 luvun asiakastietojärjestelmää koskevissa säännöksissä säädetään täsmällisesti ja tarkkarajaisesti tietojen käsittelytarkoituksista, käsiteltävistä ja tallennettavista tiedoista ja niiden poistamisesta ja arkistoinnista, rekisterinpitäjän velvollisuuksista, käyttöoi- keuksista ja niiden muuttamisesta ja poistamisesta. Esitetyissä kotoutumislain 9 luvun tiedon- saantioikeuksissa säädetään täsmällisesti ja tarkkarajaisesti siitä, kenellä on oikeus saada hen- kilötietoja, keneltä niitä on oikeus saada ja että tällä taholla on myös tietojen luovuttamiseen velvollisuus sekä tietojen saamisen käyttötarkoituksista ja tietojen välttämättömyydestä.

Säännökset täydentävät EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta ja tietosuojalakia. Säännöksissä rajoi- tetaan yksityisyyden suojaa hyväksyttävän perusteen vuoksi ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Säännökset eivät kaikki puutu yksityiselämän suojan ytimeen, mutta siltä osin kuin kyse on arkaluonteisista tiedoista, on niiden käsittelyn perustuslain mukaisuutta arvi- oitu kattavasti tässä esityksessä. Ehdotettuja säännöksiä voidaan täten pitää perustuslakivalio- kunnan edellä kuvatun käytännön valossa asianmukaisesti valmisteltuna.

12.4 Vaali- ja osallistumisoikeudet

Esityksen kannalta merkityksellinen on myös osallistumisoikeuksia koskeva perustuslain 14 §. Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdolli- suuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätök- sentekoon. Kotoutumista edistävien palveluiden sekä samanaikaisesti eduskunnalle annetun työvoimapalvelu-uudistuksen mukaisten työvoimapalveluiden siirtäminen valtiolta kunnan jär- jestämisvastuulle parantaisi asukkaiden ja palvelunkäyttäjien osallistumisoikeuksia kuntalain säännösten soveltamisesta johtuen. Jatkossa kuntalain viestintää koskeva sääntely ja etenkin kunnan jäsenten ja palvelunkäyttäjien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia turvaavat kun- talain säännökset sekä aloiteoikeutta koskevat kuntalain säännökset lisäävät kunnan jäsenen ja palvelun käyttäjien tiedonsaantia ja vaikutusmahdollisuuksia kotoutumista edistäviä palveluja koskevaan päätöksentekoon.

12.5 Sivistykselliset oikeudet

Perustuslain 16 §:n 2 momentissa säädetään erityisesti yhtäläisistä mahdollisuuksista saada muuta kuin perusopetusta kykyjensä ja erityisten tarpeittensa 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. Erityisesti huomiota on tässä yhteydessä kiinnitettävä ammatilliseen koulutukseen, joka antaa edellytykset toimeentulon hankkimiselle. Ihmisoikeussopimuksissa on myös perusopetuksen jälkeistä opetusta koskevia säännöksiä.

Esityksellä edistettäisiin sivistyksellisten oikeuksien toteutumista. Kotoutumista edistävä koulutus olisi keskeinen osa esitettävää kunnan kotoutumishjelmaa, minkä lisäksi esityksellä tehostettaisiin ohjausta koulutukseen. Esityksellä parannettaisiin erityisesti työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien ohjautumista kotoutumista edistävään koulutukseen ja soveltuvan koulutuksen saatavuutta. Sivistyksellisiä oikeuksia edistettäisiin myös vahvistamalla osaamisen tunnistamista sekä tämän avulla koulutuksen tarvelähtöistä räätälöintiä ja oikeanlaiseen koulutukseen ohjautumista. Esitettävä kunnan roolin vahvistuminen lisäksi myös mahdollisuuksia yhteensovittaa kotoutumista edistävää koulutusta ja muuta, esimerkiksi ammatillista ja korkea-asteen koulutusta.

Esityksellä turvattaisiin maahanmuuttajien mahdollisuudet kehittää itseään nykyistä vastavasti, vaikka kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston aikaa esitettäisiin lyhennettäväksi. Esityksellä ei siten heikennettäisi maahanmuuttajien sivistyksellisiä oikeuksia. Vahvistus sivistyksellisten oikeuksien toteutumiselle olisi esimerkiksi se kirjaus, että alle 25-vuotiaalle tulisi lähtökohtaisesti asettaa kotoutumissuunnitelman tavoitteeksi toisen asteen koulutus. Esimerkiksi parannus nykytilaan on ehdotus siitä, että yli 25-vuotias maahanmuuttaja voisi suorittaa loppuun kotoutumissuunnitelmassa sovitun omaehtoisen opintokokonaisuuden kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston täytyttyä. Tämä tarkoittaisi, ettei maahanmuuttajan tarvitsisi keskeyttää opintojaan vuodeksi voidakseen jatkaa niitä omaehtoisesti työllisyysuunnitelman mukaisina omaehtoisina opintoina. Sivistykselliset oikeudet turvattaisiin myös vapaan sivistystyön lakia koskevalla ehdotuksella, jonka mukaan maahanmuuttaja saisi opiskella vapaan sivistystyön oppilaitoksessa maksutta vielä vuoden kotoutumissuunnitelman päättymisen jälkeen. Nykyisin kolme vuotta kotoutumissuunnitelmalla olevien maahanmuuttajien osalta muutos säilyttäisi nykytilan, mutta muutos olisi parannus esimerkiksi sellaiselle maahanmuuttajalle, joka työllistyy kotoutumissuunnitelman päätyttyä ja saisi silti opiskella maksutta vapaan sivistystyön oppilaitoksessa vielä enintään vuoden verran.

12.6 Oikeus sosiaaliturvaan

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.

Kun huomioon otetaan esimerkiksi omaisuus, sukulaisilta kuten vanhemmilta saatava tuki ja muut vastaavat seikat, on maahanmuuttajilla useimmissa tapauksissa vähemmän sellaista verkostoitumiseen perustuvaa tukea, joka tulisi otetuksi huomioon ennen toimeentulotukea. Lisäksi työllistymisen esteet muodostuvat useammin maahanmuuttajilla sellaisiksi, että toimeentulotuki muodostuu toimeentulon lähteeksi. Välttämätön huolenpito koskenee myös keskimääräistä useammin maahanmuuttajia kuin kantaväestöä. Välttämätön huolenpito sisältää muun muassa

kiireellisen laitoshoidon, lastensuojelun, vammaisuuteen tai vanhuuteen liittyvän välttämättömän huolenpidon sekä esimerkiksi asunnottomuuden. Maahanmuuttajia, varsinkin kansainvälistä suojelua saavien ja ihmiskaupan uhrien asema, on ainakin heidän oleskelunsa alkuvaiheessa sellainen, että perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen välttämätön huolenpito tulee sovellettavaksi. Lailla taataan 19 §:n 2 momentin mukaan oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Voimassa olevan kotoutumislain mukaan maahanmuuttajalle maksetaan kotoutumissuunnitelman ajalta työttömyysetuutta tai toimeentulotukea. Oikeus työttömyysetuuteen määräytyy työttömyysturvalain (1290/2002) mukaisesti ja oikeus toimeentulotukeen toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaisesti. Käytännössä kirjaus on perustunut voimassa olevassa laissa siihen lähtökohtaan, että kotoutumissuunnitelmat on laadittu työttömille työnhakijoille sekä toimeentulotukea muuten kuin tilapäisesti saaville maahanmuuttajille. Käytännössä kotoutumissuunnitelmia on laadittu myös esimerkiksi kiintiöpakolaisille ja kansainvälistä suojelua saaville. Tällöin he ovat voineet saada myös muita etuuksia, kuten lapsen kotihoidon tukea.

Selkeyden vuoksi esitetään säädettäväksi, että maahanmuuttajan oikeuteen saada työttömyysetuutta sovellettaisiin, mitä työttömyysturvalaissa säädetään ja oikeuteen saada toimeentulotukea sovellettaisiin, mitä toimeentulotuesta annetussa laissa säädetään. Koska maahanmuuttajalle ei ole vuodesta 2015 alkaen maksettu erityistä kotoutumistukea, ei kotoutumissuunnitelman laatimissajakohdalla ole ollut merkitystä etuuksien alkamisajankohtaan. Ehdotettu säännös olisi informatiivinen eikä maahanmuuttajalla olisi ehdotetun pykälän perusteella oikeutta toimeentulotukeen tai työttömyysetuuteen eli työttömyyskassan maksamaan ansiopäivärahaan taikka Kansaneläkelaitoksen maksamaan peruspäivärahaan tai työmarkkinatukeen. Etuuksien saamisen edellytykset ratkaistaisiin työttömyysturvalain ja toimeentulotuesta annetun lain perusteella. Esitetyllä muutoksella ei vaikutettaisi maahanmuuttajan oikeuteen saada etuuksia eikä siten heikennettäisi oikeutta sosiaaliturvaan.

Lisäksi voimassa olevaa kotoutumislakia vastaavasti esitetään, että jos maahanmuuttaja kieltäytyy ilman pätevää syytä kotoutumissuunnitelman laatimisesta, sen tarkistamisesta tai osallistumasta kotoutumissuunnitelmassa yksilöidysti sovittuun toimenpiteeseen, hänen oikeuttaan työttömyysetuuteen voidaan rajoittaa siten kuin työttömyysturvalaissa säädetään tai toimeentulotukea alentaa siten kuin toimeentulotuesta annetussa laissa säädetään. Ehdotettu muotoilu on lyhyempi ja informatiivisempi ”velvollisuuksien laiminlyömisestä”.

Työttömyysturvalain sekä toimeentulotukilain mukaisia etuuksien rajoituksia koskeviin säännöksiin ei esitetä muutoksia tällä hallituksen esityksellä, ja niitä koskevat rajoitukset on käsitelty niitä koskevien hallituksen esitysten lakiehdotusten käsittelyn yhteydessä. Tällä esityksellä ei siten esitetä rajoituksia sosiaaliturvaa koskevaan oikeuteen.

12.7 Oikeusturva

Jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon taakeet turvataan lailla. Kyseiset perustuslain säännökset ovat keskeisiä hallintopäätöksen tarpeellisuuden ja muutoksenhakukelpoisuuden näkökulmasta. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla

kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Esitykseen sisältyviä säännöksiä valituskielloista on arvioitava muutoksenhakuoikeuden kannalta.

Esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 91 §:ssä on säännös muutoksenhausta ja valituskiellosta. Perustuslakivaliokunta on arvioinut kotoutumissuunnitelmaa koskevaa valituskieltoa aiemmin kolmeen otteeseen. Ensimmäisellä kerralla lausunnossaan PeVL 20/1998 vp valiokunta ei pitänyt sääntelyä valituskiellosta lähtökohtaisesti ongelmallisena, koska muutoksenhakumahdollisuus liittyi tuolloin työmarkkinatuen ja toimeentulotuen myöntämistä tai epäämistä koskeviin päätöksiin. Toisella kerralla lausunnossaan PeVL 52/2005 vp valiokunta katsoi, että kotoutumissuunnitelman tekeminen tai sen epääminen näyttivät eräiden lakiin lisättäviksi tuolloin ehdotettujen kotoutumissuunnitelmaa koskevien säännösten perusteella voivan joissakin tapauksissa vaikuttaa yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin välittömän oikeussuojan tarpeen aiheuttavalla tavalla. Ehdotettu muutoksenhakukiello ei tuolloin valiokunnan mielestä sanamuotonsa vuoksi ("Kotoutumista edistävien toimenpiteiden järjestämisestä --- ei saa erikseen hakea muutosta valittamalla") ulottunut perustuslain 21 §:n takia erittelemättä kotoutumissuunnitelmaa koskeviin päätöksiin. Eduskunta poisti asian käsittelyn yhteydessä mainitun muutoksenhaku kiellon. (PeVL 42/2010 vp, s. 4).

Kolmannella kerralla valiokunta käsitteli kotoutumissuunnitelman muutoksenhakusäännöksiä voimassa oleva kotoutumislain esityksen käsittelyn yhteydessä. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 42/2010 vp se totesi, että esimerkiksi säännökset niin sanottua subjektiivista oikeutta harkinnanvaraisempienkin oikeuksien ja etuuksien myöntämisedellytyksistä voivat sinänsä muodostaa riittävän täsmällisen perustan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuna oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille (PeVL 20/2005 vp, s. 7/II, PeVL 18/2005 vp, s. 2—3). Kotouttamissuunnitelma voi valiokunnan mielestä esimerkiksi silloisen lakiehdotuksen 11, 12, 14 ja 17 §:n perusteella sisältää tämänkaltaisia elementtejä. Valiokunnan mukaan näiden osalta kotoutumissuunnitelman sisällön lainmukaisuuden arvioiminen taloudellisia etuuksia koskevaan päätökseen tehtävän muutoksenhaun yhteydessä ei aina edes ole mahdollista etenkin, jos maahanmuuttajan oikeutta tuolloin kotoutumistukena maksettavaan etuuteen ei ole rajoitettu eikä oikeussuojan tarvetta siten tältä osin ole. Näiden seikkojen vuoksi perustuslakivaliokunta katsoi, että hallintovaliokunnan oli syytä harkita 83 §:n 1 momentin muutoksenhakukiellon poistamista. Vähintäänkin oli sen mielestä tarvetta varmistaa, että kotoutumissuunnitelman laatimisen epäämisestä on mahdollisuus hakea muutosta valittamalla. (PeVL 42/2010 vp, s. 4).

Hallintovaliokunta totesi lausunnossaan HaVM 26/2010 vp, että kuten valituskieltoa koskevan säännöksen perusteluissa tuodaan esiin, kotoutumissuunnitelma ei anna maahanmuuttajalle välitöntä subjektiivista oikeutta toimenpiteisiin tai palveluihin eikä taloudellisiin tukiin tai avustuksiin. Toimenpiteiden ja palvelujen järjestäminen jää viime kädessä viranomaisten käytettävissä olevien voimavarojen ja muiden mahdollisuuksien varaan. Kyseessä on nimensä mukaisesti suunnitelma, jonka kunta ja työ- ja elinkeinotoimisto laativat yhdessä maahanmuuttajan kanssa. Hallintovaliokunta katsoi, että olisi erikoista, jos työllistämissuunnitelmaa ja kotoutumissuunnitelmaa käsiteltäisiin muutoksenhakuoikeuden näkökulmasta eri tavoin. Tämän vuoksi se piti valituskiellon säilyttämistä pykälässä tarkoituksenmukaisena ja esitti siihen tiettyjä täsmennyksiä.

Lisäksi perustuslakivaliokunta on katsonut käsitellessään hallituksen esitystä HE 133/2012 vp, että palvelun tarjoamista tai hankkimista koskeva ratkaisu, joka koskee ammatinvalinta- ja uraohjausta, valmennusta, kokeilua, asiantuntija-arviointeja ja asiantuntijapalveluita yrityksille, on sellainen viranomaisen päätös, josta saa lähtökohtaisesti valittaa. Valiokunnan näkemyksen mu-

kaan edellä mainitut ratkaisut eivät ole tosiasiallisia hallintotoimia eivätkä siten rajaudu automaattisesti muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle. Ne voitiin valiokunnan mukaan kuitenkin sisällyttää muutoksenhakukiellon piiriin. (PeVL 32/2012, s. 5).

Kotoutumissuunnitelmaa koskevassa ehdotuksessa on muutettu viranomaisvastuut vastaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä työvoimapalveluiden uudistuksia, mutta kotoutumissuunnitelmaa koskevia perusteluja ei ole perustuslain kannalta merkittävällä tavalla muutettu. Kyse on edelleen suunnitelmasta, joka laaditaan yhdessä maahanmuuttajan kanssa. Ehdotetun 14 ja 15 §:ien mukaan kunnan on ohjattava kotoutuja-asiakas hakeutumaan kotoutumissuunnitelmassa taikka kunnan ja hyvinvointialueen on ohjattava kotoutuja-asiakas monialaisessa kotoutumissuunnitelmassa sovittuun yksilöllistä tarvettaan vastaavaan koulutukseen tai muuhun kotoutumista ja työllistymistä edistävään palveluun kuukauden kuluessa kotoutumissuunnitelman laatimisesta. Ohjaamisessa on tehtävä tarvittaessa yhteistyötä palveluiden järjestäjän tai tuottajan taikka järjestön, yhdistyksen tai yhteisön kanssa. Näin ollen kotoutumissuunnitelma ei edelleenkään anna maahanmuuttajalle välitöntä subjektiivista oikeutta siinä yhdessä sovittuihin palveluihin, kuten kotoutumiskoulutukseen. Maahanmuuttajalle maksettavat etuudet eivät ole jatkosakaan sidottu kotoutumissuunnitelman laatimisajankohtaan.

Kotoutumislakia koskevasta muutoksenhausta säädettäisiin lakiehdotuksen 10 luvussa. Sen 91 §:n mukaan kotoutumissuunnitelmiin ei saisi hakea muutosta valittamalla. Tämä vastaa työllisyysuunnitelmasta työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa esitettyä muutoksenhakua koskevaa sääntelyä. Kuten hallintovaliokunta lausunnossaan (HaVM 26/2010 vp) katsoi, on tarkoituksenmukaista, että kotoutumissuunnitelman, joka voi olla työllisyysuunnitelman korvaava suunnitelma, muutoksenhakusääntely vastaa toisiaan. Edellä kuvatuista syistä voidaan katsoa, ettei suunnitelmia koskeva valituskielto vaaranna henkilön oikeutta oikeusturvaan.

Lakiehdotuksen 91 §:ssä esitetään voimassa olevan kotoutumislain 83 §:ää vastaavaa valituskieltoa koskien elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskuksen kuntapaikalle ohjaamiseen liittyvää päätöstä. Kyseessä on hallintopäätös, jolla maahan saapunut kiintiöpakolainen tai vastaanottokeskuksesta kuntaan ohjattava oleskeluluvansaanut turvapaikan hakija ohjataan kuntapaikalle perustuen kunnan ja elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskuksen väliseen sopimukseen sekä Maahanmuuttoviraston tai vastaanottokeskuksen esitykseen. Henkilöllä on kuitenkin ehdotuksen mukaan mahdollisuus muuttaa valitsemaansa kuntaan myös itsenäisesti tai vastaanottokeskuksen tukitoimia hyväksikäyttäen. Henkilön ei ole siten pakko hyväksyä kuntapaikkaa, jolle hänet oltaisiin ohjaamassa. Kuntapaikkamenettelyyn sisältyy muun muassa se, että kunta järjestää henkilölle asunnon. Henkilö voi myös valita muuttaa kunnasta ja saamastaan asunnosta toiseen myöhemmin. Kuntapaikalle ohjaamista koskeva päätös ei siten rajoita henkilön mahdollisuuksia valita asuinpaikkaansa, liikkumisvapautta eikä mahdollisuuksia saada etuuksia ja asumisen tukea. Täten voidaan pitää hyväksyttävänä, ettei kuntapaikalle ohjaamista koskevaan päätökseen voida hakea muutosta valittamalla, ja voidaan katsoa, ettei valituskielto vaaranna henkilön oikeutta oikeusturvaan.

Lisäksi lakiehdotuksen 91 §:ssä esitetään, ettei kunnan ratkaisuun olla tukematta työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitetun työttömän työnhakijan omaehtoista opiskelua saisi vaatia oikaisua eikä siitä saa valittaa. Säännös yhdenmukaistaisi tilannetta työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen (nykyisen Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 14 luvun 1 §:n 4 momentin) kanssa, sillä työvoimapalveluiden yhteydessä omaehtoisen opiskelun tukematta jättämisestä ei saa hakea oikaisua tai valittaa, mutta kotoutumislaislaissa vastaavaa kirjausta ei ole ollut. Tämä voisi asettaa henkilön epäyhtenäiseen asemaan riippuen siitä, kumman lain nojalla hän hakee omaehtoisten opintojensa tukemista. Päätös ei kuitenkaan koske henkilön oikeutta etuuksiin, vaan niistä päätetään erikseen.

12.8 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. Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut, että kunnille annettavista tehtävistä säädetäessä 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). 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. Hyvinvointialueita sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevalla lainsäädännöllä (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021) sekä laki hyvinvointialueesta (611/2021) on siirretty kunnalta hyvinvointialueille sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevia tehtäviä. Muutoksella on vaikutusta myös kotoutumisen edistämistä annetun lain mukaisten palveluiden järjestämiseen.

Perustuslain 121 §:n 4 kohdassa itsehallinnolle kuntaa suuremmalla alueella ei ole säädetty itsehallinnon keskeisistä elementeistä samalla tavoin kuin kunnallisen itsehallinnon osalta. Perustuslain mukaan itsehallinnon keskeisistä elementeistä edellytetään säädettaväksi lailla. Hyvinvointialueiden itsehallinnosta säädetään niitä koskevassa lainsäädännössä tarkemmin. Hyvinvointialueiden tehtäväksi ei ole erikseen säädetty kotoutumisen edistämistä, mutta sosiaali- ja terveystalveluiden järjestäminen on yksi kotoutumisen edistämisen muoto, kuten jäljempänä tarkemmin kuvataan.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuuta koskevan uudistuksen myötä kotoutumislakia esitetään muutettavaksi hallituksen esityksellä eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain ja kotoutumisen edistämistä annetun lain muuttamisesta (HE xx/2022 vp). Esityksellä lisättäisiin voimassa olevan kotoutumislain 6 §:ään maininta siitä, että kotoutumista edistäviä palveluita ovat nykyistä vastaavasti myös sosiaali- ja terveystalvelut, vaikka niiden järjestämisvastuu siirtyykin vuoden 2023 alusta hyvinvointialueille. Lisäksi lakiehdotuksen 6 luvussa säädettäisiin valtion korvauksista hyvinvointialueille. Esityksen perusteluissa kuvattaisiin kunnan ja hyvinvointialueen välistä työnjakoa ja rajanvetoa erityisesti sosiaalihuollon ja kotoutumista edistävien palveluiden välillä liittyen esimerkiksi kiintiöpakolaisten vastaanottoon. Kyseisellä esityksellä hyvinvointialueille säädettäisiin uusi tehtävä liittyen alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten ja nuorten tuen ja asumisen järjestämiseen, joka on nykyisen kotoutumislain nojaan kunnan tehtävä.

Samanaikaisesti eduskunnalle annettu hallituksen esitys työvoimapalveluiden järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE xx/2022 vp) esittää, että työvoimapalvelut siirrettäisiin työ- ja elinkeinotoimistoilta kunnille. Tämän johdosta kunnissa vastattaisiin myös työllisyysuunnitelmien laadinnasta ja työvoimakoulutuksen järjestämisestä.

Tämän hallituksen esityksen sisältämällä kotoutumisen edistämistä annetun lain lakiehdotuksella säädettäisiin uusia tehtäviä sekä kunnille että hyvinvointialueille. Kunnalle säädettäisiin uusi tehtävä laatia kotoutumisojjelma, joka sisältäisi maahanmuuttajien alkuvaiheen kotoutumispalvelut. Kunnille uusia tehtäviä syntyisi myös kotoutumisojjetman eri osa-alueiden toteuttamisesta, kuten siitä, että heidän tulisi laatia osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointeja sekä kotoutumissuunnitelmia nykyistä laajemmalle kohderyhmälle. Edellä mainitun työvoimapalveluiden uudistuksen myötä kunnalle tulisi vastuu myös työttömiksi työnhakijoiksi ilmoittautuneista maahanmuuttajista, joille laadittaisiin kunnassa työllisyysuunnitelman korvaava kotoutumissuunnitelma. Lisäksi kunnalle säädettäisiin uusi tehtävä järjestää monikielinen yhteiskuntaorientaatio. Kunnalle uusi tehtävä olisi myös kotoutumiskoulutuksen järjestäminen,

jonka järjestämistä vastuu kysymys linkittyy myös edellä mainittuun työvoimapalvelupalvelu-uudistukseen, sillä kotoutumiskoulutusta järjestetään työttömille työnhakijoille lähtökohtaisesti työvoimakoulutuksena.

Kunnan vastuusta suunnitella, kehittää ja seurata kotoutumisen edistämistä paikallistasolla säädettäisiin nykyistä täsmällisemmin, mutta tehtävä ei olisi uusi. Kunnan olisi kuitenkin jatkossa perustettava paikallistason yhteistyöryhmiä, joiden perustaminen ovat nykyisin vapaaehtoista. Kunnat voisivat toteuttaa kotoutumislain mukaiset tehtävänsä yhteistyössä siten kuin ehdotuksessa 7 §:ssä säädettäisiin. Kunnille maksettaisiin korvauksia uusista tehtävistään siten kuin 9 luvussa säädettäisiin eli osana laskennallisia korvauksia, valtionosuuksia sekä erikseen haettavia korvauksia.

Kunnille ja hyvinvointialueille säädettäisiin myös uusi tehtävä monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sekä monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimisesta siten kuin 13 ja 15 §:ssä säädettäisiin. Hyvinvointialueen rooli monialaisissa arvioinneissa ja suunnitelmissa perustuu siihen, että niissä arvioidaan ja yhteensovitetään kotoutumispalveluiden sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden tarpeita. Monialaisen arvioinnin ja suunnitelman kohderyhmä on määritelty sellaisiin erityisen haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin sekä toimeentulotukea muuten kuin tilapäisesti saaviin maahanmuuttajiin, joilla arvioidaan tällaisia tarpeita olevan. Hyvinvointialueen roolia monialaisen arvioinnin ja suunnitelman toteuttamisessa sosiaali- ja terveyspalveluiden näkökulmasta korostavat myös säännösten kirjaukset näiden palveluiden yhteensovittamistarpeista sekä siitä, että mikäli henkilöllä ei ole ilmeisesti sosiaali- ja terveydenhuollon tarpeita, hänelle laadittaisiin perusmuotoinen kotoutumissuunnitelma. Uusi tehtävä ei siten laajentaisi hyvinvointialueen toimialaa, vaan liittyisi osaltaan sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämistä vastuuseen.

Hyvinvointialueen sosiaalihuoltolain mukaisia tehtäviä laajennettaisiin sillä, että alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten asumisen perheryhmäkodissa säädettäisiin olevan sosiaalihuoltolain mukaista toimintaa. Lisäksi lasten tai nuorten asuminen perhehoidossa säädettäisiin selkeyden vuoksi olevan perhehoitolain mukaista toimintaa. Hyvinvointialueen tehtävät eivät kuitenkaan laajentuisi, sillä edellä kuvatulla kotoutumislain muuttamisesta annetulla esityksellä (HE xx/2022 vp) alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten ja nuorten tuen ja asumisen järjestämisestä säädettäisiin hyvinvointialueiden tehtäväksi.

Hyvinvointialueelle säädettäisiin lakiehdotuksessa tehtäväksi huomioida kotoutumisen edistäminen muussa suunnittelussaan ja kehittämisessään. Tämä tarkoittaa hyvinvointialueiden omassa lainsäädännössä olevia säännöksiä siitä, että suunnittelussa tulee huomioida eri ryhmien tarpeet. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 7 §:ssä säädetään hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä hyvinvointialueella. Sen 2 momentin mukaan hyvinvointialueen on otettava päätöksenteossaan huomioon päätöksensä arvioidut vaikutukset ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen väestöryhmittäin. Maahanmuuttajat ja kotoutuja-asiakkaat ovat yksi tällainen väestöryhmä. Hyvinvointialueille maksettaisiin korvauksia uusista tehtävistään siten kuin 9 luvussa säädettäisiin eli osana laskennallisia korvauksia sekä erikseen haettavia korvauksia.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 9 luvussa säädettävä uusi valtakunnallinen kotoutumisen asiakastietojärjestelmä velvoittaisi kunnat kirjaamaan järjestelmään asiakastietoja ja toimimaan järjestelmän rekisterinpitäjänä. Valtakunnallisen järjestelmän ja siihen liittyvän tietovarannon käyttöönotto vaatisi yhteensovittamista näiden ja kuntien käytössä olevien asiakastietojärjestelmien kesken. Kunnilla ja kuntayhtymillä olisi myös mahdollisuus jatkaa omien tieto-

järjestelmiensä käyttöä ja syöttää niissä olevat tiedot valtakunnalliseen tietovarantoon. Tällaisesta tilanteesta syntyviä yhteensovittamisen kustannuksia ja niiden tarkempaa kohdistumista ei ole vielä tarkemmin arvioitu.

Edellä todetusti voidaan pitää ongelmattomana säätää kunnille ja hyvinvointialueille uusia tehtäviä, koska niille säädettäisiin samalla myös valtion korvauksia näistä tehtävistä syntyneiden kustannusten kattamiseen, laskennallisten ja erikseen haettavien korvausten muodossa sekä kunnan osalta osana valtionosuusjärjestelmää.

12.9 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.

Edellytykset julkisen hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaiselle

Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslain perusteluiden (HE 1/1998) 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) 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 lähtökohtana 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).

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 täytyminen jäisi tapauskohtaisesti arvioitavaksi. (HE 1/1998 vp, s. 179/II)

Perustuslakivaliokunta on painottanut vakiintuneessa lausuntokäytännössä, että tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen 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 viitattut 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).

Jotta perustuslain 124 § voi tulla sovellettavaksi, tulee siis kahden kriteerin täytyä. Ensinnäkin suunnitellussa toimenpiteessä tulee olla kyse julkisen hallintotehtävän siirtämisestä. Toiseksi kyseessä tulee olla tehtävän siirtäminen muulle kuin viranomaiselle. Näitä kahta kriteeriä on kutsuttu perustuslain 124 §:n funktionaaliseksi ja organisatoriseksi soveltamisedellytykseksi.¹⁵⁵ Perustuslain esitöissä 124 §:n yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan lähtökohtana on, että julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt virkamiehet. Tätä periaatetta nimitetään virkamieshallintoperiaatteeksi. Perustuslain esitöiden mukaan ”julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä”.¹⁵⁶

Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että julkista hallintotehtävää voidaan pitää laajempaan yläkäsitteenä ja julkisen vallan käyttöä sen alle kuuluvana alakäsitteenä. Koska molempiin edellä mainittuihin käsitteisiin liittyy tulkinnanvaraisuutta, on joissain tilanteissa arvioitava tapauskohtaisesti, onko kyseessä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä. Arvioinnissa merkittävä rooli on myös perustuslakivaliokunnalla, joka on vuosien varrella antanut mittavan määrän lausuntoja koskien perustuslain 124 §:n soveltamista. Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä pidetään perustuslain perustelujen ja perustuslakivaliokunnan käytännön valossa itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin ja kotirauhan piiriin kohdistuvien tarkastusvaltuuksien käyttöä sekä hallinnollisen seuraamuksen määräämistä. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että voimakeinojen käyttämiseen liittyvää harkintaa ja kotirauhan piiriin kohdistuvia tarkastusvaltuuksia on eräissä tilanteissa voitu lakiin perustuen antaa muulle kuin viranomaiselle. Hallinnollisten seuraamusten määräämistä on myös oikeuskirjallisuudessa pidetty riidattomasti merkittävänä julkisen vallan käyttönä. Perustuslakivaliokunta on linjannut (PeVL 45/2006 vp), että viranomaistehtäviä ovat muun päätökset uhkasakon asettamisesta ja valtionavustusten takaisinperintäpäätökset.

¹⁵⁵ Ks. lisää esimerkiksi Giordani, Tatu – Kava, Ronja: Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ja viranomaistoiminnan yhtiöittäminen. Edilex 2019/26 Artikkelit. Julkaistu 1.7.2019. Saatavilla: www.edilex.fi/artikkelit/19839.

¹⁵⁶ HE 1/1998 vp, sivu 179.

Julkisia hallintotehtäviä voidaan jaotella myös sen mukaan, katsotaanko niiden kuuluvan julkisten hallintotehtävien kategoriassa ydinalueelle vai reuna-alueeseen. Ydinalueen katsotaan lähtökohtaisesti muodostuvan ”hallintopäätösten tekemiseen ja yksityisten asemaan kohdistuvan määräys- ja käskyvallan käyttämisen kaltaisista perinteisistä hallinnollisen sääntelyn ja toimeenpanovallan muodoista.” Julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan oikeuskirjallisuudessa ”lain nojalla tapahtuvaa päätöksentekoa toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta ja velvoittavan määräyksen antamista. Myös lain nojalla tapahtuva tosiasiallinen puuttuminen toisen etuun tai oikeuteen on julkisen vallan käyttöä.”¹⁵⁷ On kuitenkin hyvä huomata, että perustuslakivaliokunta on katsonut, että muulle kuin viranomaiselle voidaan antaa merkittävän julkisen vallan käyttöön liittyvä tehtävä, jos tehtävä on luonteeltaan viranomaista avustava. (PeVL 46/2001 vp, sivut 4–5 ja PeVL 30/2010 vp, sivu 10.) Perustuslakivaliokunta on erityisesti lausunut, että ”viranomaiskoneiston ulkopuolisen avun käyttäminen voi olla tarkoituksenmukaista tehtävien hoitamisen edellyttämän erityisosaamisen vuoksi.” (PeVL 46/2001 vp, sivu 4.) Yksityiselle voi siis tietyin edellytyksin olla mahdollista antaa tehtäviä, jotka liittyvät merkittävän julkisen vallan käyttöön, mutta tällöin on huolehdittava siitä, että yksityiselle ei anneta itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta tehdä tällaisia toimenpiteitä. Sen sijaan yksityisen toimivalta ja tehtävät tulee määritellä tarkasti niin, että kyse on selvästi viranomaisen toimintaa avustavista tehtävistä. Lisäksi yksityisellä tulee olla asiassa sellaista erityisosaamista, jota viranomaisella ei riittävässä määrin ole ja siksi tehtävän antaminen viranomaiskoneiston ulkopuolelle katsotaan tarkoituksen mukaiseksi.¹⁵⁸

Perustuslakivaliokunta on myös antanut tulkinnan siitä, että muulle kuin viranomaiselle voitiin antaa itsenäinen oikeus päästä sisälle ajoneuvoissa oleviin asumistiloihin, mikä tarkoitti puuttumista kotirauhan piiriin. Tällaista itsenäistä oikeutta ei pidetty ongelmallisena perustuslain 124 §:n kannalta, sillä vaikka ajoneuvojen osalta pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat kuuluvat perustuslaissa turvatuun kotirauhan piiriin, niiden katsotaan kuuluvan eräänlaiselle kotirauhan reuna-alueelle. (PeVL 40/2002 vp, sivut 2-4). Tässä voitaneen katsoa, että vaikka muulle kuin viranomaiselle annettiin oikeus käyttää itsenäistä harkintaa, niin toiminnassa ei ollut kyse merkittävästä puuttumisesta yksilön perusoikeuksiin ja siksi asia ei ollut ongelmallinen perustuslain 124 §:n kannalta.¹⁵⁹

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Oikeuskirjallisuudessa on hahmotettu kolme tapaa ulkoistaa julkinen hallintotehtävä niin, että lakisääteisyysvaatimus voidaan toteuttaa: 1) julkinen hallintotehtävä annetaan suoraan lailla muulle kuin viranomaiselle; 2) lakiin sisällytetään säännös, jonka nojalla toimivaltainen viranomainen voi päättää tai sopia julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityiselle taholle; tai 3) lakiin sisällytetään valtuus, jonka nojalla julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään asetuksella.

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Hallituksen esityksen mukaan tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulisi hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne tulisi ottaa huomioon. Karkeasti perusteet voidaan kuitenkin jakaa hallituksen esityksessä lueteltuihin kategorioihin eli hallintotehtävän erityisluonteeseen,

¹⁵⁷ Ks. esimerkiksi Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki 2008. s. 49.

¹⁵⁸ Ks. Giordani – Kava, s. 7-8.

¹⁵⁹ Ks. Giordani – Kava, s. 8.

hallinnon tehokkuuteen ja sisäisiin tarpeisiin sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin.¹⁶⁰

Hallintotehtävän erityisluonteesta on kyse silloin, kun ulkoistettavan tehtävän hoitaminen kysyy sellaista osaamista tai resursseja, jotka viranomaiselta puuttuvat. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tällaisena esimerkiksi syvällistä erikoistumista sähköntuotantoon tai ajoneuvojen tarkastukseen.¹⁶¹ Julkisia hallintotehtäviä on katsottu tarkoituksenmukaiseksi siirtää yksityiselle silloin, kun kysymys on ollut viranomaisen henkilöstöresurssien riittävydestä. 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.).

Lakiehdotuksen 10 §:n mukaan kotoutumista edistäviä palveluja järjestettäisiin osana kunnan kotoutumisohjelmaa sekä osana yleisen palvelujärjestelmän palveluita, kuten kunnallisia työllisyys- ja peruspalveluita, kansallista koulutusjärjestelmää, hyvinvointialueen sosiaali- ja terveyspalveluita, sekä järjestöjen, yhdistysten ja yhteisöjen toimintaa. Maahanmuuttajaväestön tarpeet ja kotoutumisen edistäminen olisi otettava huomioon valtioneuvoston, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, kunnan ja hyvinvointialueen suunnittelussa, järjestämisessä ja tuottamisessa sekä seurannassa. Kotoutumista edistävien palveluiden tuottamiseen osana yleisen palvelujärjestelmän palveluita sovelletaan, mitä niistä erikseen säädetään.

Kunnan toimivalta antaa tehtäviä palveluntuottajan hoidettaviksi perustuisi lakiin. Kunta voisi antaa jotain kotoutumislainsäädäntöä säädettyjä tehtäviä palveluntuottajan hoidettaviksi esimerkiksi hankintasopimuksella kilpailutettuaan ensin palveluntuottajia siten kuin laissa tarkemmin säädetään. 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 tarkoitettuja kunnan kotoutumisohjelmaan sisältyviä palveluita tai palveluprosessiin liittyviä tehtäviä voisi hoitaa myös palveluntuottaja siltä osin kuin niin on erikseen säädetty.

Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin ja kotoutumissuunnitelman laatiminen

Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa säädettäisiin osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnista ja kotoutumissuunnitelmasta sekä niiden monialaisista versioista. Arviointi ja sen pohjalta laadittava kotoutumissuunnitelma tai monialainen kotoutumissuunnitelma sekä palveluihin ohjaus olisi julkisen vallankäyttöä, jolla on liittymiä yksilön oikeuksiin, velvollisuuksiin ja etuuksiin

¹⁶⁰ Ks. Giordani – Kava, s. 11.

¹⁶¹ PeVL 37/2010 vp, sivu 4–5. PeVL 46/2001 vp, s. 4. PeVL 40/2002 vp, s. 3.

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt useammalta oikeustieteen professorilta lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annetun lain muuttamisesta (HE 62/2018), joka sittemmin raukesi ilman, että valiokunta olisi ehtinyt antaa lausunnon esitykseen. Oikeustieteen professorit keskittyivät lausunnoissaan julkisten hallintotehtävien siirtämiseen yksityisille palveluntuottajille. Tuolloiseen esitykseen sisältyneen lakiehdotuksen mukaan työllisyys- ja elinkeinotoimistot olisivat voineet hankkia palveluntuottajalta eli yhteisöltä, säätiöltä tai yksityiseltä elinkeinonharjoittajalta työnhakijan palveluprosessiin liittyviä palveluja, työnvälityspalveluja, asiantuntija-arviointoja, ammatinvalinta- ja uraohjausta, valmennusta ja koulutuskokeiluja sekä työkokeiluun ohjaamista, työvoimakoulutusta, yritystoiminnan kehittämisspalveluja sekä näihin palveluihin verrattavia kohtuullisiksi katsottavia palveluja.

Oikeustieteen professorit keskittyivät lausunnoissaan erityisesti työnhakijan palveluprosessiin liittyviin palveluihin, joita kyseisen hallituksen esityksen sekä professorien lausuntojen mukaan perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä. Näihin palveluprosessiin liittyviin palveluihin kuuluu työnhakijan haastattelu, jossa tarkistetaan ja täydennetään hänen työnhakutietonsa, arvioidaan hänen palvelutarpeensa, laaditaan hänelle työllistymissuunnitelma sekä sovitaan asiointitavasta ja yhteydenpidosta hänen ja työ- ja elinkeinoviranomaisen tai palveluntuottajan välillä. Professori Ojanen piti esitystä ja sen perustuslakipunnintaa perusteltuna.¹⁶² Professorit Mäenpää ja Tuori sen sijaan eivät pitäneet hyväksyttävänä palveluprosessiin liittyvien tehtävien ulkoistamista muulle kuin viranomaiselle.¹⁶³ Viljanen koki ongelmalliseksi edellä mainitun listauksen viimeisen avoimen kohdan.¹⁶⁴ Lavapuro ei suoraan ottanut tähän kantaa, mutta esitti, että esityksen käsittelyä tulisi lykätä, kunnes niihin liittyvät merkittävämmät uudistukset saataisiin käsittelyyn.¹⁶⁵ Mäenpään mukaan työnhakijan haastattelua ei voitane pitää varsinaisesti julkisena hallintotehtävänä, mutta sellaisena on perusteltua pitää muun muassa palvelutarpeen arviointia ja työllistymissuunnitelman laatimista sikäli kuin ne vaikuttavat työnhakijan lakisääteisiin etuihin ja velvollisuuksiin. Sama koskee työnhakijan valmiuksien arviointia, työnhaun tuloksellisuuteen ja työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman toteutumiseen kohdistuvaa arviointia sekä suunnitelman tarkistamista, koska ne voivat vaikuttaa työnhakijan lakisääteisiin etuihin ja velvollisuuksiin. Myös suunnitelman laatimista voidaan siten niin ikään pitää julkisena hallintotehtävänä.¹⁶⁶

Edellä kuvattua vastaavasti kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa säädettäisiin palvelutarvetta koskevasta arvioinnista ja työllisyysuunnitelman korvaavan kotoutumissuunnitelman laatimisesta. Kyseessä olisikin julkisen hallintotehtävän ydinaluetta koskeva ja mahdollisesti

¹⁶² Asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämistä (HE 62/2018 vp). Professori Tuomas Ojanen. 6.11.2018.

¹⁶³ Asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämistä (HE 62/2018 vp). Professori Olli Mäenpää. 6.11.2018, sekä Asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämistä (HE 62/2018 vp). Professori Kaarlo Tuori. 2.11.2018.

¹⁶⁴ Asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämistä (HE 62/2018 vp). Professori Veli-Pekka Viljanen. 5.11.2018.

¹⁶⁵ Asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämistä (HE 62/2018 vp). Professori Juha Lavapuro. 6.10.2018.

¹⁶⁶ Asiantuntijalausunto Mäenpää 2018.

myös merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävä viranomaistehtävä, jota kunta tai hyvinvointialue ei voisi ulkoistaa kolmannelle osapuolelle. Täten näitä tekemässä tulee olla virkavastuullinen viranhaltija. Julkisen hallintotehtävän hoitamisen on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu lähtökohtaisesti edellyttävän, että tehtävää hoitavat luonnolliset henkilöt toimivat tehtävässään virkavastuulla. Virkavastuu tarkoittaa tavanomaista laajempaa vastuuta työssä tapahtuneista virheistä. Virkavastuun perusteet ovat perustuslain 118 §:ssä, jonka mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Virkavastuu käsittää myös rikosoikeudellisen vastuun. Kotoutumissuunnitelmia koskevasta muutoksenhausta säädettäisiin lakiehdotuksen 10 luvussa.

Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnissa tai sen monialaisessa versiossa voitaisiin kuitenkin hyödyntää tarvittaessa ulkopuolisten tahojen arviointeja; palvelutarpeiden selvittämiseksi maahanmuuttaja voidaan ohjata tarvittaviin asiantuntija-arviointeihin tai tutkimuksiin. Esimerkki tällaisesta voisi olla ulkopuolisen suorittama kielitaidon arviointi. Kyseessä olisi sellainen osaaminen, jota viranomaisella ei itsellään olisi. Edellä kuvatusti on mahdollista antaa myös muulle kuin viranomaiselle tehtäviä, jotka liittyvät jopa merkittävään julkisen vallankäyttöön, jos tehtävä on viranomaista avustava. (PeVL 46/2001 vp, sivut 4–5 ja PeVL 30/2010 vp, sivu 10.).

Muita kotoutumista edistäviä kunnan tehtävät

Lakiehdotus sisältää kunnan kotoutumista edistäviä tehtäviä, joita kunta voisi osittain tai kokonaan ulkoistaa. Kunta voisi sopia osittain 9 §:ssä tarkoitetun ohjauksen ja neuvonnan taikka 23 §:ssä tarkoitetun monikielisen yhteiskuntaorientaation tai 25 §:ssä tarkoitetun kotoutumiskoulutuksen toteuttamisesta ulkopuolisen tahon toimesta. Näitä tehtäviä voitaisiin kunnassa hoitaa viranhaltijan tai työsuhteisen henkilön toimesta, siltä osin kuin niitä voitaisiin myös ulkoistaa ulkopuoliselle taholle, sillä jos sama tehtävä voidaan hoitaa myös ostopalveluna, viittaa se siihen, että tehtävää voidaan hoitaa myös työsopimussuhteessa.

Lakiehdotuksen 9 §:ssä tarkoitettu ohjaus ja neuvonta olisi sellainen tehtävä, minkä kunta voisi osittain ulkoistaa tai toteuttaa yhteistyössä palveluntuottajana toimivan yrityksen, järjestön, yhdistyksen tai yhteisön kanssa. Ohjauksen ja neuvonnan ei arvioida sisältävän merkittävää julkisen vallan käyttöä. Tälläkin hetkellä kunnat ovat voineet hankkia esimerkiksi monikielistä ohjausta ja neuvontaa järjestöiltä täydentämään neuvontapalvelua. Lakiehdotuksen 9 §:n 4 momentin mukaan ohjauksen ja neuvonnan tarjonnan täydentämiseksi kunta voi hyödyntää myös palveluntuottajan, järjestön, yhdistyksen tai yhteisön toteuttamaa ohjausta ja neuvontaa.

Kaikkea kotoutumisen edistämiseen liittyvää ohjausta ja neuvontaa ei kunta kuitenkaan voisi ulkoistaa, sillä ohjaus ja neuvonta ovat viranomaistoimintaan liittyvä julkinen hallintotehtävä. Hallintolain (434/2003) 8 §:n §1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. Ohjauksella ja neuvonnalla on myös kytkös maahanmuuttajien tavoittamiseen ja ohjaamiseen osaamisen ja kotoutumispalvelutarpeen arviointiin sekä sitä kautta kotoutumisohjelman mukaisesti palveluihin. Valtioneuvosto on tukenut erilaisten avustusten muodossa kotoutumista edistävän ohjauksen ja neuvonnan keskittämistä kuntiin viime vuosina. Ehdotetussa 9 §:ssä tarkoitettua toimintaa voidaan tarjota osana kunnan yleistä neuvontaa. Moni hanke on rakentanut ohjaus- ja neuvontapalvelua kunnan yleis- tai työllisyysneuvonnan yhteyteen. Tämän ohjauksen ja neuvonnan osittain ulkoistaminen olisi tarkoituksenmukaista, sillä se täydentäisi ohjausta ja neuvontaa sellaisella osaamisella, mitä kunnalla itsellään ei olisi, esimerkiksi monikielisyyteen liittyen. Lisäksi ulkoistaminen voisi säästää kunnan resursseja ja varmistaa palveluiden saatavuus.

Lisäksi lakiehdotus sisältää tehtäviä, joita ei voida pitää julkisina hallintotehtävinä, ja joita kunta voisi ulkoistaa. Ensinnäkin lakiehdotuksen 23 §:ssä säädettäisiin uudesta monikielisestä yhteiskuntaorientaatiosta. Sen mukaan kunnan olisi järjestettävä kotoutuja-asiakkaalle yhteiskuntaorientaatio mahdollisuuksien mukaan hänen äidinkiellään tai muutoin hyvin osaamalla kielellään kotoutuja-asiakkaiden kunnassa esiintyvät palvelu- ja kielelliset tarpeet huomioiden. Järjestämisvastuu ei kuitenkaan johda suoraan toteuttamiseen. Yhteiskuntaorientaatiota harvinaisemmilla kielillä voisi olla tarpeen järjestää valtakunnallisella tasollakin. Toiseksi, lakiehdotuksen 24–25 §:ssä säädettyä kunnan järjestämisvastuulla olevaa kotoutumiskoulutusta voisi toteuttaa kunnan sijasta myös oppilaitos tai muu ulkopuolinen palveluntuottaja. Lakiehdotuksen mukaan kunta vastaisi siitä, että kunnassa on tarjolla kotoutumiskoulutusta kunnassa asuvien kotoutuja-asiakkaiden tarvetta vastaavasti. Lakiehdotuksessa säädettäisiin myös, että kunnan tulisi ohjata kotoutuja-asiakas, jonka oppivelvollisuus on päättynyt, osallistumaan kunnan tai muun tahon toteuttamaan kotoutumiskoulutukseen. Kotoutumiskoulutusta nykyisinkin järjestetään erilaisissa oppilaitoksissa. Käytännössä välillä kyseessä voisi olla kunnan oma oppilaitos ja välillä jokin 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 ulkoistettavien palveluiden listalla. Tästä voidaan tulkita, ettei kyseessä ole julkinen hallintotehtävä. Kotoutumiskoulutusta järjestetään kotoutuja-asiakkaille, jotka ovat työttömiä työnhakijoita, pääasiassa työvoimakoulutuksena. Koska työvoimakoulutusta ei pidetä julkisena hallintotehtävänä, ei myöskään kotoutumiskoulutusta tulisi sellaisena pitää. Vastaavasti yhteiskuntaorientaatiota ei ole pidettävä julkisena hallintotehtävänä.

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten täyttyminen ulkoistamisessa

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos se ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perustuslain esitöiden mukaan oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa. Tällöin tulee kiinnittää huomiota muun muassa yhdenvertaisuuteen (perustuslain 6 §), yksilön kielellisiin perusoikeuksiin (perustuslain 17 §), oikeuteen tulla kuulluksi, vaatimukseen päätösten perustelemisesta ja oikeuteen hakea muutosta. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksia olisi yleisesti tulkittava yhteydessä perustuslain 21 §:ään ja muihin perusoikeussäännöksiin. (HE 1/1998 vp, sivu 179.) Uskottaessa julkinen hallintotehtävä laissa tai lain nojalla muulle kuin viranomaiselle tulee säännöspäätöksistä taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa. Siltä osin kuin hallintotehtävä merkitsee julkisen vallan käyttämistä, on erityisesti varmistuttava siitä, että valtaa käyttävät ovat virkamiehiä rikoslain tarkoittamassa mielessä. (PeVM 10/1998 vp, sivu 35.)

Perustuslain 22 §:n eli perusoikeuksien turvaamispykälän on katsottu kattavan myös ulkoistamistilanteet. Sen mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös tunnetaan perusoikeuksien yleisenä turvaamisvelvoitteena. Julkisen vallan on katsottu pykälässä tarkoittavan muutakin julkista toimintaa kuin valtion nimissä tapahtuvaa. Esimerkiksi viranomaistoimintaan rinnastettavan yksityisen oikeussubjektin toiminnan on katsottu olevan perusoikeuksien kannalta julkista toimintaa. Osa perusoikeuksista tulee sovellettavaksi julkisen hallintotehtävän hoitajalle suoraan perusoikeussäännöksen perustella, mutta joidenkin perusoikeuksien soveltamisesta tehtävää hoitavaan on säädetty vielä erikseen lailla. Esimerkiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:n mukaan julki-

suuslain säännökset tulevat sovellettaviksi siltä osin kuin julkista tehtävää hoitava käyttää julkista valtaa.¹⁶⁷ Täten esimerkiksi julkisuuslain mukaiset salassapitosäännökset koskisivat myös palveluntuottajia niiden hoitaessa kotoutumislain mukaisia tehtäviä.

Perustuslain 124 §:n perusoikeuksien vaarantamiskielto kattaa sekä menettelylliset perusoikeudet (esimerkiksi yhdenvertaisuuden, kielelliset perusoikeudet) että aineelliset perusoikeudet (esimerkiksi omaisuudensuojan sekä taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet). Vaatimus perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon turvaamisesta on osoitus organisaationeutraalisuudesta, sillä ulkoistaminen ei saa heikentää perusoikeuksien toteutumista. Yksilön perusoikeuksien kannalta ei tulisi olla merkitystä sillä, miten julkisen vallan käyttö tai julkisten tehtävien hoitaminen on järjestetty. Kansalaisen oikeuksien tulee toteutua myös silloin, kun julkinen hallintotehtävä annetaan viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Muutoin perusoikeuksien turvaamisvelvoite ei toteudu.¹⁶⁸

Lakiehdotuksen mukaiset tehtävänannot muulle kuin viranomaiselle eivät vaarantaisi perusoikeuksia. Esityksen mukaan mitään julkista hallintotehtävää ei voisi täysin antaa muulle kuin viranomaisella. Osaamisen ja palvelutarpeen arvioinnissa voitaisiin hyödyntää asiantuntija-arviointeja ja lakiehdotuksen 9 §:ssä tarkoitettua ohjausta ja neuvontaa voitaisiin täydentää muun kuin viranomaisen toimesta. Edellä mainituilla ulkoistuksilla voidaan edistää yhdenvertaisuutta ja kielellisiä oikeuksia, kun palveluita saataisiin tarjottua täydentävästi laajemmalla kielivalikoimalla.

Tehtävien, joita palveluntuottaja voisi hoitaa, ei katsota sisältävän sellaista merkittävää julkisen vallan käyttämistä, jota ei voitaisi siirtää yksityisen hoidettavaksi. Asiakkaan palveluprosessiin liittyvien tehtävien siirtäminen palveluntuottajalle voisi olla tarkoituksenmukaista tilanteessa, jossa palveluntuottajalla on erityisosaamista esimerkiksi jonkin maahanmuuttajaryhmän kotoutumisen ja työllistymisen edistämisestä. Palveluntuottajalla voi tällöin olla kuntaa paremmat edellytykset arvioida, mitä yksittäisiä palveluja ja millaista tukea maahanmuuttaja tarvitsee kotoutukseen. Palveluntuottajalla voi olla myös kuntaa paremmat resurssit tarjota maahanmuuttajalle henkilökohtaista, yksilöllistä ohjausta ja tukea. Vastuuta kunnan lakisäätteisistä tehtävistä ja niiden hoitamisen laadusta ei kuitenkaan voi ulkoistaa.

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten täyttämiseksi kotoutumislain lakiehdotuksessa säädettäisiin palvelujen tuottamista koskevasta kunnan vastuusta ja sen valvonnasta. Kunnan tulisi seurata kotoutumisen edistämistä paikallistasolla. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus valvoisi alueella palveluiden saatavuutta, rahoituksen riittävyyttä ja palveluiden vaikuttavuutta. Työ- ja elinkeinoministeriö sekä Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuskeskus valvoisivat näitä edellä mainittuja asioita valtakunnallisella tasolla.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset

¹⁶⁷ Ks. Giordani – Kava, s. 10.

¹⁶⁸ Ks. Giordani – Kava, s. 10.

1.

Laki

Laki kotoutumisen edistämisestä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on edistää:

- 1) maahanmuuttajan kotoutumista;
- 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.

2 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan henkilöön, jolla on ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitettu voimassa oleva oleskelulupa Suomessa. Lakia 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.

Edellä 1 momentissa säädetystä poiketen 9 §:ää sovelletaan myös muuhun Suomessa oleskelevaan maahanmuuttajaan. Edellä 1 momentissa säädetystä poiketen 67 §:ää sovelletaan myös Suomen kansalaiseen, joka on kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 4 luvussa tarkoitettu ihmiskaupan uhri.

Tämän lain 4 luvun säännöksiä kuntapaikalle ohjaamisesta sekä 60-65 §: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; tai

4) jolle on myönnetty jatkuva oleskelulupa ulkomaalaislain 52 a §:n 2 tai 54 §:n 5 momentin perusteella.

Tämän lain 4 luvun ja 60-65 §:n säännöksiä kustannusten korvaamisesta kunnalle tai hyvinvointialueelle sovelletaan lisäksi 3 momentissa tarkoitetun henkilön perheenjäsenen tai muuhun omaiseen, jos tällä on ollut perheside 3 momentissa tarkoitettuun henkilöön ennen tämän Suomeen tuloa.

Tämän lain 60-61 ja 64 §:n säännöksiä kustannusten korvaamisesta kunnalle tai hyvinvointialueelle sovelletaan 3 momentissa tarkoitetun henkilön Suomessa syntyneeseen lapseen.

Tämän lain 3 lukua ja 68 §:n säännöksiä kustannusten korvaamisesta sovelletaan alle 25-vuotiaaseen:

1) joka on saapunut Suomeen alaikäisenä ilman huoltajaa ja jolle on myönnetty oleskelulupa hänen haettuaan alaikäisenä kansainvälistä suojelua tai joka on otettu Suomeen ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitetussa pakolaiskiintiössä;

2) joka on osoitettu Suomeen ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitetussa pakolaiskiintiössä ollessaan alaikäinen ja ilman huoltajaa;

3) joka on otettu alaikäisenä ilman huoltajaa Suomeen erityisellä humanitaarisella perusteella tai kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi ulkomaalaislain 93 §:n perusteella;

4) alaikäiseen, joka on saapunut 1-3 kohdassa tarkoitetun henkilön perheenjäsenenä tai muuna omaisena;

5) edellä 1-4 kohdassa tarkoitettuun henkilöön, joka on saanut Suomen kansalaisuuden.

3 §

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 edistämällä* kotoutumisen tukemista tarjoamalla maahanmuuttajalle tarpeenmukaisia palveluja samalla kun tuetaan hänen mahdollisuuksiaan oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen ja edistämällä yhteiskunnan vastaanottavuutta;

3) *asettautumisen edistämällä* viranomaisen toimia, joilla tuetaan 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 tai monialainen kotoutumissuunnitelma;

6) *kotoutumisohjelmalla* kunnan järjestämää maahanmuuttajan maahanmuuton alkuvaiheen palvelukokonaisuutta;

7) *kotoutumisohjelmaan sisältyvillä palveluilla* kunnan järjestämiä maahanmuuton 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;

8) *muilla kotoutumista edistävillä palveluilla* kotoutumisohjelman ulkopuolisia palveluita, jotka järjestetään osana kunnallisia työllisyys- tai peruspalveluita, kansallista koulutusjärjestelmää, hyvinvointialueen sosiaali- ja terveyspalveluita, Kansaneläkelaitoksen palveluita taikka järjestöjen, yhdistysten tai yhteisöjen toimintaa;

9) *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;

10) *kotoutumissuunnitelmalla* yksilöllistä kotoutumisen edistämiseksi laadittavaa suunnitelmaa, jossa kunta sopii yhdessä maahanmuuttajan kanssa hänelle sopivista kotoutumisen ja työllistymisen tavoitteista, palveluista ja palveluihin osallistumisesta;

11) *monialaisella kotoutumissuunnitelmalla* yksilöllistä kotoutumisen edistämiseksi laadittavaa suunnitelmaa, jossa kunta sopii yhdessä hyvinvointialueen ja maahanmuuttajan kanssa hänelle sopivista kotoutumista edistävästä tavoitteista ja kotoutumista edistäviin palveluihin osallistumisesta;

12) *palveluntuottajalla* tahoa, joka tuottaa kunnalle 9 §:ssä tai 11 §:n 1 momentin 2, 3 tai 5 kohdassa tarkoitettua palvelua;

13) *kuntapaikalla* elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja kunnan 41 §:ssä tarkoitettuun sopimukseen perustuvaa kunnan ilmoitusta valmiudesta järjestää asunto ja ottaa 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettu maahanmuuttaja vastaan 4 luvussa tarkoitettussa kuntaan ohjaamisen menettelyssä;

14) *kuntaan ohjaamisella* menettelyä, jossa 41 §:ssä määritellyllä tavalla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ohjaa 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettua henkilön kunnan myöntämälle kuntapaikalle taikka vastaanottokeskus ohjaa henkilön kuntaan vastaanottokeskuksen tukitoimia hyväksi käyttäen tai itsenäisesti;

15) *monialaisella yhteistyöllä* eri toimialojen viranomaisten, järjestöjen, yhdistysten, yhteisöjen, säätiöiden, koulutuksen tuottajien, oppilaitosten, palveluntuottajien ja muiden tahojen yhteistyötä;

16) *hyvillä väestösuhteilla* väestöryhmien välisiä suhteita, jotka perustuvat myönteisiin asenteisiin, toimivaan vuorovaikutukseen, turvallisuuden tunteeseen ja osallistumiseen yhteiskunnassa.

4 §

Lain soveltaminen lapseen

Sovellettaessa tätä lakia alle 18-vuotiaaseen, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen etua arvioitaessa on otettava huomioon, mitä siitä lastensuojelulain (417/2007) 4 §:ssä säädetään.

Tässä laissa säädettyjä toimenpiteitä ja palveluja toteutettaessa on selvitettävä lapsen toivomukset ja mielipide sekä otettava ne huomioon lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavalla. Kaksitoista vuotta täyttäneelle lapselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi hallintolain (434/2003) 34 §:n mukaisesti häntä itseään koskevassa asiassa. Lapsen mielipiteen selvittämisen ja kuulemisen tulee tapahtua hänen ymmärtämällään kielellä.

Lapsen mielipide voidaan jättää selvittämättä vain, jos selvittäminen vaarantaisi lapsen terveyttä tai kehitystä tai jos se on muutoin ilmeisen tarpeetonta.

5 §

Tulkitseminen ja kääntäminen

Viranomaisen velvollisuudesta huolehtia asian tulkimisesta tai kääntämisestä säädetään hallintolain 26 §:ssä.

6 §

Oikeus työttömyysetuuteen ja toimeentulotukeen

Maahanmuuttajan oikeuteen saada työttömyysetuutta sovelletaan, mitä työttömyysturvalaissa (1290/2002) säädetään, ja oikeuteen saada toimeentulotukea sovelletaan, mitä toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) säädetään.

7 §

Kuntien yhteistyö

Mitä tässä laissa säädetään kunnan tehtävistä, voidaan toteuttaa myös kuntalain 49 §:ssä tarkoitettuna kuntien välisenä yhteistyönä taikka työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (/20) 1 luvun 3 §:n 1 kohdassa tarkoitetun työvoimaviranomaisen toimesta, jollei muusta lain-säädännöstä johdu muuta.

8 §

Kotoutumista edistävien palveluiden tarpeen ilmoitus

Viranomainen tai muu henkilö voi maahanmuuttajan suostumuksella tehdä salassapitosään-nösten estämättä kunnalle ilmoituksen maahanmuuttajasta, jolla arvioidaan olevan tarve tässä laissa tarkoitetuille kotoutumista edistävillä palveluilla. Kotoutumista edistävien palveluiden tarpeen ilmoituksen on sisällettävä maahanmuuttajan yksilöinti- ja yhteystiedot.

Kunnan on määriteltävä ilmoituksen vastaanottava taho, otettava sille osoitettu ilmoitus kä-sittelyyn viivytyksettä sekä käynnistettävä 2 luvussa tarkoitetut toimenpiteet tarpeen mukaisesti.

2 luku

Kotoutumista edistävät palvelut

9 §

Ohjaus ja neuvonta

Kunnan on huolehdittava maahanmuuttajien ja kotoutuja-asiakkaiden yleisestä neuvonnasta ja ohjauksesta. Kunta vastaa siitä, että kunnan alueella on tarvetta vastaavasti matalan kynnyk-sen toimipisteitä tai palveluita, joissa maahanmuuttaja voi saada henkilökohtaista neuvontaa ja ohjausta riippumatta maahanmuuton syystä ja maassaolon kestosta.

Kunnan on tarvittaessa annettava tietoa kunnan, hyvinvointialueen, muun viranomaisen, op-pilaitoksen, korkeakoulun, järjestön, yhdistyksen, yhteisön tai muun kotoutumista edistävän toi-mijan kotoutumista ja työllistymistä edistävästä palveluista, suomalaisesta yhteiskunnasta, kou-lutusjärjestelmästä ja työelämästä sekä maahanmuuttajan oikeuksista ja velvollisuuksista Suo-messa. Kunnan on tarvittaessa ohjattava maahanmuuttaja osaamisen ja kotoutumisen palvelu-tarpeen arviointiin sekä muihin kotoutumista edistäviin palveluihin.

Maahanmuuttajalle jaetaan perustietoa hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan suomalai-nessa yhteiskunnassa ja työelämässä oleskelulupapäätöksen tiedoksiannon, oleskeluoikeuden rekisteröinnin, oleskelukortin myöntämisen tai kotikunta- ja väestötietojen rekisteröinnin yh-teydessä. Kukin tätä lakia soveltava viranomainen vastaa osaltaan perustietosisällön tuottami-sesta ja ajan tasalla pitämisestä. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa perustietosisältöjen yhteen-sovittamisesta, käntämisestä ja jakelusta viranomaisten käyttöön. Tätä lakia soveltavan viran-omaisen on jaettava perustietosisältöä maahanmuuttajille edellä mainittujen toimenpiteiden yh-teydessä.

Ohjauksen ja neuvonnan tarjonnan täydentämiseksi kunta voi lisäksi hyödyntää palveluntarjoajan toteuttamaa neuvontaa.

10 §

Kotoutumista edistävien palveluiden järjestäminen

Kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja järjestetään osana 11 §:ssä tarkoitettua kunnan kotoutumisohjelmaa sekä muina kotoutumista edistävinä palveluina, jotka järjestetään osana kunnallisia perus- tai työllisyyspalveluita, kansallista koulutusjärjestelmää, hyvinvointialueen sosiaali- ja terveystalvueluita, Kansaneläkelaitoksen palveluita taikka järjestöjen, yhdistysten tai yhteisöjen toimintaa.

11 §

Kunnan kotoutumisohjelman sisältö

Kunnan on järjestettävä kotoutumisohjelma, jonka on sisällettävä:

- 1) jäljempänä 12-13 §:ssä tarkoitettu osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja 14-15 §:ssä tarkoitettu kotoutumissuunnitelman laadinta;
- 2) jäljempänä 23 §:ssä tarkoitettu monikielinen yhteiskuntaorientaatio;
- 3) jäljempänä 24 §:ssä tarkoitettua ja muuta koulutusta ja palveluita, jotka edistävät suomen ja ruotsin kielen osaamista, luku- ja kirjoitustaidon osaamista, yhteiskunta- ja työelämävalmiuksia sekä työllistymistä ja yrittäjyyttä;
- 4) ohjelman aikaista ohjausta ja neuvontaa;
- 5) jäljempänä 25 §:ssä tarkoitettu kielitaidon päättöarviointi,
- 6) ohjelman päättyessä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen päättöarviointi sekä jatko-ohjaus työ- ja elinkeinoelämään, koulutukseen tai tarpeellisiin palveluihin.

Kotoutumisohjelma voi lisäksi sisältää muita kotoutuja-asiakkaan työllisyyttä, yrittäjyyttä, työ- ja toimintakykyä, kunnan järjestämisvastuulla olevia maahanmuuttajien hyvinvointia ja terveyttä tai kotoutumista edistäviä palveluita taikka järjestö-, yhdistys- tai yhteisötoimintaan tai muuhun yhteiskunnan tai kulttuuri- ja vapaa-ajan toimintaan tutustumista ja siihen osallistumista.

Kunnan on kirjattava kotoutumisohjelma asiakirjaksi, jossa kuvataan kotoutumisen alkuvaiheen palvelut, palveluiden vastuutahot sekä palveluihin liittyvä yhteistyö muiden toimijoiden kanssa.

12 §

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 ja joka:

- 1) on työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettu työtön työnhakija;
- 2) on 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; tai
- 4) pyytää arviointia tai josta tehdään 8 tai 49 §:ssä tarkoitettu ilmoitus ja jonka arvioidaan sitä tarvitsevan.

Kunnan on arvioitava henkilön osaaminen, työllistymis-, opiskelu- ja muut kotoutumisvalmiudet sekä koulutuksen ja muiden kunnan tai palveluntuottajan kotoutumista edistävien palveluiden tarpeet taikka järjestön, yhdistyksen tai yhteisön toimintaan osallistumisen tarpeet. Arvioinnin aikana selvitetään maahanmuuttajan tavoitteet ja toiveet, aikaisempi koulutus, työhistoria ja kielitaito sekä muut työllistymiseen ja kotoutumiseen merkittävästi vaikuttavat tekijät, kuten niiden edellytyksiin vaikuttava työ- ja toimintakyky. Palvelutarpeiden selvittämiseksi maahanmuuttaja voidaan ohjata tarvittaviin asiantuntija-arviointeihin tai tutkimuksiin.

Arvioinnin perusteella kunnan on ohjattava henkilö tarvittaessa myös muiden viranomaisten palveluihin. Kunta voi ohjata henkilön tarvittaessa myös palveluntuottajan kotoutumista edistävään palveluun taikka järjestön, yhdistyksen tai yhteisön toimintaan.

Edellä 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetun henkilön osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi on käynnistettävä siten kuin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 4 luvun 5 §:ssä säädetään tai perustellusta syystä myöhemmin. Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi on käynnistettävä 1 momentin 2 tai 3 kohdassa tarkoitetun henkilön osalta viipymättä, kun kunta saa tiedon tällaisesta henkilöstä ja 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetun henkilön osalta viipymättä pyynnön esittämisen tai ilmoituksen vastaanottamisen jälkeen.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sisällöstä ja toteuttamisesta.

13 §

Monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi

Kunnan on yhdessä hyvinvointialueen kanssa laadittava monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi maahanmuuttajalle, jonka ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä tai oleskeluoikeuden rekisteröimisestä on kulunut enintään kolme vuotta ja joka:

- 1) on otettu Suomeen ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitetussa pakolaiskiintiössä;
- 2) on 2 §:n 6 momentissa tarkoitettu lapsi tai nuori;
- 3) on kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 4 luvussa tarkoitettu ihmiskaupan uhri;
- 4) saa muuten kuin tilapäisesti toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitettua toimeentulotukea; tai
- 5) on muu kuin 1 kohdassa tarkoitettu 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettu henkilö, jos hänen kotoutumisensa edistäminen edellyttää kunnan ja hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien 10 §:ssä tarkoitettujen palvelujen yhteensovittamista.

Jos 12 §:ssä tarkoitetussa osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnissa tunnistetaan, että maahanmuuttajan kotoutumisen edistäminen edellyttää kunnan ja hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien 10 §:ssä tarkoitettujen palvelujen yhteensovittamista, kunta ja hyvinvointialue voivat laatia maahanmuuttajalle monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin.

Edellä 1 momentista poiketen, kunta ja 1 momentissa tarkoitettu maahanmuuttaja voivat kuitenkin laatia 12 §:ssä tarkoitetun osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin keskenään, jos on ilmeistä, ettei maahanmuuttajalla ole kotoutumiseen liittyviä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeita taikka muusta perustellusta syystä. Perustellusta syystä 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetulle alaikäiselle voidaan jättää laatimatta monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi, jos hänen palvelutarpeisiinsa saadaan vastattua muulla asiakas-suunnitelmalla.

Ihmiskaupan uhrin osalta voidaan tarvittaessa poiketa 1 momentissa tarkoitettua kolmen vuoden määräajasta.

Arvioinnin perusteella kunnan ja hyvinvointialueen on ohjattava henkilö tarvittaessa myös muiden viranomaisten palveluihin. Kunta tai hyvinvointialue voi ohjata henkilön tarvittaessa

myös palveluntuottajan kotoutumista edistävään palveluun taikka järjestön, yhdistyksen tai yhteisön toimintaan. Arvioinnin aikana selvitetään henkilön osaaminen, työllistymis-, opiskelu- ja muut kotoutumisvalmiudet sekä mahdollisten työllisyys-, koulutus-, sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja muiden kotoutumista edistävien palveluiden tarpeet. Arvioinnin aikana selvitetään maahanmuuttajan tavoitteet ja toiveet, aikaisempi koulutus, työhistoria ja kielitaito sekä muut työllistymiseen ja kotoutumiseen merkittävästi vaikuttavat tekijät. Arviointiin voi sisältyä myös työ- ja toimintakyvyn arviointia. Palvelutarpeiden selvittämiseksi maahanmuuttaja voidaan ohjata tarvittaviin asiantuntija-arviointeihin tai tutkimuksiin. Monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi on käynnistettävä viipymättä, kun kunta on saanut tiedon siitä, että henkilön kotikunta on rekisteröity väestötietojärjestelmään.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sisällöstä ja toteuttamisesta.

14 §

Kotoutumissuunnitelma

Kunnan on laadittava kotoutumissuunnitelma 12 §:n 1 momentissa tai 13 §:n 1 momentissa tarkoitetulle maahanmuuttajalle, jos hänen arvioidaan 12 tai 13 §:ssä tarkoitetun arvioinnin perusteella tarvitsevan kotoutumissuunnitelmaa kotoutumisen edistämiseksi.

Kunnan on sovittava maahanmuuttajan kanssa kotoutumisen ja työllistymisen yksilöllisistä lyhemmän ja pidemmän aikavälin tavoitteista sekä kotoutumisohjelmaan sisältyvistä tai muista kunnan kotoutumista edistäväistä palveluista osana maahanmuuttajalle laadittavaa kotoutumissuunnitelmaa 12 tai 13 §:ssä tarkoitetun arvioinnin pohjalta.

Kunnan on ohjattava kotoutuja-asiakas hakeutumaan kotoutumissuunnitelmassa sovittuun yksilöllistä tarvetta vastaavaan koulutukseen tai muuhun kotoutumista ja työllistymistä edistävään palveluun kuukauden kuluessa kotoutumissuunnitelman laatimisesta. Kunnan on ohjaamisessa tehtävä tarvittaessa yhteistyötä palvelun järjestämisestä vastaavan viranomaisen, palveluiden tuottajan taikka järjestön, yhdistyksen tai yhteisön kanssa.

15 §

Monialainen kotoutumissuunnitelma

Kunnan on hyvinvointialueen ja maahanmuuttajan kanssa laadittava monialainen kotoutumissuunnitelma, jos maahanmuuttajalla on 13 §:ssä tarkoitetun monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnissa arvioitu olevan monialaista yhteistyötä ja työllisyys-, koulutus-, sosiaali-, terveys- tai muiden kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittamista edellyttävä palvelutarve. Suunnitelma on laadittava viipymättä arvioinnin suorittamisen jälkeen.

Perustellusta syystä kunta ja maahanmuuttaja voivat kuitenkin laatia 14 §:ssä tarkoitetun kotoutumissuunnitelman keskenään.

Monialaisessa kotoutumissuunnitelmassa on sovittava maahanmuuttajan omien tavoitteiden ja osaamisen sekä mahdollisten työllisyys-, koulutus-, sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja muiden kotoutumisen palveluiden tarpeen edellyttämässä laajuudessa kotoutumista edistävästä palveluista ja niiden toteutumisen seurannasta.

Kunnan ja hyvinvointialueen on ohjattava maahanmuuttaja hakeutumaan yksilöllistä tarvetta vastaavaan koulutukseen tai muuhun kotoutumista ja työllistymistä edistävään palveluun kuukauden kuluessa monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimisesta. Ohjaamisessa on tehtävä yhteistyötä palvelun järjestämisestä vastaavan viranomaisen, palveluiden tuottajan taikka järjestön, yhdistyksen tai yhteisön kanssa.

16 §

Kotoutumissuunnitelmassa tai monialaisessa kotoutumissuunnitelmassa sovittavat tavoitteet

Kunnan ja maahanmuuttajan on sovittava kotoutumissuunnitelmassa taikka kunnan, hyvinvointialueen ja maahanmuuttajan on sovittava monialaisessa kotoutumissuunnitelmassa yksilöllisistä kotoutumisen ja työllistymisen tai yrittäjyyden pidemmän aikavälin sekä kotoutumishojelman aikaisista tavoitteista. Yksilöllisten tavoitteiden asettamisessa on huomioitava maahanmuuttajan toiveet, osaaminen, elämäntilanne sekä työ- ja koulutushistoria.

Maahanmuuttajan, joka on työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettu työtön työnhakija, tavoitteeksi on muiden kotoutumista edistävien tavoitteiden ohella asetettava työllistyminen tai yrittäjyys.

Muun kuin 2 momentissa tarkoitettuna maahanmuuttajan tavoitteeksi on muiden kotoutumista edistävien tavoitteiden ohella pääasiassa asetettava työelämävalmiuksien ja -orientaation vahvistuminen sekä työllisyys tai yrittäjyys.

Edellä 2 ja 3 momentista poiketen, alle 25-vuotiaan kotoutuja-asiakkaan tavoitteeksi on kuitenkin pääsääntöisesti asetettava vähintään toisen asteen koulutuksen suorittaminen.

17 §

Kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman sisältö

Kunnan ja maahanmuuttajan on sovittava kotoutumissuunnitelmassa taikka kunnan, hyvinvointialueen ja maahanmuuttajan on sovittava monialaisessa kotoutumissuunnitelmassa maahanmuuttajan omien tavoitteiden, osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen edellyttämässä laajuudessa kotoutumista, työllistymistä tai yrittäjyyttä, terveyttä ja hyvinvointia tai yhteiskunnallisia valmiuksia edistävistä palveluista, järjestöjen, yhteisöjen tai yhdistysten toimintaan osallistumisesta, suomen tai ruotsin kielen opinnoista sekä ohjauksesta ja neuvonnasta. Maahanmuuttajan, joka on työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettu työnhakija, kotoutumissuunnitelmassa on sovittava kyseisen lain 5 luvun 3§:ssä tarkoitettua työnhakuvelvollisuudesta, jollei kyseisestä laista johdu muuta.

Kunta vastaa siitä, että kotoutumissuunnitelmaan tai monialaiseen kotoutumissuunnitelmaan sisällytetyt palvelut muodostavat maahanmuuttajan kotoutumista edistävän tarkoituksenmukaisen ja tarvittaessa monialaisen palvelukokonaisuuden. Kotoutumissuunnitelmaan tai monialaiseen kotoutumissuunnitelmaan on sisällyttävä kotoutumishojelmaan sisältyviä 11 §:ssä tarkoitettuja palveluita taikka muita kotoutumista edistäviä palveluita.

Kotoutumissuunnitelmassa tai monialaisessa kotoutumissuunnitelmassa on perusteltava sovitettujen palveluiden tarkoituksenmukaisuus maahanmuuttajan kotoutumiselle ja työllistymiselle tai yrittäjyydelle asetetun tavoitteen kannalta.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä kotoutumissuunnitelman ja monialaisen kotoutumissuunnitelman sisällöstä.

18 §

Kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman laatiminen

Kunnan on laadittava maahanmuuttajan kanssa 14 §:ssä tarkoitettu kotoutumissuunnitelma neljäntoista vuorokauden kuluessa siitä, kun maahanmuuttajalle on tehty 12 tai 13 §:ssä tarkoitettu osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi. Kotoutumissuunnitelma voidaan laatia arviointiin sisältyvän alkuhaastattelun yhteydessä.

Kunnan ja hyvinvointialueen on laadittava 15 §:ssä tarkoitettu monialainen kotoutumissuunnitelma viipymättä sen jälkeen, kun maahanmuuttajalle on tehty 13 §:ssä tarkoitettu monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi.

Kotoutumissuunnitelma tai monialainen kotoutumissuunnitelma on laadittava kuitenkin viimeistään kolmen vuoden kuluttua ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä tai oleskeluoikeuden rekisteröimisestä.

Ihmiskaupan uhrin osalta voidaan tarvittaessa poiketa 4 momentissa tarkoitettusta kolmen vuoden määräajasta.

19 §

Perheen kotoutumissuunnitelma

Kunnan on perheen ja tarvittaessa muiden perheen tilanteen kannalta keskeisten viranomaisten kanssa laadittava perheen kotoutumissuunnitelma, jos:

1) edellä 12 tai 13 §:ssä tarkoitettua arvioinnin perustella perheen kokonaistilanne sitä edellyttää; ja

2) vanhempi tai vanhemmat antavat suostumuksensa perheen kotoutumissuunnitelman laatimiseksi.

Perheen kotoutumissuunnitelma voidaan tarvittaessa tehdä monialaisesti kunnan, hyvinvointialueen ja perheen kanssa.

Kunnan on perheen kotoutumissuunnitelman tarvetta arvioitaessa kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen, nuoren ja perheen hyvinvoinnin, terveyden ja osallisuuden edistämiseen sekä vanhempien kotoutumiseen liittyvän monialaisen tuen ja koulutuksen tarpeisiin.

Kunnan on ohjattava kotoutuja-asiakas perheineen hakeutumaan perheen kotoutumissuunnitelmassa sovittuun koulutukseen tai palveluun viiveettä kotoutumissuunnitelman laatimisen jälkeen. Kunnan on ohjaamisessa tehtävä yhteistyötä palveluiden tuottajan taikka järjestön, yhdistyksen tai yhteisön kanssa.

20 §

Kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman tarkistaminen

Kunnan on seurattava 14 §:ssä tarkoitettua kotoutumissuunnitelman toteutumista. Kotoutuja-asiakkaan, joka on työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettu työnhakija, kotoutumissuunnitelma on tarkistettava kyseisen lain 4 luvun 6 §:ssä tarkoitettujen työnhakukeskustelujen yhteydessä. Kotoutumissuunnitelma on tarkistettava kunnan aloitteesta kotoutuja-asiakkaan palvelutarpeessa tai elämäntilanteessa tapahtuneiden muutosten johdosta taikka kotoutuja-asiakkaan pyynnöstä. Kotoutumissuunnitelma on kuitenkin tarkistettava vähintään kerran vuodessa.

Kunnan ja hyvinvointialueen on seurattava 15 §:ssä tarkoitettua monialaisen kotoutumissuunnitelman toteutumista. Monialainen kotoutumissuunnitelma on tarkistettava kunnan tai hyvinvointialueen aloitteesta kotoutuja-asiakkaan palvelutarpeessa tai elämäntilanteessa tapahtuneiden muutosten johdosta taikka kotoutuja-asiakkaan pyynnöstä. Monialainen kotoutumissuunnitelma on kuitenkin tarkistettava vähintään kerran vuodessa. Monialaisen kotoutumissuunnitelman tarkistuksen suorittaa kunta yhdessä hyvinvointialueen ja kotoutuja-asiakkaan kanssa. Kunta tai hyvinvointialue voi kuitenkin suorittaa tarkistuksen kotoutuja-asiakkaan kanssa keskenään, jos suunnitelmaa tarkistetaan ja muutetaan vain kyseessä olevan viranomaisen järjestämisvastuulla olevan palvelun osalta.

Tarkistuksen yhteydessä monialainen kotoutumissuunnitelma voidaan korvata kotoutumissuunnitelmalla taikka kotoutumissuunnitelma korvata monialaisella kotoutumissuunnitelmalla, jos se on kotoutuja-asiakkaan sen hetkisen tilanteen mukaan tarpeen.

21 §

Kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman kesto ja päätyminen

Kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman kesto määräytyy yksilöllisesti kotoutuja-asiakkaalle:

1) kotoutumissuunnitelmassa tai monialaisessa kotoutumissuunnitelmassa sovittujen tavoitteiden;

2) kertyneen työ- ja koulutushistorian ja muun osaamisen; ja

3) suunniteltujen ja tarjottujen palvelujen perusteella.

Ensimmäinen kotoutumissuunnitelma tai monialainen kotoutumissuunnitelma voidaan laatia enintään yhden vuoden ajaksi. Kotoutumissuunnitelmaan tai monialaiseen kotoutumissuunnitelmaan oikeuttava enimmäisaika on kaksi vuotta ensimmäisen kotoutumissuunnitelman laatimisesta.

Edellä 2 momentissa tarkoitettua enimmäisaikaa voidaan pidentää:

1) enintään kahdella vuodella, jos se on perusteltua:

a) kotoutuja-asiakkaan vähäisen koulutustaustan tai monialaisten palveluiden tarpeen vuoksi; ja

b) jos tarvitaan erityisiä toimenpiteitä, joilla tuetaan kotoutuja-asiakkaan kotoutumista ja työllistymistä; taikka

c) sen vuoksi, että edellä 2 momentissa tarkoitettu enimmäisaika on kulunut maahanmuuttajan saadessa lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa tarkoitettua lapsen kotihoidon tukea ja osallistuessa osa-aikaisesti kotoutumissuunnitelmaan tai monialaiseen kotoutumissuunnitelmaan.

2) jos kotoutumissuunnitelmaa ei ole tilapäisesti voitu toteuttaa vamman, sairauden, sairausvakuutuslain (1224/2004) 9 luvussa säädettyjen raskaus- tai vanhempainrahapäivien käyttämisen vuoksi tai muusta näihin verrattavasta syystä, näiden kestoja vastaavaksi ajaksi.

Työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuneen kotoutuja-asiakkaan kotoutumissuunnitelman kesto voidaan perustellusta syystä jatkaa omaehtoisen opiskelun suorittamiseksi siten kuin 29 §:n 1 momentissa säädetään, jos hän on alle 25-vuotias silloin, kun 2 momentissa tarkoitettu kotoutumissuunnitelman enimmäiskesto päättyy.

Jos kotoutuja-asiakkaalla on kotoutumissuunnitelman keston päättyessä edelleen työllistymistä edistävien palveluiden tarve, sovitaan tarvittavista jatkotoimista työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain nojalla.

22 §

Kotoutuja-asiakkaan velvollisuus noudattaa kotoutumissuunnitelmaa tai monialaista kotoutumissuunnitelmaa

Kunnan on selvitettävä kotoutuja-asiakkaalle suunnitelmasta ja siihen liittyvistä palveluista aiheutuvat oikeudet ja velvollisuudet siten, että hän ymmärtää ne.

Kotoutuja-asiakkaan on:

1) osallistuttava kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimiseen ja tarkistamiseen;

2) toteutettava hänen kanssaan laadittua suunnitelmaa;

3) hakeuduttava ja osallistuttava säännöllisesti suunnitelmassa sovittuihin palveluihin; ja

4) ilmoitettava kunnalle, miten hän on toteuttanut suunnitelmaa sekä merkittävistä palvelutarpeeseen tai elämäntilanteeseen liittyvistä tai muista muutoksista, jotka voivat vaikuttaa suunnitelmassa sovittujen tavoitteiden saavuttamiseen ja palveluihin osallistumiseen.

Lisäksi työnhakijaksi ilmoittautuneen kotoutuja-asiakkaan on ilmoitettava suunnitelman toteuttamisesta työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 4 luvun 13 §:n edellyttämällä tavalla.

Velvollisuuksien laiminlyömisestä vaikutuksesta oikeuteen saada työttömyysetuutta säädetään työttömyysturvalaissa ja vaikutuksesta toimeentulotukeen toimeentulotuesta annetusta laissa.

23 §

Monikielinen yhteiskuntaorientaatio

Kunnan on järjestettävä kotoutuja-asiakkaalle yhteiskuntaorientaatio mahdollisuuksien mukaan hänen äidinkielellään tai muutoin hyvin osaamalla kielellä kotoutuja-asiakkaiden kunnassa esiintyvät palvelu- ja kielelliset tarpeet huomioiden. Monikielisen yhteiskuntaorientaation voi toteuttaa kunta tai palveluntuottaja.

Yhteiskuntaorientaation on vähintään sisällettävä tietoa Suomessa asumisesta, elämisestä ja työskentelemisestä, suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta sekä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä monikielisen yhteiskuntaorientaation sisällöstä ja toteuttamisesta.

24 §

Kotoutumiskoulutuksen sisältö

Kotoutumiskoulutuksena kotoutuja-asiakkaalle, jonka oppivelvollisuus on päättynyt, järjestetään tämän 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; ja
- 3) muuta opetusta, joka edistää yhteiskunnallisia, kulttuurisia tai arjen kansalaistaitoihin liittyviä valmiuksia.

Kotoutumiskoulutuksen on sisällettävä myös työssäoppimisjakso taikka työ- ja toimintakykyä tukevaa toimintaa. Lisäksi siihen voi sisältyä aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistamista ja tutkinnon tunnustamista.

Kotoutumiskoulutuksen kielellisenä tavoitteena on oltava, että kotoutuja-asiakas saavuttaa suomen tai ruotsin kielessä toimivan peruskielitaidon. Kotoutumiskoulutuksen osana on järjestettävä suomen tai ruotsin kielen päättöttestaus.

Opetushallitus määrää aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet sekä suomen tai ruotsin kielen päättöttestauksen toteuttamisesta. Koulutuksen perusteissa määrätään koulutuksen tavoitteista, keskeisistä sisällöistä ja arvioinnista sekä henkilökohtaiseen opiskelusuunnitelmaan ja todistukseen merkittävistä tiedoista. Koulutuspalvelun tuottajan on laadittava perusteiden pohjalta suunnitelma koulutuksen toteuttamisesta. Koulutuspalvelun tuottaja voi poiketa opetussuunnitelman perusteista erityisestä syystä. Koulutuspalvelun tuottajan on toteutettava kielitaidon päättöttestaus Opetushallituksen määräyksen mukaisesti.

Edellä 1–4 momentista poiketen kotoutumiskoulutuksena voidaan toteuttaa asiakkaan tarpeen mukaisesti:

- 1) lukutaitokoulutusta, jota annetaan Opetushallituksen Vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmasuosituksen mukaisesti; tai
- 2) aikuisten perusopetusta, jota annetaan Opetushallituksen aikuisten perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti.

25 §

Kotoutumiskoulutuksen järjestäminen

Kunta vastaa siitä, että kunnassa on tarjolla kotoutumiskoulutusta kunnassa asuvien kotoutuja-asiakkaiden tarvetta vastaavasti. Kunnan on ohjattava kotoutuja-asiakas, jonka oppivelvollisuus on päättynyt, osallistumaan kunnan tai muun tahon toteuttamaan kotoutumiskoulutukseen.

Kotoutuja-asiakkaan, joka on ilmoittautunut työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitetuksi työttömäksi työnhakijaksi, kotoutumiskoulutus toteutetaan pääsääntöisesti työvoimakoulutuksena siten kuin kyseisessä laissa säädetään. Kotoutumiskoulutusta voidaan toteuttaa kotoutuja-asiakkaalle myös omaehtoisena opiskeluna.

Kunnan on lisäksi sovittava 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.

26 §

Omaehtoisen opiskelun tukeminen

Kotoutuja-asiakkaalla, joka opiskelee omaehtoisesti, on oikeus työttömyysetuuteen tässä laissa ja työttömyysturvalaissa säädetyn edellytyksin, jos:

- 1) kotoutuja-asiakkaalla on kunnan toteama koulutustarve ja kunta arvioi, että omaehtoinen opiskelu tukee kotoutuja-asiakkaan kotoutumista ja työllistymistä;
- 2) opiskelusta on sovittu kotoutumissuunnitelmassa; ja
- 3) muut tässä luvussa säädetyt edellytykset täyttyvät.

Oikeudesta opiskelun ajalta maksettavaan kulukorvaukseen säädetään 30 §:ssä ja työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 11 luvun 5 §:ssä.

27 §

Omaehtoisen opiskelun tukemisen yleiset edellytykset

Kotoutuja-asiakkaan kotoutumista ja työllistymistä edistävän omaehtoisen opiskelun tukeminen työttömyysetuudella edellyttää, että kyse on suomen tai ruotsin kielen opiskelusta taikka opiskelu tapahtuu pääasiassa suomen tai ruotsin kielellä.

Edellä 1 momentissa säädetystä poiketen, työttömyysetuudella voidaan tukea myös muulla kielellä tapahtuvaa opiskelua, jos se sisältyy 23 §:ssä tarkoitettuun yhteiskuntaorientaatioon.

Tuettavaan omaehtoiseen opiskeluun voi opintojen lisäksi sisältyä työssäoppimisjaksoja taikka kansalaisjärjestö- tai muuta vapaaehtoistoimintaa. Tuettavan omaehtoisen opiskelun kestosta vähintään puolet tulee olla opintoja.

28 §

Omaehtoisia opintoja koskevat edellytykset

Omaehtoisena opiskeluna voidaan 26 ja 27 §: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 tarkoituksenmukaiseksi 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 taikka joiden tavoitteena on mainittujen tutkintojen osien suorittaminen sekä mainittujen lakien mukainen lisä- ja täydennyskoulutus, erikoistumiskoulutus, ammattikorkeakoulujen maahanmuuttajien valmentava koulutus ja avoin yliopisto- ja ammattikorkeakouluopetus;

4) joista säädetään tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetussa laissa (1215/2020);

5) joista säädetään vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998), jos koulutus on 24 §:ssä tarkoitettua kotoutumiskoulutusta, luku- ja kirjoitustaidon koulutusta tai ammatillista osaamista ja pätevyyttä lisäävää ja opinnoista esitetään koulutus- tai opintosuunnitelma;

6) jotka pätevoittävät kotoutuja-asiakkaan toimimaan ammatissaan Suomessa.

Omaehtoisena opiskeluna voidaan tukea myös muuta koulutusta kuin 1 momentissa tarkoitettuja opintoja, jos se täyttää 26 ja 27 §:ssä säädetyt edellytykset.

29 §

Omaehtoisten opintojen jatkaminen kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston täytyessä

Kotoutuja-asiakkaan, joka ei ole täyttänyt 25 vuotta, kotoutumissuunnitelman kesto voidaan pidentää enintään yhdellä vuodella omaehtoisten opintojen loppuun suorittamiseksi, jos hänen työttömyysetuudella tässä laissa tarkoitettulla tavalla tuetut opintonsa ovat kesken 21 §:ssä tarkoitettun kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston täytyessä.

Jos 25 vuotta täyttäneen kotoutuja-asiakkaan tässä laissa tarkoitettulla tavalla työttömyysetuudella tuetut opinnot ovat kesken 21 §:ssä tarkoitettun kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston täytyessä, opiskelun tukemista voidaan jatkaa suunnitelman enimmäiskeston täyttymisen estämättä.

30 §

Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain soveltaminen omaehtoiseen opiskeluun

Kotoutumissuunnitelmaan sisältyvästä työttömyysetuudella tuettavasta omaehtoisesta opiskelusta sopimiseen, tukiaikaan, kotoutuja-asiakkaan velvollisuuksiin, opintojen seurantaan ja keskeytymiseen sekä kotoutuja-asiakkaan ja koulutuspalvelujen tuottajan tietojenantovelvollisuuteen sovelletaan, mitä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 9 luvun 3-8 §:ssä säädetään.

Tuettaessa kotoutuja-asiakkaan omaehtoista opiskelua työttömyysetuudella 29 §:n 2 momentin perusteella ei sovelleta, mitä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 11 luvun 5 §:ssä säädetään oikeudesta kulukorvaukseen, eikä näihin opintoihin sovelleta, mitä työttömyysturvalain 2 a luvussa säädetään oikeudesta työttömyysetuuteen.

3 luku

Alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tullutta lasta tai nuorta koskevat säännökset

31 §

Ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen asumisen järjestäminen

Hyvinvointialueen on järjestettävä alueellaan olevalle 2 §:n 6 momentissa tarkoitettulle lapselle, joka on Suomessa ilman huoltajaa, hoiva, huolenpito ja kasvatus sosiaalihuoltolain (1301/2014) 22 a §:ssä tarkoitettussa perheryhmäkodissa, perhehoitolaissa (263/2015) tarkoitettuna perhehoitona tai muuten tarkoituksenmukaisella tavalla sosiaalihuoltolain 14 §:ssä tarkoitettuna palveluna.

Hyvinvointialueen on sovittava elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa perheryhmäkodin perustamisesta, jos alueen palvelutarve niin edellyttää. Hyvinvointialueen on ennen sopimuksen tekemistä kuultava kuntaa, johon perheryhmäkoti halutaan perustaa.

Hyvinvointialueen on tehtävä sosiaalihuoltolain 36 §:n mukaisen palvelutarpeen arvioinnin perusteella päätös lapsen asumisen järjestämisestä perheryhmäkodissa, perhehoidossa tai muulla tarkoituksenmukaisella tavalla lapsen yksilöllinen tilanne ja etu huomioiden.

32 §

Ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen ja nuoren tuki

Hyvinvointialueen on järjestettävä 2 §:n 6 momentissa tarkoitettulle lapselle tai nuorelle tukea yksilöllisen tarpeen mukaisesti siten kuin sosiaalihuoltolaissa säädetään.

Kunnan on järjestettävä 2 §:n 6 momentissa tarkoitettulle lapselle tai nuorelle 10 §:ssä tarkoitettuja kunnan vastuulla olevia palveluja yksilöllisen tarpeen mukaisesti.

Hyvinvointialueen ja kunnan on yhteensovitettava ilman huoltajaa maahan tulleelle lapselle tai nuorelle järjestämiään palveluita.

Lain 2 §:n 6 momentissa tarkoitettu henkilö voi olla tuen piirissä, kunnes hän täyttää 25 vuotta.

33 §

Edustajan määrääminen

Oleskeluluvan saaneelle lapselle, joka on Suomessa ilman huoltajaa tai muuta laillista edustajaa, on määrättävä edustaja viivytyksettä.

Hyvinvointialueen on tehtävä hakemus edustajan määräämisestä kuultuaan lasta ja otettuaan huomioon lapsen etu 4 §:ssä säädetyllä tavalla.

Edustajan määrää käräjäoikeus, jonka tuomiopiirissä lapsen kotikunta sijaitsee. Käräjäoikeuden tekemään päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hovioikeuteen siten kuin oikeudenkäymiskaassa säädetään. Edustajan määräämistä koskevaa päätöstä on noudatettava, vaikka päätös ei ole saanut lainvoimaa.

Käräjäoikeuden on ilmoitettava hyvinvointialueelle, kunnalle, Maahanmuuttovirastolle ja väestötietojärjestelmään lapsen edustajan määräämistä tai tehtävästä vapauttamista koskevista päätöksistä.

Jos lapsella on edustajan hoidettavana olevaa omaisuutta holhoustoimesta annetun lain (442/1999) 66 §:ssä säädetyllä tavalla, käräjäoikeuden on ilmoitettava edustajan määräämisestä holhousviranomaiselle edustajan tehtävän merkitsemiseksi holhousasioiden rekisteriin.

34 §

Edustajatoiminnan ohjaus, suunnittelu ja valvonta

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus vastaa edustajatoiminnan ohjauksesta, suunnittelusta ja valvonnasta.

35 §

Edustajan kelpoisuus ja tehtävät

Tämän lain nojalla määrättävän edustajan kelpoisuuteen ja tehtäviin sovelletaan, mitä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 40 ja 41 §:ssä säädetään.

36 §

Edustajan vapauttaminen tehtävästään ja edustajan tehtävän lakkaaminen

Jos edustajan määräämisen jälkeen ilmenee, että lapsella on Suomessa huoltaja, edustaja on vapautettava tehtävästään, jollei vapauttaminen ole lapsen edun vastaista. Edustaja voidaan vapauttaa tehtävästään, jos hän sitä pyytää tai on sairauden tai muun syyn vuoksi estynyt tai kykenemätön hoitamaan tehtävänsä taikka jos siihen on muu erityinen syy.

Edustajan tehtävästä vapauttamista koskevan hakemuksen käräjäoikeuteen voi tehdä edustaja, 15 vuotta täyttänyt lapsi itse, hyvinvointialue, lapsen huoltaja tai muu laillinen edustaja.

Edustajan vapauttaa tehtävästään käräjäoikeus, jonka tuomiopiirissä lapsen kotikunta sijaitsee. Käräjäoikeuden tekemään päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hovioikeuteen siten kuin oikeudenkäymiskaaressa säädetään. Edustajan tehtävästään vapauttamista koskevaa päätöstä on noudatettava, vaikka päätös ei ole saanut lainvoimaa.

Käräjäoikeuden ilmoitusvelvollisuuteen sovelletaan, mitä 33 §:n 4 ja 5 momentissa säädetään.

Edustajan tehtävän lakkaamiseen sovelletaan, mitä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 43 §:ssä säädetään.

37 §

Edustajalle maksettava palkkio ja kulut

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus maksaa valtion varoista hakemuksesta lapselle määrätyn edustajan palkkion edustajan tehtäviin käytetyn ajan perusteella ja korvauksen edustamisesta aiheutuneista kuluista silloin, kun edustaja on määrätty tämän lain perusteella tai kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain perusteella ja alaikäiselle on myönnetty oleskelulupa.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä palkkion maksamisen perusteista ja palkkion suuruudesta, korvattavista kuluista sekä menettelystä palkkion maksamisessa ja kulujen korvaamisessa.

4 luku

Kuntaan ohjaaminen

38 §

Kuntaan ohjaamisen valtakunnallinen suunnittelu ja kehittäminen

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa kuntaan ohjaamisen valtakunnallisesta suunnittelusta ja kehittämisestä sekä valtakunnallisten kuntapaikkatavoitteiden asettamisesta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusalueille vuosittain.

39 §

Kuntaan ohjaamisen alueellinen suunnittelu, kehittäminen ja toimeenpano

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus vastaa kuntaan ohjaamisen alueellisesta suunnittelusta ja kehittämisestä sekä sen osana laadittavasta ja toimeenpantavasta 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kuntaan ohjaamisen alueellisesta strategiasta. Osana alueellista suunnittelua elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on varmistettava, että alueella on valtakunnallisia tavoitteita vastaavasti kuntapaikkoja. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on myös tuettava alueellaan kuntia varautumisessa ottaa vastaan henkilöitä, jotka muuttavat kuntaan vastaanottokeskuksen tukitoimia hyväksi käyttäen tai niitä ilman. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on toiminta-alueellaan tuettava myös hyvinvointialueita lain 2 §:n 3 ja 4 momenteissa tarkoitettujen henkilöiden vastaanottoa tukevien sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämiseen varautumisessa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on tehtävä alueellista suunnittelua yhteistyössä kuntien, hyvinvointialueiden, Maahanmuuttoviraston, alueella sijaitsevien vastaanottokeskusten ja perheryhmäkotien sekä muiden kuntaan ohjaamisen kannalta keskeisten viranomaisten sekä kolmannen sektorin toimijoiden kanssa.

40 §

Sopimus kuntaan ohjaamisesta ja kotoutumisen edistämisestä

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on laadittava kunnan kanssa sopimus kuntaan ohjaamisesta ja kotoutumisen edistämisestä. Sopimuksen osana on sovittava kuntapaikoista, joille 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettu henkilö voidaan 41 §:n mukaan ohjata. Kunnan on kuultava hyvinvointialuetta ennen sopimuksen laatimista.

Sopimus on lähtökohtaisesti monivuotinen ja sitä tarkistetaan vuosittain valtakunnallisten tavoitteiden pohjalta.

41 §

Kuntaan ohjaaminen

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on Maahanmuuttoviraston esityksestä ohjattava 40 §:ssä tarkoitettulla sopimuksella sovitulle kuntapaikalle ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitettussa pakolaiskiintiössä Suomeen otettu henkilö tai vastaanottokeskuksen esityksestä muu 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettu henkilö, joka on kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 6 §:ssä tarkoitettussa haavoittuvassa asemassa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi ohjata kuntaan myös muun 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettun henkilön.

Ennen kuntapaikalle ohjaamista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on sovittava kuntaan ohjaamisesta kunnan kanssa. Kunnan on kuultava hyvinvointialuetta ennen kuntaan ohjaamisen tekemistä, jos henkilöllä on ilmeisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelun tarpeita.

Lain 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettu henkilö voi muuttaa vastaanottokeskuksesta kuntaan vastaanottokeskuksen tukitoimia hyväksikäyttäen tai niitä ilman, jos henkilö pitää sitä tarkoituksenmukaisena.

Edellä 1-3 momentista poiketen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on sovittava kunnan ja hyvinvointialueen kanssa alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen tai nuoren ohjaamisesta 40 §:ssä tarkoitettulla sopimuksella sovitulle kuntapaikalle. Perustellusta syystä

elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, kunta ja hyvinvointialue voivat sopia edellä tarkoitettun lapsen tai nuoren sijoittamisesta 31 §:ssä tarkoitettuun perhehoitoon myös ilman 40 §:ssä tarkoitettua sopimusta.

42 §

Kunnan kuntapaikalle ohjattavan vastaanottoon liittyvät tehtävät

Kunta vastaa kuntapaikalle ohjattavan vastaanottamiseen liittyvistä tehtävistä siltä osin, kun ne eivät ole sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä. Kunnan on nimettävä näiden henkilöiden vastaanottamisen vastuutaho.

Kunnan tehtäviin sisältyy kuntapaikalle ohjattavan:

- 1) asunnon järjestäminen;
- 2) vastaanoton toimenpiteiden yhteensovittaminen ja yhteistyö hyvinvointialueen kanssa palveluiden yhteensovittamiseksi;
- 3) ohjaaminen hyvinvointialueen toteuttamaan alkuvaiheen terveystarkastukseen, jos sitä ei ole jo tehty sekä tarvittaessa hyvinvointialueen sosiaalihuollon palvelutarpeen arviointiin;
- 4) ohjaus ja neuvonta tarvittaessa muiden viranomaisten palveluihin; ja
- 5) edellä 2 luvussa tarkoitettujen kunnan tehtävien, jotka edistävät kotoutumista.

Edellä 1 momentista poiketen, kunnan ei tarvitse järjestää asuntoa alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleelle, jos hyvinvointialue on järjestänyt hänen asumisensa 31 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

5 luku

Kotoutumisen edistäminen kunnassa

43 §

Kotoutumisen edistämisen suunnittelu, kehittäminen ja seuranta kunnassa

Kunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien ja kotoutuja-asiakkaiden kotoutumisen edistämisen suunnittelusta, kehittämisestä ja seurannasta paikallistasolla. Kunnan on kehitettävä kotoutumisen edistämistä monialaisena yhteistyönä. Kunnan on huolehdittava kunnan kotoutumisen edistämisen suunnittelun ja kehittämisen yhteensovittamisesta hyvinvointialueen järjestämismallilla olevien palveluiden suunnittelun ja kehittämisen kanssa.

Kunnan on kotoutumisen edistämisen suunnittelussa asetettava vähintään maahanmuuttajien työllisyyttä, koulutusta, hyvinvointia ja terveyttä, asumista, osallisuutta, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa, oman kielen ja kulttuurin ylläpitämisen mahdollisuuksia sekä hyvien väestösuhteiden edistämistä koskevat tavoitteet sekä niitä tukevat toimenpiteet, vastuutahot, yhteistyö ja seuranta. Kunnan on kirjattava edellä kuvatut asiat erilliseen toimenpideohjelmaan tai sisällytettävä ne muuhun kunnan suunnitteluasiakirjaan mittareineen. Kunnan on raportoitava vähintään kahden vuoden välein kotoutumisen edistämisen tavoitteiden saavuttamisesta ja toimenpiteiden toteutumisesta alueelliselle elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle, mukaan lukien 52 §:ssä tarkoitettut tiedot.

Kunnan on suunnittelussaan otettava huomioon kotoutumisen edistämisen valtakunnalliset tavoitteet sekä kunnan elinvoiman edistäminen. Kunnan on huomioitava kotoutumisen edistämisen suunnittelussaan yhteistyömahdollisuudet elinkeinoelämän toimijoiden sekä järjestöjen, yhdistysten ja yhteisöjen kanssa.

Kunnan kotoutumisen edistämisen suunnittelu, kehittäminen ja seuranta on otettava huomioon kuntalain (410/2015) 37 §:ssä tarkoitettua kuntastrategiaa ja kuntalain 110 §:ssä tarkoitettua kunnan talousarviota ja -suunnitelmaa, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun

lain (612/2021) 6 §:n mukaista kunnan hyvinvointikertomusta ja -suunnitelmaa sekä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 2 luvun 4 §:n 4 momentissa tarkoitettua suunnitelmaa työvoimapalveluiden järjestämisestä ja kunnan muuta suunnittelua laadittaessa ja seurattaessa.

44 §

Kunnan kotoutumista edistävien palveluiden järjestäminen

Kunta vastaa kotoutumisohjelman järjestämisestä käytettävissä olevien määrärahojen rajoissa sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä maahanmuuttajien palvelutarve edellyttää. Kunta vastaa siitä, että kotoutumisohjelmaan sisältyvät ja muut kunnan kotoutumista edistävät palvelut muodostavat kotoutumista edistävän tarkoituksenmukaisen ja tarvittaessa monialaisen palvelukokonaisuuden.

Kunnan on huomioitava kotoutumisohjelmaan sisältyvien palvelujen järjestämisessä ja seurannassa monialainen yhteistyö.

Kunnan on huolehdittava siitä, että sen palvelut soveltuvat myös maahanmuuttajille. Kunnan on huolehdittava oman henkilöstönsä kotoutumisen edistämisen osaamisen kehittämisestä.

45 §

Kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittaminen

Kunnan on tarvittaessa yhteistyössä hyvinvointialueen, muun viranomaisen ja palveluntuottajan kanssa huolehdittava 10 §:ssä tarkoitettujen kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittamisesta siten, että yhteen sovitettuja palveluita tarvitsevat maahanmuuttajat ja maahanmuuttajaryhmät tunnistetaan ja heidän tarvitsemansa palvelut määritetään.

46 §

Kunnan maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmä

Kunnan on asetettava kunnan maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen suunnittelun ja toimeenpanon kehittämistä sekä hyvien väestösuhteiden edistämistä varten paikallistason monialainen yhteistyöryhmä. Yhteistyöryhmään voivat osallistua kunnan lisäksi hyvinvointialue, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, muu alueen kunta, poliisi, vastaanottokeskus, muu viranomainen, järjestö, yhdistys ja yhteisö sekä kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja toteuttava palveluntuottaja.

Yhteistyöryhmän on:

- 1) tuettava paikallistason kotoutumisen edistämisen suunnittelua, kehittämistä ja toimeenpanoa;
- 2) tuettava kotoutumisen edistämisen yhteensovittamista eri viranomaisten muun suunnittelun kanssa;
- 3) koordinoitava 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden vastaanoton toimeenpanoa; ja
- 4) edistettävä yhdenvertaisuutta ja hyviä väestösuhteita paikallistasolla.

Yhteistyöryhmällä voi olla muitakin maahanmuuttoon ja kotoutumisen edistämiseen liittyviä tehtäviä.

6 Luku

Kotoutumisen edistäminen hyvinvointialueella

47 §

Kotoutumisen edistämisen huomioiminen hyvinvointialueen toiminnan suunnittelussa ja kehittämisessä

Hyvinvointialueen on suunnittelussaan asetettava maahanmuuttajien hyvinvointia, terveyttä ja osallisuutta edistävät tavoitteet ja tavoitteita tukevat toimenpiteet ja vastuutahot. Hyvinvointialueen on suunnittelussaan otettava huomioon hyvinvointialueella olevien maahanmuuttajien tarpeet samoin kuin kotoutumisen edistämisen valtakunnalliset tavoitteet.

Kotoutumisen edistäminen on huomioitava hyvinvointialueen muuta toimintaa koskevan kehittämisen ja seurannan osana.

48 §

Hyvinvointialueen kotoutumista edistävät tehtävät

Hyvinvointialueen on huolehdittava siitä, että sen palvelut soveltuvat myös maahanmuuttajille. Hyvinvointialueen on huolehdittava oman henkilöstönsä osaamisen kehittamisestä kotoutumisen edistämiseksi.

Hyvinvointialueen vastuulla ovat seuraavat maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseen liittyvät tehtävät toimialueellaan:

- 1) sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa (612/2021) tarkoitetulla tavalla sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen;
- 2) edellä 13 §:ssä tarkoitetun monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sekä 15 §:ssä tarkoitettuun monialaisen kotoutumissuunnitelman laadinta ja sen 19 §:ssä tarkoitettu seuranta yhteistyössä kunnan ja maahanmuuttajan kanssa;
- 3) alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen tai nuoren asumisen ja tuen järjestämistä koskevat 31-32 §:ssä tarkoitetut tehtävät; ja
- 4) ilman huoltajaa olevan alaikäisen edustajan koskevat 33 §:ssä tarkoitetut tehtävät.

49 §

Yhteydenotto kotoutumisen edistämisen tarpeen arvioimiseksi

Hyvinvointialueen on ohjattava sosiaalihuollon palvelutarvearvioinnin perusteella maahanmuuttaja tarvittaessa 12 §:ssä tarkoitettuun kunnan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin tai henkilön antaessa suostumuksensa otettava yhteyttä kuntaan, jotta tuen tarve arvioitaisiin.

7 Luku

Valtion kotoutumista edistävät toimet

50 §

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; ja

2) kotoutumisen kokonaisuuden sekä kotoutumisen edistämistä koskevan politiikan seurannasta ja arvioinnista.

Työ- ja elinkeinoministeriö ohjaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia ja Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokustusta kotoutumisen edistämiseen ja hyvien väestösuhteiden edistämiseen liittyvissä tehtävissä.

51 §

Valtion kotoutumisen edistämisohjelma

Valtioneuvosto päättää valtakunnallisesta kotoutumisen edistämisen kehittämisestä laatimalla kotoutumisen edistämisen tavoitteet sisältävän valtion kotoutumisen edistämisohjelman neljäksi vuodeksi kerrallaan. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa ohjelman valmistelusta. Kotoutumisen edistämisen kehittämisen kannalta keskeiset ministeriöt määrittelevät valtion kotoutumisen edistämisohjelmaan sisällytettävät hallinnonalansa kotoutumisen edistämisen kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet, jotka on huomioitava osana kunkin hallinnonalan toiminnan ja talouden suunnittelua.

Valtion kotoutumisen edistämisohjelmassa huomioidaan kotoutumista edistävien palveluiden yhdenvertaisen ja riittävän saatavuuden edistäminen kunnissa ja hyvinvointialueilla sekä 38 §:ssä tarkoitetut kuntaan ohjaamisen valtakunnalliset tavoitteet.

Valtion kotoutumisen edistämisohjelman toteuttaminen rahoitetaan valtion talousarvion rajoissa.

52 §

Palveluiden saatavuuden ja kustannuskehityksen seuranta

Työ- ja elinkeinoministeriö seuraa yhdessä muiden keskeisten ministeriöiden kanssa kunnan 2 luvussa säädettyjen kotoutumista edistävien palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden, rahoituksen tason riittävyyden ja vaikuttavuuden toteutumista.

53 §

Ministeriöiden välinen yhteistyöelin

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.

54 §

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen vastuulla ovat seuraavat maahanmuuttajien kotoutumisen ja hyvien väestösuhteiden edistämiseen liittyvät tehtävät toimialueellaan:

1) kotoutumisen ja asettautumisen edistämisen alueellinen kehittäminen, yhteistyö, yhteensovittaminen, seuranta ja valvonta, mukaan lukien työvoiman ulkopuolisille järjestettävien 2 luvussa tarkoitettujen palveluiden saatavuuden, laadun ja vaikuttavuuden seuranta ja valvonta;

2) kuntien ja hyvinvointialueiden tukeminen ja neuvonta kotoutumisen edistämässä;

3) edellä 39 §: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) ilman huoltajaa maahan tulleille alaikäisille tarkoitettujen perheryhmäkotien perustamisesta sopiminen hyvinvointialueen kanssa;

5) ilman huoltajaa maahan tulleille alaikäisille tarkoitettujen perheryhmäkotien ohjaus ja valvonta yhdessä hyvinvointialueen, aluehallintoviraston, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston ja tarvittaessa Maahanmuuttoviraston kanssa;

6) ilman huoltajaa maassa olevien oleskeluluvan saaneiden edustajatoiminnan ohjaus, neuvonta ja valvonta;

7) jäljempänä 8 luvussa säädetystä korvauksista sopiminen kunnan tai hyvinvointialueen kanssa; ja

8) hyvien väestösuhteiden ja väestöryhmien välisen vuoropuhelun ja yhteistyön edistäminen;

9) muut sille tässä laissa erikseen säädetty tehtävät.

Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi toimia valtionavustuslain (688/2001) 9 ja 11 §:ssä tarkoitetuissa tehtävissä valtionapuviranomaisena kotoutumisen edistämiseen liittyvien tehtävien osalta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on tehtävä sille tässä laissa säädettyjä tehtäviä hoitaessaan yhteistyötä toimialueensa aluehallintoviraston kanssa.

55 §

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtävät

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen vastuulla ovat seuraavat maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseen liittyvät tehtävät:

1) kotoutumista edistävien palveluiden ja niiden seurantaan koskeva tiedontuotanto, mukaan lukien työvoiman ulkopuolisille järjestettävät 2 luvussa tarkoitetut palvelut;

2) jäljempänä 8 luvussa säädetty korvaushakemusten käsittelyyn ja maksamiseen liittyvät tehtävät; ja

3) jäljempänä 9 luvussa säädetty tietojärjestelmän rekisterinpitoon liittyvät tehtävät.

Lisäksi Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus voi toimia valtionavustuslain (688/2001) 12 §:ssä tarkoitetussa tehtävässä valtionapuviranomaisena kotoutumisen edistämiseen liittyvien tehtävien osalta.

56 §

Aluehallintoviraston ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtävät

Aluehallintovirasto vastaa toimialaansa kuuluvissa asioissa maahanmuuttajien kotoutumista edistävien ja tukevien toimenpiteiden ja palvelujen suunnittelusta, ohjauksesta ja valvonnasta sekä huolehtii, että maahanmuuttajien tarpeet otetaan huomioon muita aluehallintoviraston toimialaan kuuluvia toimenpiteitä ja palveluja suunniteltaessa ja järjestettäessä.

Aluehallintovirasto ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ohjaavat ja valvovat 31 §:ssä tarkoitetun perheryhmäkodin toimintaa yhdessä hyvinvointialueen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa. Sosiaalihuollon palveluiden valvontaan sovelletaan sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä annetun lain (612/2021) 42-49 §:ää.

Aluehallintoviraston on tehtävä sille tässä laissa säädettyjä tehtäviä hoitaessaan yhteistyötä toimialueensa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kanssa.

57 §

Alueellinen maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmä

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on asetettava alueellinen maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmä. Yhteistyöryhmän tehtävänä voi olla kotoutumisen edistämisen suunnittelu, kehittäminen ja seuranta alueellisesti, kotoutumisen edistämisen palveluiden yhteensovittaminen alueellisesti, kuntapaikalle ohjattavien vastaanoton alueellinen koordinointi sekä yhdenvertaisuuden ja hyvien väestösuhteiden edistäminen. Yhteistyöryhmään voi kuulua alueen kuntia, hyvinvointialueita, poliisi, vastaanottokeskuksia, muita viranomaisia sekä järjestöjä, yhdistyksiä, yhteisöjä ja kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja toteuttavia palveluntuottajia. Yhteistyöryhmällä voi olla muitakin maahanmuuttoon ja kotoutumisen edistämiseen liittyviä tehtäviä.

8 luku

Kustannusten korvaaminen

58 §

Valtion korvaus kunnalle ja hyvinvointialueelle

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus korvaa kunnalle ja hyvinvointialueelle valtion talousarvion rajoissa tässä laissa tarkoitettujen palveluiden järjestämisestä aiheutuvat kustannukset sen mukaan kuin tässä luvussa säädetään. Muun kuin Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvan kunnan korvausten edellytyksenä on, että kunnassa on laadittu kotoutumisohjelma. Ahvenanmaan maakunnan kunnan korvausten edellytyksenä on, että kunnassa on laadittu kotoutumisen edistämisestä annetun maakuntalain (Ålands författningssamling 2012/74) 26 §:ssä tarkoitettu kunnan kotouttamisohjelma. Lisäksi korvausten edellytyksenä on, että kunta on tehnyt 40 §:ssä tarkoitetun sopimuksen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa.

Korvausta maksetaan siitä alkaen, kun henkilölle, jonka kunnassa asumisen tai hyvinvointialueelta palvelujen saamisen perusteella korvaus maksetaan, on rekisteröity ensimmäinen kotikuntalain (201/1994) mukainen kotikunta väestötietojärjestelmään.

Jos henkilöllä, jonka kunnassa asumisen tai hyvinvointialueelta palvelujen saamisen perusteella korvaus maksetaan, ei ole oleskelulupaa maahan tullessaan eikä hän voi oleskeluluvan saatuaan saada kotikuntalain mukaista kotikuntaa, korvausta maksetaan siitä alkaen, kun hänelle on myönnetty ensimmäinen oleskelulupa.

Edellä 2 tai 3 momentissa tarkoitettua ajankohtaa ei sovelleta 59, 62, 63 tai 66 §:ssä säädettyyn. Kun ihmiskaupan uhri on Suomen kansalainen, 67 §:ssä tarkoitettua korvausta maksetaan siitä alkaen, kun hän on kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetussa laissa tarkoitetun auttamisjärjestelmän piirissä.

59 §

Valtionosuus

Kunnalle myönnetään valtionosuutta siten kuin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (618/2021) säädetään seuraavien palveluiden järjestämistä ja tehtävien hoitamista varten:

- 1) edellä 9 §:ssä tarkoitettu ohjaus ja neuvonta; ja

2) muun kuin 2 §:ssä 3 ja 4 momentissa tarkoitetun henkilön taikka työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitetun työttömän työnhakijan osalta:

a) edellä 12 tai 13 §:ssä tarkoitettu arviointi;

b) edellä 14, 15 tai 19 §:ssä tarkoitettu suunnitelman laatiminen;

3) muun kuin 2 §:ssä 3 ja 4 momentissa tarkoitetun henkilön osalta 23 §:ssä tarkoitetun monikielisen yhteiskuntaorientaation järjestäminen.

60 §

Laskennallinen korvaus kunnalle

Kunnalle maksetaan valtion varoista laskennallista korvausta 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetun henkilön vastaanottamisesta, osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnista, kotoutumissuunnitelman laatimisesta, ohjauksesta ja neuvonnasta sekä monikielisen yhteiskuntaorientaation, kotoutumiskoulutuksen, tulkitsemisen ja muun kotoutumista edistävän toiminnan järjestämisestä.

Korvausta maksetaan kolmen vuoden ajan 58 §:ssä säädetystä ajankohdasta. Ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitetussa pakolaiskiintiössä Suomeen otetusta henkilöstä laskennallista korvausta maksetaan kuitenkin neljän vuoden ajalta.

Edellä 2 momentista poiketen 2 §:n 5 momentissa tarkoitetusta lapsesta maksetaan laskennallista korvausta enintään siihen asti, kun hänen 2 §:n 3 momentissa tarkoitetun vanhempansa 2 momentissa tarkoitettua korvausaikaa on jäljellä.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä korvauksen perusteista ja maksatuksesta.

61 §

Laskennallinen korvaus hyvinvointialueelle

Hyvinvointialueelle maksetaan valtion varoista laskennallista korvausta 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetun henkilön kotoutumista edistävien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden, monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin ja monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimisesta sekä tulkitsemisen järjestämisestä.

Korvausta maksetaan kolmen vuoden ajan 58 §:ssä säädetystä ajankohdasta. Ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitetussa pakolaiskiintiössä Suomeen otetusta henkilöstä laskennallista korvausta maksetaan kuitenkin neljän vuoden ajalta.

Edellä 2 momentista poiketen 2 §:n 5 momentissa tarkoitetusta lapsesta maksetaan laskennallista korvausta enintään siihen asti, kun hänen 2 §:n 3 momentissa tarkoitetun vanhempansa 2 momentissa tarkoitettua korvausaikaa on jäljellä.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä korvauksen perusteista ja maksatuksesta.

62 §

Korvaus toimeentulotuesta

Hyvinvointialueelle ja Ahvenanmaan maakunnan kunnalle korvataan 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetulle henkilölle maksetusta toimeentulotuesta annetun lain 7 c §:ssä tarkoitetusta täydentävästä toimeentulotuesta tai 13 §:ssä tarkoitetusta ehkäisevästä toimeentulotuesta aiheutuneet kustannukset enintään kolmen vuoden ajalta.

Mitä 58 §:n 2 ja 3 momentissa ja edellä 1 momentissa säädetään korvausten maksamisesta hyvinvointialueelle tai Ahvenanmaan maakunnan kunnalle, koskee myös Kansaneläkelaitosta

sen maksaman toimeentulotuesta annetun lain 7 §:ssä tarkoitetun perustoimeentulotuen osalta. Tämän lain mukaisten perustoimeentulotuen kustannusten korvaamisesta Kansaneläkelaitokselle säädetään toimeentulotuesta annetun lain 5 a §:ssä.

63 §

Korvaus vastaanottoon varautumisesta

Kunnalle voidaan korvata ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitetussa pakolaiskiintiössä Suomeen otetun 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 elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätös korvausten maksamisesta.

64 §

Valtion korvaus erityiskustannuksista

Valtion varoista korvataan hyvinvointialueelle tai Ahvenanmaan maakunnan kunnalle 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta vamman tai sairauden edellyttämän pitkäaikaisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä aiheutuneet huomattavat kustannukset, jos henkilö on ollut huollon tai hoidon tarpeessa Suomeen saapuessaan, taikka erityisistä syistä muut hyvinvointialueelle tai Ahvenanmaan maakunnan kunnalle aiheutuneet huomattavat kustannukset.

Valtion varoista korvataan kunnalle 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta varhaiskasvatuslain (540/2018) 15 a §:n 3 momentissa tai perusopetuslain 17 §:ssä tarkoitetun erityisen tuen kustannuksia, jos tarve perustuu vammaan tai sairauteen.

Korvaamisen edellytyksenä on lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätös korvausten maksamisesta.

Tässä pykälässä tarkoitettut kustannukset korvataan enintään kymmeneltä vuodelta henkilön ensimmäisestä kotikuntamerkinnästä.

65 §

Korvaus paluumuuttoavustuksesta

Hyvinvointialueelle tai Ahvenanmaan maakunnan kunnalle korvataan 93 §:ssä tarkoitetun paluumuuton tukemisesta aiheutuneet kustannukset.

66 §

Sodissa vapaaehtoisina palvelleista henkilöistä aiheutuvien kustannusten korvaaminen

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja hyvinvointialue voivat sopia Suomen sodissa vuosina 1939-1945 vapaaehtoisina palvelleen entisen Neuvostoliiton alueelta peräisin olevan henkilön ja hänen aviopuolisonsa terveydentilan tulotarkastuksesta, asumisesta, toimeentulon turvaamisesta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta.

Kustannukset korvataan koko siltä ajalta, jonka 1 momentissa tarkoitettu henkilöasuu Suomessa.

67 §

Ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuvien kustannusten korvaaminen

Kunnalle tai hyvinvointialueelle korvataan kustannukset, jotka aiheutuvat kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetussa laissa (746/2011) tarkoitetulle ihmiskaupan uhrille tämän uhriasemasta johtuvien erityistarpeiden vuoksi järjestettävästä toimenpiteestä ja palvelusta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on pyydettävä ihmiskaupan uhrien auttamisesta huolehtivan vastaanottokeskuksen johtajan tai hänen määräämänsä virkamiehen lausunto siitä, ovatko korvattaviksi haetut kustannukset voineet aiheutua ihmiskaupan uhrin uhriasemasta johtuvien toimenpiteiden ja palvelujen järjestämisestä.

68 §

Korvaus alaikäisenä ilman huoltajaa tulleen lapsen tai nuoren asumisen tai tuen järjestämisestä

Hyvinvointialueelle tai Ahvenanmaan maakunnan kunnalle korvataan 31-32 §:ssä tarkoitettuja alaikäisenä ilman huoltajaa Suomeen tulleelle lapselle tai nuorelle järjestetyistä palveluista aiheutuneet kustannukset.

Kustannukset korvataan siihen saakka, kunnes henkilö täyttää 25 vuotta.

Hyvinvointialueelle tai Ahvenanmaan maakunnan kunnalle maksettavien korvausten edellytyksenä on lisäksi elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskuksen päätös korvausten maksamisesta.

69 §

Korvausten maksaminen

Kunnan tai hyvinvointialueen on haettava tässä luvussa tarkoitettua korvausta Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuskelle osoitetulla hakemuksella viimeistään kahden vuoden kuluttua sen kalenterivuoden päättymisestä, jonka aikana tapahtuneesta toiminnasta korvausta haetaan.

Ilman erillistä hakemusta voidaan maksaa 60 §:ssä tarkoitettu laskennallinen korvaus kunnalle tai 61 §:ssä tarkoitettu laskennallinen korvaus hyvinvointialueelle.

70 §

Maksetun korvauksen palautusvelvollisuus

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus voi määrätä kunnan tai hyvinvointialueen palauttamaan valtion maksaman korvauksen tai osan siitä, jos korvauksen suorittamista varten on annettu virheellisiä tai erehdyttäviä tietoja taikka muutoin käy selville, että korvaus on suoritettu perusteettomasti.

Palautettavalle määrälle on suoritettava korkolain (633/1982) 4 §:n 1 momentin mukaan määräytyvän korkokannan suuruinen viivästyskorko.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen päätös kunnalle tai hyvinvointialueelle perusteettomasti maksetun korvauksen palauttamisesta on tehtävä viimeistään viidentenä kalenterivuonna sen vuoden päättymisestä, jolta korvaus on maksettu.

9 Luku

Henkilötietojen käsittely ja valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut

71 §

Asiakastietojen käyttötarkoitukset

Asiakkaiden tietoja voidaan käyttää:

- 1) tässä laissa tarkoitettujen palvelujen ja tehtävien järjestämiseen ja tuottamiseen;
 - 2) kohdassa 1 tarkoitettuja tehtäviä koskevaan valvontaan, kehittämiseen, seurantaan, arviointiin, ennakkointiin ja ohjaukseen;
 - 3) kohdassa 1 tarkoitettuja tehtäviä koskevaa tilastointia ja tiedolla johtamista varten.
- Työvoimapaalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettujen asiakastietojen käyttötarkoituksista ja käsiteltävistä tiedoista säädetään kyseisen lain 13 luvussa.

Henkilötietojen käsittelystä säädetään luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/679 (yleinen tietosuojasetus) ja tietosuojalaissa (1050/2018).

72 §

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Tiedon käsittelyyn sovelletaan julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia (906/2019).

Jollei muualla toisin säädetä, sovelletaan oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä, mitä viranomaisen toiminnan julkisuudesta säädetään.

Jollei muualla toisin säädetä, tämän lain mukaisten tehtävien hoitamista varten saadut tiedot ja asiakirjat on pidettävä salassa siten kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään.

73 §

Kotoutumisen edistämisen valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus vastaa kotoutumisen edistämisen valtakunnallisen tietovarannon ja asiakastietojärjestelmäkokonaisuuden kehittämisestä ja ylläpidosta siten kuin tässä luvussa tarkemmin säädetään.

Kotoutumisen edistämisen valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen kehittäminen toteutetaan yhteistyössä Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen ja valtakunnallisia tietojärjestelmäpalveluja käyttävien kuntien kanssa. Kunnalla on velvollisuus käyttää valtakunnallista tietovarantoa kotoutumisen edistämisen toimeenpanossa.

Kunta voi käyttää tässä laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseen sekä asiakastietojen käsittelyyn ja tallentamiseen valtakunnalliseen tietovarantoon myös muuta tietojärjestelmää kuin 1 momentissa tarkoitettua asiakastietojärjestelmäkokonaisuutta.

74 §

Käsiteltävät ja valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettavat tiedot

Henkilöasiakkaasta voidaan käsitellä seuraavia tietoja:

- 1) henkilötunnus;
- 2) nimi ja yhteystiedot;
- 3) oleskelulupaan liittyvät tiedot;
- 4) kunnan viranomaisen kanssa asiointiin sekä asioinnin mahdollisesti edellyttämiin erityisjärjestelyihin liittyvät tiedot;
- 5) koulutusta, työhistoriaa ja ammatillista osaamista koskevat tiedot sekä muut kotoutumisen edistämiseksi käytettävät tiedot;
- 6) osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi, kotoutumis- ja muiden suunnitelmien palvelusisältö ja kesto sekä suunnitelmien toteuttamista koskevat tiedot;
- 7) tiedot kotoutumista edistävästä palvelusta ja jatko-ohjaus muihin palveluihin;
- 8) sellaiset terveydentilaa sekä työ- ja toimintakykyä koskevat tiedot ja arviot, joilla on vaikutusta henkilön kotoutumiseen ja jotka ovat välttämättömiä palvelujen tarjoamiseksi hänelle.

Jos käsiteltävä henkilötieto on saatu muualta kuin rekisteröidyltä itseltään, henkilön tietoihin tulee merkitä, mistä tieto on saatu ja kuka tiedon on merkinnyt.

Rekisteröidyllä ei ole yleisen tietosuoja-asetuksen 18 artiklassa säädettyä oikeutta 1 momentissa tarkoitettujen tietojen käsittelyn rajoittamiseen.

Kunnalla on velvollisuus tallentaa valtakunnalliseen tietovarantoon tiedot, jotka ovat tarpeen 71 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien toteuttamiseen. Kunnan on tallennettava tiedot jokaisesta kotoutuja-asiakkaasta ja maahanmuuttajasta, jolle toteutetaan 12 tai 13 §:ssä tarkoitettu arviointi, mukaan lukien työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettu työnhakijasta. Näitä tietoja ovat ainakin 1 momentissa tarkoitettut tiedot. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettavista tiedoista.

75 §

Valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettujen tietojen poistaminen ja arkistointi

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen on poistettava valtakunnallisesta tietovarannosta kaikki asiakasta tai palveluntuottajaa koskevat tiedot, kun asiakkuuden tai sopimussuhteen päättymisestä on kulunut neljä vuotta. Tietoa ei kuitenkaan tarvitse poistaa, jos se on tarpeen säännöksiin perustuvan tehtävän hoitamiseksi tai vireillä olevan asian johdosta.

Tietojen arkistoinnista säädetään arkistolaisissa (831/1994).

76 §

Kotoutumisen edistämisen valtakunnallisen tietovarannon rekisterinpitäjät

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus ja kunnat ovat 73 §:ssä tarkoitettujen valtakunnallisen tietovarannon yhteisrekisterinpitäjiä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus vastaa valtakunnallisen tietovarannon yleisen tietosuoja-asetuksen:

- 1) 12 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuista rekisterinpitäjän velvollisuuksista;
- 2) 25 artiklassa tarkoitettua sisäänrakennetusta ja oletusarvoisesta tietosuojasta;
- 3) 32 artiklassa tarkoitettua käsittelyn turvallisuudesta;
- 3) 35 artiklassa tarkoitettua tietosuojaa koskevasta vaikutustentarvioinnista;

4) 36 artiklassa tarkoitetusta ennakkokuulemisesta ja muista sellaisista yleisessä tietosuojasetuksessa säädettyistä rekisterinpitäjän velvollisuuksista, jotka koskevat käytettävän tietojärjestelmän tietoturvallisuutta.

Lisäksi Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus vastaa tietojen luovuttamisesta niille tahoille, joille on laissa säädetty oikeus saada salassapitosäännösten estämättä tietoja kotoutuja-asiakkaista.

Kunta vastaa asiakkaansa osalta muista yleisessä tietosuojasetuksessa tarkoitetuista rekisterinpitäjän velvollisuuksista kuin 2 ja 3 momentissa tarkoitetuista velvollisuuksista.

77 §

Valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin kuuluvan asiakastietojärjestelmän käyttöoikeudet

Valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin kuuluvan asiakastietojärjestelmän käyttö edellyttää henkilökohtaista käyttöoikeutta. Tietojärjestelmän käyttöoikeuksien hallinnasta ja lokitietojen keräämisestä säädetään julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 16 ja 17 §:ssä.

Käyttöoikeus on rajattava sisällöltään, laajuudeltaan, valtuuksiltaan ja kestoaltaan siihen, mikä on henkilön tehtävien hoitamisen kannalta välttämätöntä.

Henkilö, jolle on myönnetty käyttöoikeus, saa käsitellä vain sellaisia 74 §:ssä tarkoitettuja tietoja, jotka ovat välttämättömiä hänen tehtäviensä hoitamiseksi, ja vain siten kuin hänen tehtäviensä hoitamiseksi on välttämätöntä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen on viipymättä ilmoitettava kunnalle käyttöoikeuksien lokitiedoista havaitsemistaan poikkeamista. Kunnan on viipymättä selvitettävä, mistä havaitut poikkeamat johtuvat ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin, jos poikkeamat ovat seurausta käyttöoikeuksien väärinkäytöstä.

78 §

Käyttöoikeuden myöntäminen valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin kuuluvaan asiakastietojärjestelmään

Kunta myöntää käyttöoikeudet valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin palveluksessaan olevalle henkilölle sekä ulkopuolisen tahon palveluksessa olevalle henkilölle hankkimansa palvelun osalta. Kunta myöntää käyttöoikeuden hyvinvointialueen palveluksessa olevalle henkilölle, joka osallistuu 13 §:ssä tarkoitetun monialaisen alkukartoituksen tai 15 §:ssä tarkoitetun monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimiseen, tarkistamiseen tai muuttamiseen. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus myöntää käyttöoikeudet palveluksessaan olevalle henkilölle taikka työ- ja elinkeinoministeriön palveluksessa olevalle henkilölle. Lisäksi Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus myöntää käyttöoikeudet ulkopuolisten tahojen palveluksessa olevalle henkilölle, kun kyse on Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen tai työ- ja elinkeinoministeriön tekemästä toimeksiannosta tai hankkimasta palvelusta.

Käyttöoikeus voidaan myöntää sellaiselle 1 momentissa mainitun viranomaisen palveluksessa olevalle henkilölle, joka hoitaa:

- 1) tässä laissa säädettyjä tehtäviä;
- 2) edellä 1 kohdassa tarkoitettuihin palveluihin, tukiin tai asiakasprosesseihin liittyviä valvonta-, kehittämis-, seuranta-, tilastointi-, ennakointi- tai ohjaustehtäviä;

3) rekisterinpitäjän tehtäviä taikka käyttöoikeuksien hallintaan ja lokitietojen keräämiseen liittyviä tehtäviä.

Käyttöoikeus voidaan myöntää lisäksi sellaiselle henkilölle, joka on:

1) työ- ja elinkeinoministeriön tai Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen toimeksiannosta erillistä arviointia, tarkastusta tai selvitystä tekevän tahon palveluksessa ja hoitaa arviointi-, tarkastus- tai selvitystehtävää;

2) Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen toimeksiannosta 73 §:ssä tarkoitettujen tietojärjestelmäpalvelujen kehittämis- tai ylläpitotehtäviä tekevän tahon palveluksessa ja hoitaa tällaista kehittämis- tai ylläpito-tehtävää;

3) kotoutumista edistävien palvelujen tuottajan palveluksessa ja hoitaa kotoutumisen edistämiseen liittyviä tehtäviä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus vastaa käyttöoikeuksien teknisestä avaamisesta käyttöoikeuden myöntäneen viranomaisen ilmoituksen perusteella.

79 §

Valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin kuuluvaan asiakastietojärjestelmään myönnetyn käyttöoikeuden muuttaminen ja poistaminen

Käyttöoikeuden myöntäneen viranomaisen on viipymättä ilmoitettava Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskukselle käyttöoikeuden poistamisesta tai muuttamisesta. Edellä 78 §:n 3 momentissa tarkoitettun ulkopuolisen tahon on viipymättä ilmoitettava sen palveluksessa olevalle henkilölle käyttöoikeuden myöntäneelle viranomaiselle käyttöoikeuden poistamisen tai muuttamisen perusteista. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus vastaa käyttöoikeuden teknisestä poistamisesta tai muuttamisesta käyttöoikeuden myöntäneen viranomaisen ilmoituksen perusteella.

Käyttöoikeus on poistettava, jos:

1) käyttöoikeuden myöntämiselle 78 §:ssä säädetyt edellytykset eivät enää täyty;

2) käyttöoikeuden poistaminen on välttämätöntä muusta kuin 1 kohdassa tarkoitettusta henkilötietojen suojaan tai asiakastietojärjestelmän tietoturvaan liittyvästä painavasta syystä.

Käyttöoikeuden myöntänyt viranomainen voi poistaa oikeuden, jos 74 §:ssä tarkoitettuja tietoja on käsitelty 77 §:n 3 momentin, yleisen tietosuojasetuksen tai tietosuojalain vastaisesti.

Käyttöoikeuden myöntäneen viranomaisen on muutettava käyttöoikeutta, jos haettu tai myönnetty käyttöoikeus ei enää vastaa sisällöltään, laajuudeltaan, valtuuksiltaan tai kestoltaan sitä tarkoitusta, johon sitä on haettu tai johon se on myönnetty.

80 §

Kunnan oma asiakastietojärjestelmä

Kun kunta käyttää tässä laissa tarkoitettujen tehtäviensä hoitamisessa ja asiakastietojen käsittelyssä ja tallentamisessa valtakunnalliseen tietovarantoon muuta kuin valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin kuuluvaa asiakastietojärjestelmäkokonaisuutta, kunta vastaa käyttämässään asiakastietojärjestelmästä. Tietojärjestelmän käyttöoikeuksien hallinnasta säädetään julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 16 §:ssä.

Kun käyttöoikeus 1 momentissa tarkoitettuun kunnan omaan järjestelmään koskee 74 §:ssä tarkoitettuja tietoja, kunnan on käyttöoikeuksia myöntäessään noudatettava lisäksi, mitä 77 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään.

81 §

Kuntaan ohjaamisen valtakunnallisen suunnittelun tiedonsaanti

Työ- ja elinkeinoministeriöllä on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 38 ja 50-52 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot kuntaan ohjatuista 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä.

82 §

Kuntaan ohjaamisen alueellinen tiedonsaanti

Maahanmuuttoviraston on toimitettava elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 40 ja 41 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot niistä 2 §:n 3 tai 4 momentin tarkoitetuista henkilöistä, joiden ohjaamista kuntapaikalle Maahanmuuttovirasto esittää.

Kunnalla ja hyvinvointialueella on oikeus saada toisiltaan, Maahanmuuttovirastolta ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 40-42 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot niistä 2 §:n 3 tai 4 momentin tarkoitetuista henkilöistä, joista on tehty elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle 41 §:ssä tarkoitettu esitys kuntaan ohjaamisesta.

83 §

Kotoutumisohjelman mukaisiin palveluihin tavoittamiseen liittyvä tiedonsaantioikeus

Maahanmuuttoviraston on toimitettava kunnalle maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 12 §:ssä tarkoitetun osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen toteuttamiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettua henkilöistä.

Kansaneläkelaitoksen on toimitettava kunnalle maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 12 §:ssä tarkoitetun osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen toteuttamiseksi välttämättömät tiedot maahanmuuttajasta, johon sovelletaan tätä lakia ja joka saa lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa tarkoitettua lapsen kotihoidon tukea.

Kansaneläkelaitoksen on toimitettava kunnalle ja hyvinvointialueelle maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 13 §:ssä tarkoitetun monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen toteuttamiseksi välttämättömät tiedot maahanmuuttajasta, johon sovelletaan tätä lakia ja joka saa muuten kuin tilapäisesti toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitettua toimeentulotukea.

Maahanmuuttoviraston on toimitettava kunnalle ja hyvinvointialueelle maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 13 §:ssä tarkoitetun monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen toteuttamiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettua henkilöistä taikka ihmiskaupan uhrista.

84 §

Kunnan kotoutumista edistävien palveluiden tarjoamiseen liittyvä tiedonsaantioikeus

Kunnalla on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä Maahanmuuttovirastolta tai Digi- ja väestötietovirastolta välttämättömät tiedot maahanmuuttajasta, jolle on tehtävä

12 §:ssä tarkoitettu osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi, 12 §:ssä tarkoitettun arvioinnin ja 14 §:ssä tarkoitettun kotoutumissuunnitelman laatimista varten.

Kunnalla ja hyvinvointialueella on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä toisiltaan, Kansaneläkelaitokselta, Maahanmuuttovirastolta tai Digi- ja väestötietovirastolta välttämättömät tiedot maahanmuuttajasta, jolle on tehtävä 13 §:ssä tarkoitettu monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi, 13 §:ssä tarkoitettun arvioinnin ja 15 §:ssä tarkoitettun kotoutumissuunnitelman laatimista varten.

Kunnalla ja hyvinvointialueella on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä toisiltaan, maahanmuuttajan edeltävältä kotikunnalta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksetta, 2 luvussa tarkoitettulta palveluntuottajalta ja 34 §:ssä tarkoitettulta alaikäisen edustajalta välttämättömät tiedot 18 ja 20 §:ssä tarkoitettuja tehtäviä varten.

85 §

Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeus

Kansaneläkelaitoksella on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä kunnalta tieto maahanmuuttajan 14 §:ssä tarkoitettun kotoutumissuunnitelman tai 15 §:ssä tarkoitettun monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimisesta sekä kyseisen suunnitelman päättymisestä, jos maahanmuuttaja jatkaa omaehtoisia opintoja kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston täytyessä 29 §:ssä tarkoitettulla tavalla, jotta Kansaneläkelaitos voi huomioida muuttuneen tilanteen maksaessaan maahanmuuttajalle työttömyysetuutta ja kulukorvausta.

86 §

Laskennallisten korvausten käsittelyyn liittyvä tiedonsaantioikeus

Työ- ja elinkeinoministeriöllä ja Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksella on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta sekä Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 60 ja 61 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettusta henkilöstä.

Kunnalla on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 60 §:ssä tarkoitettujen korvausten tarkastelemiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettun henkilön oleskeluvasta ja kotikuntalain mukaisesta kotikunnasta.

Hyvinvointialueella on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 61 §:ssä tarkoitettujen korvausten tarkastelemiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettun henkilön ja kotikuntalain mukaisesta kotikunnasta.

87 §

Muiden korvausten hakeminen ja käsittelyyn liittyvä tiedonsaantioikeus

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksella on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta sekä Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 62-64, 67 tai 68 §:ssä tarkoitettujen korvaushakemusten käsittelemiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettusta henkilöstä, ihmiskaupan uhrista tai alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleen lapsesta tai nuoresta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta, Digi- ja väestötietovirastolta, kunnalta ja hyvinvointialueelta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 63, 64 ja 68 §:ssä tarkoitettujen sopimuksen laatimiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettusta henkilöstä tai alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleesta lapsesta tai nuoresta.

Hyvinvointialueella on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 62 ja 64 §:ssä tarkoitettujen korvausten hakemiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettusta henkilöstä. Hyvinvointialueella ja kunnalla on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 67 §:ssä tarkoitettujen korvausten hakemiseksi välttämättömät tiedot ihmiskaupan uhrista. Hyvinvointialueella on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 68 §:ssä tarkoitettujen korvausten hakemiseksi välttämättömät tiedot alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleesta lapsesta tai nuoresta.

Hyvinvointialueella on oikeus käyttää 3 momentin perusteella saatuja tietoja 64 ja 68 §:ssä tarkoitettujen sopimuksen laatimiseksi.

Kunnalla on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 63 §:ssä tarkoitettujen korvausten hakemiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettusta henkilöstä.

Kunnalla on oikeus käyttää 5 momentin perusteella saatuja tietoja 63 §:ssä tarkoitettujen sopimuksen laatimiseksi.

88 §

Valvontatehtäviin liittyvä tiedonsaantioikeus

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 54 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot kunnalta, hyvinvointialueelta ja palveluntuottajalta.

Aluehallintovirastolla ja Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirastolla on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 56 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot kunnalta, hyvinvointialueelta ja palveluntuottajalta.

89 §

Alaikäisen edustajan tiedonsaantioikeus

Ilman huoltajaa olevalle lapselle määrätyllä edustajalla on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 35 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maahanmuuttovirastolta, hyvinvointialueelta, vastaanottokeskukselta, järjestelykeskukselta, kunnalta, Kansaneläkelaitokselta, perheryhmäkodilta sekä palveluntuottajalta.

90 §

Palveluntuottajan kotoutumista edistävien palveluiden tuottamiseen liittyvä tiedonsaantioikeus

Edellä 2 luvussa tarkoitettuja palveluita tuottavalla julkisella tai yksityisellä oppilaitoksella tai muulla palveluntuottajalla, jonka asiakkaaksi kotoutuja-asiakas tai maahanmuuttaja ohjataan kotoutumissuunnitelman mukaisesti, on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä kunnalta ja edeltäviltä palveluntuottajilta tämän lain 2 luvussa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi seuraavat tiedot:

- 1) nimet;

- 2) syntymäaika ja -paikka;
- 3) henkilötunnus;
- 4) äidinkieli;
- 5) asiointikieli;
- 6) kansalaisuus tai kansalaisuudettomuus ja kansallisuus;
- 7) koti- ja asuinpaikka;
- 8) yhteystiedot;
- 9) virkailijan nimi;
- 10) ensimmäisen kotoutumissuunnitelman laatimispäivä;
- 11) merkitty koulutussuositus ja muut osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnissa esiin tulleet koulutukseen liittyvät kartoitukset;
- 12) kielitaidon lähtötason testauksen tulos;
- 13) aiemmin suoritettu koulutus tai tutkinto;
- 14) aiempi ammatti tai työkokemus;
- 15) asiakkaan tavoiteammatti;
- 16) mahdollisen aiemman kotoutumista edistävän koulutuksen tai opintojen opintosuunnitelma ja arvio sen toteutumisesta,
- 17) mahdollisessa aiemmassa kotoutumista edistävässä koulutuksessa tai opinnoissa sovitut toimenpiteet ja tavoitteet jatkosta;
- 18) muut opetukseen tai palveluun osallistumisen kannalta välttämättömät tiedot.

10 luku

Erinäiset säännökset

91 §

Oikaisuvaatimus ja valitus

Jollei tässä laissa toisin säädetä, tämän lain nojalla tehtyyn päätökseen saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolain (434/2003) 7 a luvussa säädetään.

Oikaisuvaatimukseen annettua päätöstä koskevasta muutoksenhausta hallintotuomioistui-
meen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Muutoksenhausta kunnan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain mukaiseen päätökseen säädetään kyseisen lain 16 luvussa. Muutoksenhausta työttömyysetuutta koskevaan päätökseen säädetään työttömyysturvalain 12 luvussa. Muutoksenhausta toimeentulotukea koskevaan päätökseen säädetään sosiaalihuoltolain 6 luvussa.

Kunnan ratkaisuun olla tukematta työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitetun työttömän työnhakijan omaehtoista opiskelua ei saa vaatia oikaisua eikä siitä saa valittaa.

Edellä 14 §:ssä tarkoitettuun kotoutumissuunnitelmaan tai 15 §:ssä tarkoitettuun monialaiseen kotoutumissuunnitelmaan ei saa hakea muutosta valittamalla. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen 41 §:ssä tarkoitettuun päätökseen kuntapaikalle ohjaamisesta ei saa hakea muutosta valittamalla.

92 §

Vakuutusturva

Kunnan on järjestettävä tässä laissa säädettyihin kotoutumista edistäviin palveluihin osallistuvalla työtapaturma- ja ammattitautilain (459/2015) 3 §:n 1 momentissa tarkoitettu vakuutus sekä ryhmävastuuvakuutus siten kuin niistä erikseen säädetään.

93 §

Paluumuuton tukeminen

Hyvinvointialue voi hakemuksesta korvata 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettulle henkilölle, joka palaa vapaaehtoisesti koti- tai lähtömaahansa muuten kuin tilapäisessä tarkoituksessa, kohtuulliset matka- ja muuttokustannukset. Lisäksi hyvinvointialue voi maksaa yhdelle henkilölle enintään kahden kuukauden ja perheelle enintään neljän kuukauden toimeentulotuen perusosan määrää vastaavan paluumuuttoavustuksen.

Korvauksen matka- ja muuttokustannuksista sekä paluumuuttoavustuksen myöntää hakemuksesta se hyvinvointialue, jonka alueella 1 momentissa tarkoitettu henkilö asuu.

Hyvinvointialue voi periä takaisin myöntämänsä korvauksen matka- ja muuttokustannuksista sekä paluumuuttoavustuksen, jos osoittautuu, että korvaus tai avustus on maksettu virheellisin perustein tai perusteettomasti. Hakemus takaisinperinnästä tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä hyvinvointialue sijaitsee.

94 §

Maahantulomatkan kustannusten korvaaminen

Maahanmuuttovirasto korvaa ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitettussa pakolaiskiintiössä Suomeen otetun henkilön ja tämän perheenjäsenen maahantulomatkasta aiheutuneet kustannukset.

Maahanmuuttovirasto voi yksittäisessä tapauksessa päättää hakemuksesta korvata muun kuin 1 momentissa tarkoitettun kansainvälistä suojelua saavan henkilön perheenjäsenen maahantulo- matkasta aiheutuneet kustannukset, jos kustannusten korvaamatta jättäminen olisi kohtuutonta ottaen huomioon kansainvälistä suojelua saavan henkilön tai hänen perheenjäsenensä vaikea vamma, vakava sairaus tai muu näihin rinnastettava poikkeuksellisen painava syy.

95 §

Lain soveltaminen Helsingin kaupunkiin

Mitä tässä laissa säädetään hyvinvointialueesta, sovelletaan myös Helsingin kaupunkiin.

96 §

Lain soveltuminen Ahvenanmaan maakunnassa

Ahvenanmaan maakunnassa annetusta laista (Ålands författningssamling 66/1998) poiketen, tämän lain 8 lukua sovelletaan Ahvenanmaan maakunnan kuntiin.

11 luku

Voimaantulo

97 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20xx

Tällä lailla kumotaan kotoutumisen edistämisestä annettu laki (1386/2010).

Tällä lailla kumotaan valtioneuvoston asetus ilman huoltajaa olevan lapsen edustajalle maksettavasta palkkiosta ja kulukorvauksesta (115/2012).

98 §

Siirtymäsäännökset

Kunnan on haettava tällä lailla kumotun kotoutumisen edistämisestä annetun lain 48 §:n nojalla myönnettäviä korvauksia x päivään xxkuuta 202x mennessä. Kunnan tai hyvinvointialueen on haettava tällä lailla kumotun kotoutumisen edistämisestä annetun lain 50 §:n nojalla myönnettäviä korvauksia x päivään xxkuuta 202x mennessä.

Tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä sovelletaan ennen tämän lain voimaan tuloa laaditun kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston sekä muilta osin kotoutumissuunnitelmaan, kunnes kotoutumissuunnitelma on tarkistettu tämän lain 20 §:n mukaisesti.

Edellä 24 §:ssä tarkoitettuun kotoutumiskoulutukseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, jos koulutus on alkanut ennen tämän lain voimaantuloa.

Kunnan on otettava käyttöön 73 §:ssä tarkoitettu kotoutumisen valtakunnallinen asiakastietojärjestelmä tai 80 §:ssä tarkoitettu kunnan oma asiakastietojärjestelmä vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta. Ennen tämän lain voimaantuloa käyttöön otetut kotoutumisen asiakastietojärjestelmät on saatettava lain mukaisiksi vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta.

Haettaessa muutosta ennen tämän lain voimaantuloa annettuun päätökseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

sosiaalihuoltolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sosiaalihuoltolain (1301/2014) 36 §:n 5 momenttia, sellaisena kuin se on laissa 292/2016, ja
lisätään 14 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 635/2021, uusi 8 a kohta sekä lakiin uusi 22 a §, seuraavasti:

14 §

Tuen tarpeisiin vastaavat sosiaalipalvelut

Hyvinvointialueen sosiaalipalveluina on järjestettävä sen sisältöisenä ja siinä laajuudessa kuin tässä tai muussa laissa säädetään:

8 a) perheryhmäkotitoimintaa;

22 a §

Perheryhmäkoti

Perheryhmäkodilla tarkoitetaan sosiaalihuollon ympärivuorokautista palveluyksikköä, jossa annetaan kotoutumisen edistämistä annetun lain (/) 2 §:n 6 momentissa tarkoitetulle lapselle hoiva, huolenpito ja kasvatus kyseisen lain 31 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Perheryhmäkodin toiminnassa on noudatettava, mitä lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 1 §:ssä on säädetty. Lapsen hoiva, huolenpito ja kasvatus on järjestettävä ja lasta on kohdeltava siten, että hänen yksityisyyttään kunnioitetaan.

Perheryhmäkodin toiminnassa on huolehdittava siitä, että:

- 1) toimintaan on riittävät ja asianmukaiset toimitilat ja toimintavälineet;
- 2) hoiva-, huolenpito- ja kasvatustehtävissä toimii vähintään seitsemän työntekijää. Jos samassa rakennuksessa on useampi palveluyksikkö, palveluyksikköä kohden tulee olla vähintään kuusi hoiva-, huolenpito- ja kasvatustehtävissä toimivaa työntekijää;
- 3) hoiva-, huolenpito- ja kasvatustehtävissä olevan henkilöstön määrässä ja rakenteessa huomioidaan asiakkaiden erityistarpeet;
- 4) palveluyksikössä on lasten tarvitsemaan hoivaan, huolenpitoon ja kasvatukseen nähden riittävä määrä sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 3 §:ssä tarkoitettuja sosiaalihuollon ammattihenkilöitä sekä muuta henkilöstöä;
- 5) palveluyksikön hoiva-, huolenpito- ja kasvatustehtävistä vastaava johtaja täyttää sosiaalihuoltolain 46 a §:n 3 momentissa säädetty edellytykset.

Palveluyksikössä voi olla enintään seitsemän asiakaspaikkaa. Samassa rakennuksessa voi olla asiakaspaikkoja enintään 24 lapselle.

Kiireellisissä tapauksissa voidaan väliaikaisesti poiketa 3 momentissa tarkoitetuista lasten määristä, jos se on välttämätöntä lapsen hoivan järjestämiseksi.

Perheryhmäkotitoiminnassa voidaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston päätöksellä poiketa määräaikaisesti yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) 7 §:ssä tarkoitettua toiminnan aloittamiseen liittyvästä lupakäytännöstä, jos palvelua ei saada laajamittaisen maahantulon tai muun siihen vertautuvan syyn vuoksi muutoin järjestettyä.

Vaihtoehto 1: Aineiden ja esineiden haltuunottoon ja asiakkaan käytössä olevien tilojen tarkastamiseen perheryhmäkodissa sovelletaan, mitä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain 60–62 §:ssä ja 63 §:n 1–3 momentissa säädetään. Aineiden ja esineiden haltuun ottamisesta ja asukkaan käytössä olevien tilojen tarkastamisesta tehdystä pöytäkirjasta toimitetaan jäljennös hyvinvointialueelle ja toimintaa valvovalle aluehallintovirastolle.

Vaihtoehto 2: Pykälään ei esitetä rajoitustoimenpiteitä koskevaa sääntelyä.

36 §

Palvelutarpeen arviointi

Palvelutarpeen arvioinnista vastaa palvelutarpeen arvioimisen kannalta tarkoituksenmukainen sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 3 §:ssä tarkoitettu sosiaalihuollon ammattihenkilö, jollei muualla laissa toisin säädetä. Erityistä tukea tarvitsevien lasten ja muiden erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden palvelutarpeen arvioinnin tekemisestä vastaa virkasuhteessa oleva sosiaalityöntekijä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 .

3.

Laki

henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain (615/2020) 1, 3, 11 ja 13 § seuraavasti:

1 §

Lain soveltamisala ja henkilötietojen käsittelyn tarkoitus

Tätä lakia sovelletaan, jollei muualla laissa toisin säädetä, henkilötietojen kokonaan tai osittain automatisoituun käsittelyyn sekä muuhun henkilötietojen käsittelyyn, kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilörekisteri tai sen osa ja henkilötietoja käsitellään seuraavissa tarkoituksissa:

- 1) ulkomaalaisen maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua koskevien asioiden käsittely sekä niitä koskeva päätöksenteko ja valvonta;
- 2) Suomen kansalaisuuden saamista, säilyttämistä, menettämistä ja kansalaisuudesta vapautumista sekä kansalaisuusaseman määrittämistä koskevien asioiden käsittely ja päätöksenteko;
- 3) kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan vastaanotto, ihmiskaupan uhrien auttaminen sekä ilman huoltajaa olevan lapsen edustajatoiminta osana vastaanottotoimintaa sekä näiden ohjaus, suunnittelu ja valvonta;
- 4) ulkomaalaisen sijoittaminen säilöönottoyksikköön, ulkomaalaisen kohtelu säilöönottoyksikössä sekä säilöönottoyksikön järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen;
- 5) kuntapaikalle ohjaaminen sekä ilman huoltajaa olevan oleskeluluvan saaneen lapsen edustajatoiminta sekä näiden ohjaus, suunnittelu ja valvonta.

Silloin, kun henkilötietoja käsitellään edellä 1 momentin 1 tai 2 kohdassa säädetyissä tarkoituksissa, niitä käsitellään lisäksi myös kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Tässä laissa säädetään lisäksi oikeudesta saada oikeushenkilöitä koskevia tietoja 1 momentin mukaisissa tarkoituksissa.

Tätä lakia ei sovelleta Suomessa oleviin diplomaattisiin edustajiin eikä niihin kansainvälisten järjestöjen virkamiehiin, joiden asemasta määrätään Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa.

3 §

Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjät ja vastuunjako

Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään tallennetaan 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettussa käsittelytarkoituksessa käsiteltävät muut kuin viisumien käsittelyä ja päätöksentekoa koskevat tiedot sekä 1 §:n 1 momentin 2–5 kohdassa ja 2 momentissa tarkoitettussa käsittelykäyttötarkoituksessa käsiteltävät tiedot.

Kukin viranomainen saa käsitellä tallentamiaan tietoja lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi seuraavasti:

- 1) Maahanmuuttovirasto 1 §:n 1 momentin 1–5 kohdan käsittelytarkoituksessa;
- 2) poliisi 1 §:n 1 momentin 1 kohdan käsittelytarkoituksessa;
- 3) suojelupoliisi 1 §:n 2 momentin käsittelytarkoituksessa;

- 4) Rajavartiolaitos 1 §:n 1 momentin 1 kohdan käsittelytarkoituksessa;
- 5) vastaanottokeskus 1 §:n 1 momentin 3 kohdan käsittelytarkoituksessa;
- 6) järjestelykeskus 1 §:n 1 momentin 1 ja 3 kohdan käsittelytarkoituksessa;
- 7) säilöönottoyksikkö 1 §:n 1 momentin 4 kohdan käsittelytarkoituksessa;
- 8) ulkoministeriö 1 §:n 1 momentin 1 kohdan käsittelytarkoituksessa;
- 9) edustusto 1 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan käsittelytarkoituksessa;
- 10) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 1 §:n 1 momentin 1 ja 5 kohdan käsittelytarkoituksessa;

11) hyvinvointialue 1 §:n 1 momentin 5 käsittelytarkoituksessa.

Kukin 2 momentin viranomaisiin toimii ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjänä tallentamiensa tietojen osalta. Poliisin tallentamien tietojen rekisterinpitäjänä toimii Poliisihallitus ja Rajavartiolaitoksen tallentamien tietojen rekisterinpitäjänä Rajavartiolaitoksen esikunta. Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen rekisteröintitietojen rekisterinpitäjänä toimii kuitenkin Maahanmuuttovirasto.

Maahanmuuttovirasto vastaa ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmästä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) mukaisesti. Lisäksi Maahanmuuttovirasto toimii ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä tietosuojaa-asetuksen 28 artiklan ja 1 §:n 2 momentin käsittelytarkoituksessa rikosasioiden tietosuojalain 17 §:n mukaisena henkilötietojen käsittelijänä, sen mukaan kuin siitä erikseen sovitaan, rekisteröidyn omiin tietoihin pääsyn sekä henkilötietojen oikaisemisen, sähköisen luovutustavan, poistamisen ja arkistoinnin toteuttajana muun rekisterinpitäjän lukuun siltä osin kuin Maahanmuuttovirasto ei ole rekisterinpitäjä.

11 §

Tiedonsaantioikeus ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjien välillä

Käsitellessään tietoja ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä

1) Maahanmuuttovirastolla on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tämän lain 1 §:n 1 momentin 1–5 kohdan käsittelytarkoituksessa ulkomaalaislain, kansalaisuuslain (359/2003), kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain (907/2017), jäljempänä kausityölaki, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetun lain (908/2017), jäljempänä ICT-laki, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain (719/2018), jäljempänä tutkija- ja opiskelijalaki, kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011), jäljempänä vastaanottolaki, säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain (116/2002), jäljempänä säilöölaki, ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain (/20), jäljempänä kotoutumislaki, mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot poliisilta, suojelupoliisilta, Rajavartiolaitokselta, vastaanottokeskukselta, järjestelykeskukselta, säilöönottoyksiköltä, ulkoministeriöltä, edustustolta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta sekä hyvinvointialueelta;

2) vastaanottokeskuksella on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tämän lain 1 §:n 1 momentin 3 kohdan käsittelytarkoituksessa vastaanottolain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maahanmuuttovirastolta, poliisilta, Rajavartiolaitokselta, toiselta vastaanottokeskukselta, järjestelykeskukselta, säilöönottoyksiköltä ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta;

3) järjestelykeskuksella on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tämän lain 1 §:n 1 momentin 1 ja 3 kohdan käsittelytarkoituksessa ulkomaalaislain ja vastaanottolain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maahanmuuttovirastolta, poliisilta, Rajavartiolaitokselta, vastaanottokeskukselta, toiselta järjestelykeskukselta, säilöönottoyksiköltä ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta;

4) säilöönottoyksiköllä on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tämän lain 1 §:n 1 momentin 4 kohdan käsittelytarkoituksessa säilölain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maahanmuuttovirastolta, poliisilta, Rajavartiolaitokselta, vastaanottokeskukselta, järjestelykeskukselta ja toiselta säilöönottoyksiköltä;

5) ulkoministeriöllä on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tämän lain 1 §:n 1 momentin 1 kohdan käsittelytarkoituksessa ulkomaalaislain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maahanmuuttovirastolta, poliisilta, Rajavartiolaitokselta ja edustustolta;

6) edustustolla on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tämän lain 1 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan käsittelytarkoituksessa ulkomaalaislain ja kansalaisuuslain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maahanmuuttovirastolta, poliisilta, Rajavartiolaitokselta ja ulkoministeriöltä;

7) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tämän lain 1 §:n 1 momentin 1 ja 5 kohdan käsittelytarkoituksessa ulkomaalaislain ja kotoutumislain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maahanmuuttovirastolta, poliisilta, Rajavartiolaitokselta, vastaanottokeskukselta, järjestelykeskukselta ja edustustolta;

8) hyvinvointialueella on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tämän lain 1 §:n 1 momentin 5 kohdan käsittelytarkoituksessa kotoutumislain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maahanmuuttovirastolta, vastaanottokeskukselta ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta.

Poliisin ja suojelupoliisin tiedonsaantioikeudesta säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa.

Rajavartiolaitoksen tiedonsaantioikeudesta säädetään henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa.

Mitä tässä pykälässä säädetään, ei koske oleskeluluvan, oleskelulupakortin tai oleskelukortin hakijalta taikka muukalaispassin tai pakolaisen matkustusasiakirjan hakijalta otettuja sormenjälkiä, ellei muualla laissa toisin säädetä.

13 §

Muu tiedonsaantioikeus

Maahanmuuttovirastolla on 1 §:n 1 momentin 1–5 kohdan, vastaanottokeskuksella 1 §:n 1 momentin 3 kohdan, järjestelykeskuksella 1 §:n 1 momentin 1 ja 3 kohdan, säilöönottoyksiköllä 1 §:n 1 momentin 4 kohdan, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella, ulkoministeriöllä ja edustustolla 1 §:n 1 momentin 1 kohdan sekä hyvinvointialueella 1 §:n 1 momentin 5 kohdan käsittelytarkoituksessa ulkomaalaislain, kansalaisuuslain, kausityölain, ICT-lain, tutkija- ja opiskelijalain, vastaanottolain, säilölain ja kotoutumislain mukaisten tehtävien hoitamiseksi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada maksutta välttämättömiä luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä koskevia tietoja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:ssä tarkoitetuilta tahoilta sekä yksityiseltä palveluntuottajalta ja ilman huoltajaa olevalle lapselle määrättyä edustajalta.

Poliisin tiedonsaantioikeudesta säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa.

Rajavartiolaitoksen tiedonsaantioikeudesta säädetään henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa.

Maahanmuuttovirastolla, vastaanottokeskuksella, järjestelykeskuksella sekä säilöönottoyksiköllä on lisäksi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada maksutta tehtäviensä suorittamista varten tarpeellisia tietoja seuraavasti:

1) kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion

määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 604/2013 8 ja 16 artiklan mukaisen harkinnan tekemiseksi henkilön kyvystä huolehtia turvapaikkaa hakeneesta lapsesta tai häneen riippuvuussuhteessa olevasta:

a) Oikeusrekisterikeskukselta sakkorekisteristä henkilön henkilötiedot, ratkaisutiedot, täytäntöönpanoasiatiedot, muuntorangaistusasiat ja tapahtumatiedot;

b) Oikeusrekisterikeskukselta oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä ja sen osajärjestelmistä tiedot syyttäväviranomaisessa tai tuomioistuimessa vireillä olevista tai olleista henkilön tekemiksi epäillyistä rikoksista;

c) Oikeusrekisterikeskukselta rikosrekisteristä henkilön rikosrekisteriote;

d) esitutkintaviranomaiselta tiedot henkilön tekemäksi epäilyistä rikoksesta, häntä koskevasta rikosilmoituksesta ja esitutkinnasta;

e) hyvinvointialueelta tiedot henkilön saamista sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluista sekä sosiaalietuuksista;

f) Verohallinnolta henkilön varallisuus- ja tulotiedot;

g) Rikosseuraamuslaitokselta henkilön yhteystiedot, olinpaikka ja vapautumispäivä;

2) Oikeusrekisterikeskukselta oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä ja sen osajärjestelmistä sekä rikosrekisteristä tiedot:

a) syyttäväviranomaisessa tai tuomioistuimessa vireillä olevista tai olleista perheenkokoajan tekemiksi epäillyistä rikoksista lapsen edun, yhteiselämän mahdollisuuksien tai toimeentuloedellytyksen arvioimiseksi tehtäessä kokonaisharkintaa oleskeluluvan ja oleskeluoikeuden edellytysten selvittämiseksi;

b) elatusvelvollisuudesta perhesiteen perusteella myönnettävän oleskeluluvan tai oleskelukortin tai oleskeluoikeuden rekisteröinnin edellytysten selvittämiseksi;

c) elatusvelvollisuudesta toimeentuloedellytyksen selvittämiseksi;

d) tuomioistuimessa vireillä olevista asioista ja tehdyistä päätöksistä, jotka koskevat Maahanmuuttoviraston ratkaisua tai toimivaltaa tai joilla on merkitystä Maahanmuuttovirastossa vireillä olevan asian käsittelylle;

e) vireilletuloasiakirjoista, ratkaisun perusteena olleista asiakirjoista ja käsittelyasiakirjoista lapsen edun ja oleskeluluvan yleisten myöntämisedellytysten arvioimiseksi;

f) perheenkokoajan rikosrekisteriotteesta lapsen edun, yhteiselämän mahdollisuuksien tai toimeentuloedellytyksen arvioimiseksi tehtäessä kokonaisharkintaa oleskeluluvan ja oleskeluoikeuden edellytysten selvittämiseksi;

3) esitutkintaviranomaiselta tiedot perheenkokoajan tekemäksi epäilyistä rikoksesta, häntä koskevasta rikosilmoituksesta ja esitutkinnasta lapsen edun, yhteiselämän mahdollisuuksien tai toimeentuloedellytyksen arvioimiseksi tehtäessä kokonaisharkintaa oleskeluluvan ja oleskeluoikeuden edellytysten selvittämiseksi sekä tiedot esitutkinnasta ja vireillä olevista tai vireillä olleista rikosilmoituksista ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ottamista koskevaa päätösharkintaa varten;

4) Kansaneläkelaitokselta tulo-, etuus- ja perhesuhdetiedot ristiriitaisiksi epäiltyjen tietojen selvittämiseksi tai työ- ja perhesuhteiden aitouden selvittämiseksi;

5) hyvinvointialueelta tiedot ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään esitetyn henkilön taustoista ja tilanteesta, hänen saamistaan sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluista sekä tiedot lastensuojelun tarpeen selvittämisestä ja lastensuojeluasiakkuudesta auttamistoimien tarpeen selvittämiseksi;

6) Verohallinnolta varallisuus- ja tulotiedot ristiriitaisiksi epäiltyjen tietojen selvittämiseksi tai työ- ja perhesuhteiden aitouden selvittämiseksi;

7) Opetushallitukselta tai koulutuksen järjestäjältä tiedot ulkomaalaisen opiskelu-oikeuden alkamisesta, opiskelu-oikeuden väliaikaisesta keskeyttämisestä, muusta opintojen väliaikaisesta keskeyttämisestä, opiskelu-oikeuden ja opintojen päättymisestä, lukuvuosimaksun suuruudesta ja suorittamisesta, koulutuksen järjestäjän antamista apurahoista, asuntoeduista ja ateriaeduista sekä opintosuorituksista, arvosanoista ja tutkinnoista tehtäessä kokonaisharkintaa oleskeluluvan, oleskeluoikeuden tai kansalaisuuden saamisen edellytysten selvittämiseksi;

8) ulkoministeriöltä tai edustustolta tiedot kielteisestä asiakirjan laillistamispäätöksestä ulkomaisen asiakirjan luotettavuuden arvioimiseksi;

9) Liikenne- ja viestintävirastolta ja Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksesta tiedot ulkomaalaisen ja tämän perheenjäsenen oikeudesta harjoittaa tiettyä ammattia toimeentuloedellytyksen tai oleskeluluvan, kausityöoleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisen tai oleskeluoikeuden rekisteröinnin edellytysten selvittämiseksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 .

4.

Laki

vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) 9 §, 10 §:n 1 momentti ja 24 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 9 § ja 10 §:n 1 momentti laissa 579/2015 ja 24 §:n 1 momentti laissa 1219/2020, seuraavasti:

9 §

Valtionosuuden määrä

Kansanopiston, kansalaisopiston ja kesäyliopiston ylläpitäjälle myönnetään valtionosuutta 57 prosenttia sekä opintokeskuksen ja liikunnan koulutuskeskuksen ylläpitäjälle 65 prosenttia 8 §:n mukaan lasketusta euromäärästä. Edellä 2 §:n 8 momentissa tarkoitettujen oppilaitoksen ylläpitäjälle myönnetään valtionosuutta 57 prosenttia 8 §:n mukaan lasketusta euromäärästä.

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 edistämistä annetun lain (/20) 14 §:ssä tarkoitettu voimassa oleva kotoutumissuunnitelma tai 15 §:ssä tarkoitettu voimassa oleva monialainen kotoutumissuunnitelma taikka yhden vuoden aikana viimeisen kotoutumissuunnitelman voimassaolon päättymisen jälkeen. Lisäksi edellytetään, että koulutuksessa noudatetaan kotoutumisen edistämistä annetun lain 24 §:n 4 momentissa tarkoitettuja aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita tai 24 §:n 5 momentin 1 kohdassa tarkoitettua Opetushallituksen laatimaa vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmasuosituksia. Valtionosuutta myönnetään lisäksi sata prosenttia koulutuksesta, joka on oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua koulutusta.

Yhdistetyssä oppilaitoksessa valtionosuusprosentti määräytyy kunkin oppilaitosmuodon osalta erikseen.

Myönnettäessä valtionosuutta kunnan ja kuntayhtymän ylläpitämälle kansanopistolle, kansalaisopistolle, kesäyliopistolle tai liikunnan koulutuskeskukselle 8 §:ssä tarkoitettua valtionosuuden perusteesta otetaan vuosina 2017—2019 huomioon kansanopistojen osalta 98,53 prosenttia, kansalaisopistojen osalta 98,19 prosenttia, kesäyliopistojen osalta 98,65 prosenttia ja liikunnan koulutuskeskusten osalta 99,10 prosenttia.

Opetus- ja kulttuuriministeriö voi hakemuksesta myöntää valtionosuutta enemmän kuin 1 momentissa säädetään 4 §:n nojalla myönnetyn ylläpitämisluvan saaneelle kansanopiston ylläpitäjälle, jos oppilaitoksen luvan mukainen pääasiallinen koulutustehtävä on vaikeasti vammaisille järjestettävä koulutus. Valtionosuuden määrä voi olla enintään 80 prosenttia 8 §:n mukaan lasketusta euromäärästä. Opetus- ja kulttuuriministeriö voi ylläpitäjää kuultuaan muuttaa päätöstä, jos kansanopiston järjestämässä koulutuksessa tapahtuneet olennaiset muutokset sitä edellyttävät.

Kansanopistojen ylläpitäjälle, joka järjestää 7 a luvussa tarkoitettua koulutusta, valtionosuutta myönnetään koulutuksen järjestämiseen sata prosenttia 8 §:n mukaan lasketusta euromäärästä opetus- ja kulttuuriministeriön 10 §:n nojalla vahvistamalle määrälle oppilaitoksen ylläpitäjän järjestämää oppivelvollisuuteen kuuluvaa koulutusta.

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. Opetus- ja kulttuuriministeriö vahvistaa vuosittain valtion talousarvion rajoissa niiden opiskelijaviikkojen ja opetustuntien määrän, joihin 9 §:n 2 momentin mukaisesti myönnetään sadan prosentin valtionosuus. Yhdistetyn oppilaitoksen osalta suoritteiden määrät vahvistetaan erikseen kullekin oppilaitosmuodolle.

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 (/20) 14 §:ssä tarkoitettu voimassa oleva kotoutumissuunnitelma tai 15 §:ssä tarkoitettu voimassa oleva monialainen kotoutumissuunnitelma tai yhden vuoden aikana viimeisen kotoutumissuunnitelman voimassaolon päättymisen jälkeen. Lisäksi edellytetään, että koulutuksessa noudatetaan kotoutumisen edistämisestä annetun lain 24 §:n 4 momentissa tarkoitettuja aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita tai 24 §:n 5 momentin 1 kohdassa tarkoitettua Opetushallituksen laatimaa vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmasuosittelusta. Maksua ei myöskään peritä 7 a luvussa tarkoitettussa koulutuksessa eikä oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettussa koulutuksessa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 .

LUONNOS
2.5.2022

5.

Laki

oppivelvollisuuslain 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan oppivelvollisuuslain (1214/2020) 5 §:n 2 momenttia seuraavasti:

5 §

Oppivelvollisuuden suorittaminen eräissä tilanteissa

Oppivelvollinen, joka on suorittanut perusopetuslain 26 §:n 1 momentissa tarkoitetun perusopetuksen ja jolta puuttuu perusopetuksen jälkeisen koulutuksen suorittamiseksi riittävä suomen tai ruotsin kielen taito, voi suorittaa oppivelvollisuutta kansanopistossa järjestettävässä sellaisessa koulutuksessa, jossa noudatetaan kotoutumisen edistämistä annetun lain (/20) 24 §:n 4 momentissa tarkoitettuja aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita tai 24 §:n 5 momentin 1 kohdassa tarkoitettua Opetushallituksen laatimaa vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmasuosittelua.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 .

LUONNOS
2.5.2022

6.

Laki

Digi- ja väestötietoviraston eräistä henkilörekistereistä annetun lain 8 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Digi- ja väestötietoviraston eräistä henkilörekistereistä annetun lain (1156/2019) 8 §:n 5 momentti seuraavasti:

8 §

Holhousasioiden rekisteriin tallennettavat tiedot

Mitä edellä säädetään edunvalvojasta ja päämiehestä, on sovellettava kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 39 §:ssä sekä kotoutumisen edistämisestä annetun lain (/20) 35 §:ssä tarkoitettuun lapsen edustajaan ja lapseen silloin, kun edustajan määräämistä koskeva tieto on tallennettava holhousasioiden rekisteriin.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

Työministeri Tuula Haatainen

2.

Laki

sosiaalihuoltolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sosiaalihuoltolain (1301/2014) 36 §:n 5 momenttia, sellaisena kuin se on laissa 292/2016, ja

lisätään 14 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 635/2021, uusi 8 a kohta sekä lakiin uusi 22 a §, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

14 §

14 §

Tuen tarpeisiin vastaavat sosiaalipalvelut

Tuen tarpeisiin vastaavat sosiaalipalvelut

Hyvinvointialueen sosiaalipalveluina on järjestettävä sen sisältöisenä ja siinä laajuudessa kuin tässä tai muussa laissa säädetään:

Hyvinvointialueen sosiaalipalveluina on järjestettävä sen sisältöisenä ja siinä laajuudessa kuin tässä tai muussa laissa säädetään:

(uusi 8 a kohta)

8 a) perheryhmäkotoimintaa;

(uusi 22 a §)

22 a §

Perheryhmäkoti

*Perheryhmäkodilla tarkoitetaan sosiaali-
huollon ympärivuorokautista palveluyksik-
köä, jossa annetaan kotoutumisen edistämi-
sestä annetun lain (/) 2 §:n 6 momentissa
tarkoitettulle lapselle hoiva, huolenpito ja kas-
vatus kyseisen lain 31 §:ssä tarkoitettulla ta-
valla. Perheryhmäkodin toiminnassa on nou-
datettava, mitä lapsen huollosta ja tapaamis-
oikeudesta annetun lain 1 §:ssä on säädetty.
Lapsen hoiva, huolenpito ja kasvatus on jär-
jestettävä ja lasta on kohdeltava siten, että hä-
nen yksityisyyttään kunnioitetaan.*

*Perheryhmäkodin toiminnassa on huoleh-
dittava siitä, että:*

1) toimintaan on riittävät ja asianmukaiset toimitilat ja toimintavälineet;

2) hoiva-, huolenpito- ja kasvatustehtävissä toimii vähintään seitsemän työntekijää. Jos samassa rakennuksessa on useampi palveluyksikkö, palveluyksikköä kohden tulee olla vähintään kuusi hoiva-, huolenpito- ja kasvatustehtävissä toimivaa työntekijää;

3) hoiva-, huolenpito- ja kasvatustehtävissä olevan henkilöstön määrässä ja rakenteessa huomioidaan asiakkaiden erityistarpeet;

4) palveluyksikössä on lasten tarvitsemaan hoivaan, huolenpitoon ja kasvatukseen nähdyn riittävä määrä sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 3 §:ssä tarkoitettuja sosiaalihuollon ammattihenkilöitä sekä muuta henkilöstöä;

5) palveluyksikön hoiva-, huolenpito- ja kasvatustehtävistä vastaava johtaja täyttää sosiaalihuoltolain 46 a §:n 3 momentissa säädetyt edellytykset.

Palveluyksikössä voi olla enintään seitsemän asiakaspaikkaa. Samassa rakennuksessa voi olla asiakaspaikkoja enintään 24 lapselle.

Kiireellisissä tapauksissa voidaan väliaikaisesti poiketa 3 momentissa tarkoitetuista lasten määristä, jos se on välttämätöntä lapsen hoivan järjestämiseksi.

Perheryhmäkotitoiminnassa voidaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston päätöksellä poiketa määräaikaisesti yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) 7 §:ssä tarkoitettua toiminnan aloittamiseen liittyvästä lupakäytännöstä, jos palvelua ei saada laajamittaisen maahantulon tai muun siihen vertautuvan syyn vuoksi muutoin järjestettyä.

Vaihtoehto 1: Aineiden ja esineiden haltuunottoon ja asiakkaan käytössä olevien tilojen tarkastamiseen perheryhmäkodissa sovelletaan, mitä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain 60–62 §:ssä ja 63 §:n 1–3 momentissa säädetään. Aineiden ja esineiden haltuun ottamisesta ja asukkaan käytössä olevien tilojen tarkastamisesta tehdystä pöytäkirjasta toimitetaan jäljennös hyvinvointialueelle ja toimintaa valvovalle aluehallintovirastolle.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

*Vaihtoehto 2: Pykälään ei esitetä rajoitus-
toimenpiteitä koskevaa sääntelyä.*

36 §

36 §

Palvelutarpeen arviointi

Palvelutarpeen arviointi

Palvelutarpeen arvioinnista vastaa palvelutarpeen arvioimisen kannalta tarkoituksenmukainen sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain (817/2015) 3 §:ssä tarkoitettu sosiaalihuollon ammattihenkilö, jollei muualla laissa toisin säädetä. Erityistä tukea tarvitsevien lasten ja muiden erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden palvelutarpeen arvioinnin tekemisestä vastaa virkasuhteessa oleva sosiaalityöntekijä.

Palvelutarpeen arvioinnista vastaa palvelutarpeen arvioimisen kannalta tarkoituksenmukainen sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 3 §:ssä tarkoitettu sosiaalihuollon ammattihenkilö, jollei muualla laissa toisin säädetä. Erityistä tukea tarvitsevien lasten ja muiden erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden palvelutarpeen arvioinnin tekemisestä vastaa virkasuhteessa oleva sosiaalityöntekijä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20

3.

Laki

henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain (615/2020) 1, 3, 11 ja 13 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

1 §

Lain soveltamisala ja henkilötietojen käsittelyn tarkoitus

Lain soveltamisala ja henkilötietojen käsittelyn tarkoitus

Tätä lakia sovelletaan, jollei muualla laissa toisin säädetä, henkilötietojen kokonaan tai osittain automatisoituun käsittelyyn sekä

Tätä lakia sovelletaan, jollei muualla laissa toisin säädetä, henkilötietojen kokonaan tai osittain automatisoituun käsittelyyn sekä

muuhun henkilötietojen käsittelyyn, kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilökisteri tai sen osa ja henkilötietoja käsitellään seuraavissa tarkoituksissa:

1) ulkomaalaisen maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua koskevien asioiden käsittely sekä niitä koskeva päätöksenteko ja valvonta;

2) Suomen kansalaisuuden saamista, säilyttämistä, menettämistä ja kansalaisuudesta vapautumista sekä kansalaisuusaseman määrittämistä koskevien asioiden käsittely ja päätöksenteko;

3) kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan vastaanotto, ihmiskauppan uhrien auttaminen sekä ilman huoltajaa olevan lapsen edustajatoiminta osana vastaanottotoimintaa sekä näiden ohjaus, suunnittelu ja valvonta;

4) ulkomaalaisen sijoittaminen säilöönottoyksikköön, ulkomaalaisen kohtelu säilöönottoyksikössä sekä säilöönottoyksikön järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen;

5) kuntaan osoittaminen.

Silloin, kun henkilötietoja käsitellään edellä 1 momentin 1 tai 2 kohdassa säädetyissä tarkoituksissa, niitä käsitellään lisäksi myös kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Tässä laissa säädetään lisäksi oikeudesta saada oikeushenkilöitä koskevia tietoja 1 momentin mukaisissa tarkoituksissa.

Tätä lakia ei sovelleta Suomessa oleviin diplomaattisiin edustajiin eikä niihin kansainvälisten järjestöjen virkamiehiin, joiden asemasta määrätään Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa.

muuhun henkilötietojen käsittelyyn, kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilökisteri tai sen osa ja henkilötietoja käsitellään seuraavissa tarkoituksissa:

1) ulkomaalaisen maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua koskevien asioiden käsittely sekä niitä koskeva päätöksenteko ja valvonta;

2) Suomen kansalaisuuden saamista, säilyttämistä, menettämistä ja kansalaisuudesta vapautumista sekä kansalaisuusaseman määrittämistä koskevien asioiden käsittely ja päätöksenteko;

3) kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan vastaanotto, ihmiskauppan uhrien auttaminen sekä ilman huoltajaa olevan lapsen edustajatoiminta osana vastaanottotoimintaa sekä näiden ohjaus, suunnittelu ja valvonta;

4) ulkomaalaisen sijoittaminen säilöönottoyksikköön, ulkomaalaisen kohtelu säilöönottoyksikössä sekä säilöönottoyksikön järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen;

5) *kuntapaikalle ohjaaminen sekä ilman huoltajaa olevan oleskeluluvan saaneen lapsen edustajatoiminta sekä näiden ohjaus, suunnittelu ja valvonta.*

Silloin, kun henkilötietoja käsitellään edellä 1 momentin 1 tai 2 kohdassa säädetyissä tarkoituksissa, niitä käsitellään lisäksi myös kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Tässä laissa säädetään lisäksi oikeudesta saada oikeushenkilöitä koskevia tietoja 1 momentin mukaisissa tarkoituksissa.

Tätä lakia ei sovelleta Suomessa oleviin diplomaattisiin edustajiin eikä niihin kansainvälisten järjestöjen virkamiehiin, joiden asemasta määrätään Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa.

3 §

Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjät ja vastuunjako

Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään tallennetaan 1 §:n 1 momentin 1 koh-

3 §

Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjät ja vastuunjako

Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään tallennetaan 1 §:n 1 momentin 1 koh-

dassa tarkoitettussa käsittelytarkoituksessa käsiteltävät muut kuin viisumien käsittelyä ja päätöksentekoa koskevat tiedot sekä 1 §:n 1 momentin 2–5 kohdassa ja 2 momentissa tarkoitettussa käsittelykäyttötarkoituksessa käsiteltävät tiedot.

Kukin viranomaisiin saa käsitellä tallentamia tietoja lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi seuraavasti:

- 1) Maahanmuuttovirasto 1 §:n 1 momentin 1–5 kohdan käsittelytarkoituksessa;
- 2) poliisi 1 §:n 1 momentin 1 kohdan käsittelytarkoituksessa;
- 3) suojelupoliisi 1 §:n 2 momentin käsittelytarkoituksessa;
- 4) Rajavartiolaitos 1 §:n 1 momentin 1 kohdan käsittelytarkoituksessa;
- 5) vastaanottokeskus 1 §:n 1 momentin 3 kohdan käsittelytarkoituksessa;
- 6) järjestelykeskus 1 §:n 1 momentin 1 ja 3 kohdan käsittelytarkoituksessa;
- 7) säilönottoyksikkö 1 §:n 1 momentin 4 kohdan käsittelytarkoituksessa;
- 8) ulkoministeriö 1 §:n 1 momentin 1 kohdan käsittelytarkoituksessa;
- 9) edustusto 1 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan käsittelytarkoituksessa;
- 10) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 1 §:n 1 momentin 1 ja 5 kohdan käsittelytarkoituksessa;
- 11) *työ- ja elinkeinotoimisto* 1 §:n 1 momentin 1 kohdan käsittelytarkoituksessa.

Kukin 2 momentin viranomaisiin toimii ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjänä tallentamiensa tietojen osalta. Poliisin tallentamien tietojen rekisterinpitäjänä toimii Poliisihallitus ja Rajavartiolaitoksen tallentamien tietojen rekisterinpitäjänä Rajavartiolaitoksen esikunta. Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen rekisteröintitietojen rekisterinpitäjänä toimii kuitenkin Maahanmuuttovirasto.

Maahanmuuttovirasto vastaa ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmästä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) mukaisesti. Lisäksi Maahanmuuttovirasto toimii ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä tietosuojasäätöasetuksen 28

dassa tarkoitettussa käsittelytarkoituksessa käsiteltävät muut kuin viisumien käsittelyä ja päätöksentekoa koskevat tiedot sekä 1 §:n 1 momentin 2–5 kohdassa ja 2 momentissa tarkoitettussa käsittelykäyttötarkoituksessa käsiteltävät tiedot.

Kukin viranomaisiin saa käsitellä tallentamia tietoja lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi seuraavasti:

- 1) Maahanmuuttovirasto 1 §:n 1 momentin 1–5 kohdan käsittelytarkoituksessa;
- 2) poliisi 1 §:n 1 momentin 1 kohdan käsittelytarkoituksessa;
- 3) suojelupoliisi 1 §:n 2 momentin käsittelytarkoituksessa;
- 4) Rajavartiolaitos 1 §:n 1 momentin 1 kohdan käsittelytarkoituksessa;
- 5) vastaanottokeskus 1 §:n 1 momentin 3 kohdan käsittelytarkoituksessa;
- 6) järjestelykeskus 1 §:n 1 momentin 1 ja 3 kohdan käsittelytarkoituksessa;
- 7) säilönottoyksikkö 1 §:n 1 momentin 4 kohdan käsittelytarkoituksessa;
- 8) ulkoministeriö 1 §:n 1 momentin 1 kohdan käsittelytarkoituksessa;
- 9) edustusto 1 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan käsittelytarkoituksessa;
- 10) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 1 §:n 1 momentin 1 ja 5 kohdan käsittelytarkoituksessa;
- 11) *hyvinvointialue* 1 §:n 1 momentin 5 käsittelytarkoituksessa.

Kukin 2 momentin viranomaisiin toimii ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjänä tallentamiensa tietojen osalta. Poliisin tallentamien tietojen rekisterinpitäjänä toimii Poliisihallitus ja Rajavartiolaitoksen tallentamien tietojen rekisterinpitäjänä Rajavartiolaitoksen esikunta. Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen rekisteröintitietojen rekisterinpitäjänä toimii kuitenkin Maahanmuuttovirasto.

Maahanmuuttovirasto vastaa ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmästä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) mukaisesti. Lisäksi Maahanmuuttovirasto toimii ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä tietosuojasäätöasetuksen 28

artiklan ja 1 §:n 2 momentin käsittelytarkoituksessa rikosasioiden tietosuojalain 17 §:n mukaisena henkilötietojen käsittelijänä, sen mukaan kuin siitä erikseen sovitaan, rekisteröidyn omiin tietoihin pääsyn sekä henkilötietojen oikaisemisen, sähköisen luovutustavan, poistamisen ja arkistoinnin toteuttajana muun rekisterinpitäjän lukuun siltä osin kuin Maahanmuuttovirasto ei ole rekisterinpitäjä.

artiklan ja 1 §:n 2 momentin käsittelytarkoituksessa rikosasioiden tietosuojalain 17 §:n mukaisena henkilötietojen käsittelijänä, sen mukaan kuin siitä erikseen sovitaan, rekisteröidyn omiin tietoihin pääsyn sekä henkilötietojen oikaisemisen, sähköisen luovutustavan, poistamisen ja arkistoinnin toteuttajana muun rekisterinpitäjän lukuun siltä osin kuin Maahanmuuttovirasto ei ole rekisterinpitäjä.

11 §

11 §

*Tiedonsaantioikeus ulkomaalaisasioiden
asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjien
välillä*

*Tiedonsaantioikeus ulkomaalaisasioiden
asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjien
välillä*

Käsitellessään tietoja ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä

Käsitellessään tietoja ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä

1) Maahanmuuttovirastolla on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tämän lain 1 §:n 1 momentin 1–5 kohdan käsittelytarkoituksessa ulkomaalaislain, kansalaisuuslain (359/2003), kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain (907/2017), jäljempänä *kausityölaki*, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetun lain (908/2017), jäljempänä *ICT-laki*, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain (719/2018), jäljempänä *tutkija- ja opiskelijalaki*, kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011), jäljempänä *vastaanottolaki*, säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain (116/2002), jäljempänä *säilölaki*, ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010), jäljempänä *kotoutumislaki*, mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot poliisilta, suojelupoliisilta, Rajavartiolaitokselta, vastaanottokeskukselta, järjestelykeskukselta, säilöönottoyksiköltä, ulkoministeriöltä, edustustolta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta sekä työ- ja elinkeinotoimistolta;

1) Maahanmuuttovirastolla on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tämän lain 1 §:n 1 momentin 1–5 kohdan käsittelytarkoituksessa ulkomaalaislain, kansalaisuuslain (359/2003), kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten annetun lain (907/2017), jäljempänä *kausityölaki*, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetun lain (908/2017), jäljempänä *ICT-laki*, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain (719/2018), jäljempänä *tutkija- ja opiskelijalaki*, kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011), jäljempänä *vastaanottolaki*, säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain (116/2002), jäljempänä *säilölaki*, ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain (/20), jäljempänä *kotoutumislaki*, mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot poliisilta, suojelupoliisilta, Rajavartiolaitokselta, vastaanottokeskukselta, järjestelykeskukselta, säilöönottoyksiköltä, ulkoministeriöltä, edustustolta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta sekä hyvinvointialueelta;

2) vastaanottokeskuksella on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tämän lain 1 §:n 1 momentin 3 kohdan käsittelytarkoituksessa vastaanottolain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maahanmuuttovirastolta, poliisilta, Rajavartiolaitokselta, toiselta vastaanottokeskukselta, järjestelykeskukselta, säilöönottoyksiköltä ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta;

3) järjestelykeskuksella on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tämän lain 1 §:n 1 momentin 1 ja 3 kohdan käsittelytarkoituksessa ulkomaalaislain ja vastaanottolain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maahanmuuttovirastolta, poliisilta, Rajavartiolaitokselta, vastaanottokeskukselta, toiselta järjestelykeskukselta, säilöönottoyksiköltä ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta;

4) säilöönottoyksiköllä on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tämän lain 1 §:n 1 momentin 4 kohdan käsittelytarkoituksessa säilölain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maahanmuuttovirastolta, poliisilta, Rajavartiolaitokselta, vastaanottokeskukselta, järjestelykeskukselta ja toiselta säilöönottoyksiköltä;

5) ulkoministeriöllä on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tämän lain 1 §:n 1 momentin 1 kohdan käsittelytarkoituksessa ulkomaalaislain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maahanmuuttovirastolta, poliisilta, Rajavartiolaitokselta ja edustustolta;

6) edustustolla on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tämän lain 1 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan käsittelytarkoituksessa ulkomaalaislain ja kansalaisuuslain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maahanmuuttovirastolta, poliisilta, Rajavartiolaitokselta ja ulkoministeriöltä;

7) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tämän lain 1 §:n 1 momentin 1 ja 5 kohdan käsittelytarkoituksessa ulkomaalaislain ja kotoutumislain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot

2) vastaanottokeskuksella on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tämän lain 1 §:n 1 momentin 3 kohdan käsittelytarkoituksessa vastaanottolain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maahanmuuttovirastolta, poliisilta, Rajavartiolaitokselta, toiselta vastaanottokeskukselta, järjestelykeskukselta, säilöönottoyksiköltä ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta;

3) järjestelykeskuksella on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tämän lain 1 §:n 1 momentin 1 ja 3 kohdan käsittelytarkoituksessa ulkomaalaislain ja vastaanottolain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maahanmuuttovirastolta, poliisilta, Rajavartiolaitokselta, vastaanottokeskukselta, toiselta järjestelykeskukselta, säilöönottoyksiköltä ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta;

4) säilöönottoyksiköllä on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tämän lain 1 §:n 1 momentin 4 kohdan käsittelytarkoituksessa säilölain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maahanmuuttovirastolta, poliisilta, Rajavartiolaitokselta, vastaanottokeskukselta, järjestelykeskukselta ja toiselta säilöönottoyksiköltä;

5) ulkoministeriöllä on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tämän lain 1 §:n 1 momentin 1 kohdan käsittelytarkoituksessa ulkomaalaislain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maahanmuuttovirastolta, poliisilta, Rajavartiolaitokselta ja edustustolta;

6) edustustolla on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tämän lain 1 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan käsittelytarkoituksessa ulkomaalaislain ja kansalaisuuslain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maahanmuuttovirastolta, poliisilta, Rajavartiolaitokselta ja ulkoministeriöltä;

7) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tämän lain 1 §:n 1 momentin 1 ja 5 kohdan käsittelytarkoituksessa ulkomaalaislain ja kotoutumislain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot

Maahanmuuttovirastolta, poliisilta, Rajavartiolaitokselta, vastaanottokeskukselta, järjestelykeskukselta ja edustustolta;

8) *työ- ja elinkeinotoimistolla* on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tämän lain 1 §:n 1 momentin 1 kohdan käsittelytarkoituksessa *ulkomaalaislain* mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maahanmuuttovirastolta, *poliisilta, Rajavartiolaitokselta, edustustolta sekä* elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta.

Poliisin ja suojelupoliisin tiedonsaantioikeudesta säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa.

Rajavartiolaitoksen tiedonsaantioikeudesta säädetään henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa.

Mitä tässä pykälässä säädetään, ei koske oleskeluluvan, oleskelulupakortin tai oleskelukortin hakijalta taikka muukalaispassin tai pakolaisen matkustusasiakirjan hakijalta otettuja sormenjälkiä, ellei muualla laissa toisin säädetä.

13 §

Muu tiedonsaantioikeus

Maahanmuuttovirastolla on 1 §:n 1 momentin 1–5 kohdan, vastaanottokeskuksella 1 §:n 1 momentin 3 kohdan, järjestelykeskuksella 1 §:n 1 momentin 1 ja 3 kohdan ja säilöönottoyksiköllä 1 §:n 1 momentin 4 kohdan *sekä* elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella, työ- ja elinkeinotoimistolla, ulkoministeriöllä ja edustustolla 1 §:n 1 momentin 1 kohdan käsittelytarkoituksessa *ulkomaalaislain, kansalaisuuslain, kausityölain, ICT-lain, tutkija- ja opiskelijalain, vastaanottolain, säilölain ja kotoutumislain* mukaisten tehtävien hoitamiseksi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada maksutta välttämättömiä luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä koskevia tietoja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:ssä tarkoitetuilta tahoilta sekä yksityiseltä palveluntuottajalta ja ilman huoltajaa olevalle lapselle määrättyltä edustajalta.

Maahanmuuttovirastolta, poliisilta, Rajavartiolaitokselta, vastaanottokeskukselta, järjestelykeskukselta ja edustustolta;

8) *hyvinvointialueella* on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta tämän lain 1 §:n 1 momentin 5 kohdan käsittelytarkoituksessa *kotoutumislain* mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maahanmuuttovirastolta, *vastaanottokeskukselta* ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta.

Poliisin ja suojelupoliisin tiedonsaantioikeudesta säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa.

Rajavartiolaitoksen tiedonsaantioikeudesta säädetään henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa.

Mitä tässä pykälässä säädetään, ei koske oleskeluluvan, oleskelulupakortin tai oleskelukortin hakijalta taikka muukalaispassin tai pakolaisen matkustusasiakirjan hakijalta otettuja sormenjälkiä, ellei muualla laissa toisin säädetä.

13 §

Muu tiedonsaantioikeus

Maahanmuuttovirastolla on 1 §:n 1 momentin 1–5 kohdan, vastaanottokeskuksella 1 §:n 1 momentin 3 kohdan, järjestelykeskuksella 1 §:n 1 momentin 1 ja 3 kohdan, säilöönottoyksiköllä 1 §:n 1 momentin 4 kohdan, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella, ulkoministeriöllä ja edustustolla 1 §:n 1 momentin 1 kohdan *sekä hyvinvointialueella 1 §:n 1 momentin 5 kohdan* käsittelytarkoituksessa *ulkomaalaislain, kansalaisuuslain, kausityölain, ICT-lain, tutkija- ja opiskelijalain, vastaanottolain, säilölain ja kotoutumislain* mukaisten tehtävien hoitamiseksi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada maksutta välttämättömiä luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä koskevia tietoja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:ssä tarkoitetuilta tahoilta sekä yksityiseltä palveluntuottajalta ja ilman huoltajaa olevalle lapselle määrättyltä edustajalta.

Poliisin tiedonsaantioikeudesta säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa.

Rajavartiolaitoksen tiedonsaantioikeudesta säädetään henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa.

Maahanmuuttovirastolla, vastaanottokeskuksella, järjestelykeskuksella sekä säilöönottoyksiköllä on lisäksi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada maksutta tehtäviensä suorittamista varten tarpeellisia tietoja seuraavasti:

1) kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 604/2013 8 ja 16 artiklan mukaisen harkinnan tekemiseksi henkilön kyvystä huolehtia turvapaikkaa hakeneesta lapsesta tai häneen riippuvuussuhteessa olevasta:

a) Oikeusrekisterikeskukselta sakkorekisteristä henkilön henkilötiedot, ratkaisutiedot, täytäntöönpanoasiatiedot, muuntorangaistusasiat ja tapahtumatiedot;

b) Oikeusrekisterikeskukselta oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä ja sen osajärjestelmistä tiedot syyttäjäviranomaisessa tai tuomioistuimessa vireillä olevista tai olleista henkilön tekemiksi epäillyistä rikoksista;

c) Oikeusrekisterikeskukselta rikosrekisteristä henkilön rikosrekisteriote;

d) esitutkintaviranomaiselta tiedot henkilön tekemäksi epäilystä rikoksesta, häntä koskevasta rikosilmoituksesta ja esitutkinnasta;

e) kunnan sosiaaliviranomaiselta tiedot henkilön saamista sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluista sekä sosiaalietuuksista;

f) Verohallinnolta henkilön varallisuus- ja tulotiedot;

g) Rikosseuraamuslaitokselta henkilön yhteystiedot, olinpaikka ja vapautumispäivä;

2) Oikeusrekisterikeskukselta oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä ja sen osajärjestelmistä sekä rikosrekisteristä tiedot:

Poliisin tiedonsaantioikeudesta säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa.

Rajavartiolaitoksen tiedonsaantioikeudesta säädetään henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa.

Maahanmuuttovirastolla, vastaanottokeskuksella, järjestelykeskuksella sekä säilöönottoyksiköllä on lisäksi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada maksutta tehtäviensä suorittamista varten tarpeellisia tietoja seuraavasti:

1) kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 604/2013 8 ja 16 artiklan mukaisen harkinnan tekemiseksi henkilön kyvystä huolehtia turvapaikkaa hakeneesta lapsesta tai häneen riippuvuussuhteessa olevasta:

a) Oikeusrekisterikeskukselta sakkorekisteristä henkilön henkilötiedot, ratkaisutiedot, täytäntöönpanoasiatiedot, muuntorangaistusasiat ja tapahtumatiedot;

b) Oikeusrekisterikeskukselta oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä ja sen osajärjestelmistä tiedot syyttäjäviranomaisessa tai tuomioistuimessa vireillä olevista tai olleista henkilön tekemiksi epäillyistä rikoksista;

c) Oikeusrekisterikeskukselta rikosrekisteristä henkilön rikosrekisteriote;

d) esitutkintaviranomaiselta tiedot henkilön tekemäksi epäilystä rikoksesta, häntä koskevasta rikosilmoituksesta ja esitutkinnasta;

e) hyvinvointialueelta tiedot henkilön saamista sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluista sekä sosiaalietuuksista;

f) Verohallinnolta henkilön varallisuus- ja tulotiedot;

g) Rikosseuraamuslaitokselta henkilön yhteystiedot, olinpaikka ja vapautumispäivä;

2) Oikeusrekisterikeskukselta oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä ja sen osajärjestelmistä sekä rikosrekisteristä tiedot:

a) syyttäviviranomaisessa tai tuomioistuimessa vireillä olevista tai olleista perheenkokoajan tekemiksi epäillyistä rikoksista lapsen edun, yhteiselämän mahdollisuuksien tai toimeentuloedellytyksen arvioimiseksi tehtäessä kokonaisharkintaa oleskeluluvan ja oleskeluoikeuden edellytysten selvittämiseksi;

b) elatusvelvollisuudesta perhesiteen perusteella myönnettävän oleskeluluvan tai oleskelukortin tai oleskeluoikeuden rekisteröinnin edellytysten selvittämiseksi;

c) elatusvelvollisuudesta toimeentuloedellytyksen selvittämiseksi;

d) tuomioistuimessa vireillä olevista asioista ja tehdyistä päätöksistä, jotka koskevat Maahanmuuttoviraston ratkaisua tai toimivaltaa tai joilla on merkitystä Maahanmuuttovirastossa vireillä olevan asian käsittelylle;

e) vireilletuloasiakirjoista, ratkaisun perusteena olleista asiakirjoista ja käsittelyasiakirjoista lapsen edun ja oleskeluluvan yleisten myöntämisedellytysten arvioimiseksi;

f) perheenkokoajan rikosrekisteriotteesta lapsen edun, yhteiselämän mahdollisuuksien tai toimeentuloedellytyksen arvioimiseksi tehtäessä kokonaisharkintaa oleskeluluvan ja oleskeluoikeuden edellytysten selvittämiseksi;

3) esitutkintaviranomaiselta tiedot perheenkokoajan tekemäksi epäillystä rikoksesta, häntä koskevasta rikosilmoituksesta ja esitutkinnasta lapsen edun, yhteiselämän mahdollisuuksien tai toimeentuloedellytyksen arvioimiseksi tehtäessä kokonaisharkintaa oleskeluluvan ja oleskeluoikeuden edellytysten selvittämiseksi sekä tiedot esitutkinnasta ja vireillä olevista tai vireillä olleista rikosilmoituksista ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ottamista koskevaa päätösharkintaa varten;

4) Kansaneläkelaitokselta tulo-, etuus- ja perhesuhdetiedot ristiriitaisiksi epäiltyjen tietojen selvittämiseksi tai työ- ja perhesuhteiden aitouden selvittämiseksi;

5) *kunnan sosiaaliviranomaiselta* tiedot ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään esitetyn henkilön taustoista ja tilanteesta, hänen saamistaan sosiaali- ja terveydenhuoltopalve-

a) syyttäviviranomaisessa tai tuomioistuimessa vireillä olevista tai olleista perheenkokoajan tekemiksi epäillyistä rikoksista lapsen edun, yhteiselämän mahdollisuuksien tai toimeentuloedellytyksen arvioimiseksi tehtäessä kokonaisharkintaa oleskeluluvan ja oleskeluoikeuden edellytysten selvittämiseksi;

b) elatusvelvollisuudesta perhesiteen perusteella myönnettävän oleskeluluvan tai oleskelukortin tai oleskeluoikeuden rekisteröinnin edellytysten selvittämiseksi;

c) elatusvelvollisuudesta toimeentuloedellytyksen selvittämiseksi;

d) tuomioistuimessa vireillä olevista asioista ja tehdyistä päätöksistä, jotka koskevat Maahanmuuttoviraston ratkaisua tai toimivaltaa tai joilla on merkitystä Maahanmuuttovirastossa vireillä olevan asian käsittelylle;

e) vireilletuloasiakirjoista, ratkaisun perusteena olleista asiakirjoista ja käsittelyasiakirjoista lapsen edun ja oleskeluluvan yleisten myöntämisedellytysten arvioimiseksi;

f) perheenkokoajan rikosrekisteriotteesta lapsen edun, yhteiselämän mahdollisuuksien tai toimeentuloedellytyksen arvioimiseksi tehtäessä kokonaisharkintaa oleskeluluvan ja oleskeluoikeuden edellytysten selvittämiseksi;

3) esitutkintaviranomaiselta tiedot perheenkokoajan tekemäksi epäillystä rikoksesta, häntä koskevasta rikosilmoituksesta ja esitutkinnasta lapsen edun, yhteiselämän mahdollisuuksien tai toimeentuloedellytyksen arvioimiseksi tehtäessä kokonaisharkintaa oleskeluluvan ja oleskeluoikeuden edellytysten selvittämiseksi sekä tiedot esitutkinnasta ja vireillä olevista tai vireillä olleista rikosilmoituksista ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ottamista koskevaa päätösharkintaa varten;

4) Kansaneläkelaitokselta tulo-, etuus- ja perhesuhdetiedot ristiriitaisiksi epäiltyjen tietojen selvittämiseksi tai työ- ja perhesuhteiden aitouden selvittämiseksi;

5) *hyvinvointialueelta* tiedot ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään esitetyn henkilön taustoista ja tilanteesta, hänen saamistaan sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluista sekä tiedot lastensuojelun tarpeen selvittämisestä ja

luista sekä tiedot lastensuojelun tarpeen selvittämisestä ja lastensuojeluasiakkuudesta auttamistoimien tarpeen selvittämiseksi;

6) Verohallinnolta varallisuus- ja tulotiedot ristiriitaisiksi epäiltyjen tietojen selvittämiseksi tai työ- ja perhesuhteiden aitouden selvittämiseksi;

7) Opetushallitukselta tai koulutuksen järjestäjältä tiedot ulkomaalaisen opiskeluoikeuden alkamisesta, opiskeluoikeuden väliaikaisesta keskeyttämisestä, muusta opintojen väliaikaisesta keskeytymisestä, opiskeluoikeuden ja opintojen päättymisestä, lukuvuosimaksun suuruudesta ja suorittamisesta, koulutuksen järjestäjän antamista apurahoista, asuntoeduista ja ateriaeduista sekä opintosuorituksista, arvosanoista ja tutkinnoista tehtäessä kokonaisharkintaa oleskeluluvan, oleskeluoikeuden tai kansalaisuuden saamisen edellytysten selvittämiseksi;

8) ulkoministeriöltä tai edustustolta tiedot kielteisestä asiakirjan laillistamispäätöksestä ulkomaisen asiakirjan luotettavuuden arvioimiseksi;

9) Liikenne- ja viestintävirastolta ja Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirastolta tiedot ulkomaalaisen ja tämän perheenjäsenen oikeudesta harjoittaa tiettyä ammattia toimeentuloedellytyksen tai oleskeluluvan, kausityöoleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisen tai oleskeluoikeuden rekisteröinnin edellytysten selvittämiseksi.

lastensuojeluasiakkuudesta auttamistoimien tarpeen selvittämiseksi;

6) Verohallinnolta varallisuus- ja tulotiedot ristiriitaisiksi epäiltyjen tietojen selvittämiseksi tai työ- ja perhesuhteiden aitouden selvittämiseksi;

7) Opetushallitukselta tai koulutuksen järjestäjältä tiedot ulkomaalaisen opiskeluoikeuden alkamisesta, opiskeluoikeuden väliaikaisesta keskeyttämisestä, muusta opintojen väliaikaisesta keskeytymisestä, opiskeluoikeuden ja opintojen päättymisestä, lukuvuosimaksun suuruudesta ja suorittamisesta, koulutuksen järjestäjän antamista apurahoista, asuntoeduista ja ateriaeduista sekä opintosuorituksista, arvosanoista ja tutkinnoista tehtäessä kokonaisharkintaa oleskeluluvan, oleskeluoikeuden tai kansalaisuuden saamisen edellytysten selvittämiseksi;

8) ulkoministeriöltä tai edustustolta tiedot kielteisestä asiakirjan laillistamispäätöksestä ulkomaisen asiakirjan luotettavuuden arvioimiseksi;

9) Liikenne- ja viestintävirastolta ja Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirastolta tiedot ulkomaalaisen ja tämän perheenjäsenen oikeudesta harjoittaa tiettyä ammattia toimeentuloedellytyksen tai oleskeluluvan, kausityöoleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisen tai oleskeluoikeuden rekisteröinnin edellytysten selvittämiseksi.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 .

4.

Laki

vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998) 9 §, 10 §:n 1 momentti ja 24 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 9 § ja 10 §:n 1 momentti laissa 579/2015 ja 24 §:n 1 momentti laissa 1219/2020, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

9 §

9 §

Valtionosuuden määrä

Valtionosuuden määrä

Kansanopiston, kansalaisopiston ja kesäyliopiston ylläpitäjälle myönnetään valtionosuutta 57 prosenttia sekä opintokeskuksen ja liikunnan koulutuskeskuksen ylläpitäjälle 65 prosenttia 8 §:n mukaan lasketusta euromäärästä. 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, joka on hyväksytty kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) 11 §:ssä tarkoitettuun opiskelijan kotoutumissuunnitelmaan tai joka on oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua koulutusta. Edellä 2 §:n 8 momentissa tarkoitettua oppilaitoksen ylläpitäjälle myönnetään valtionosuutta 57 prosenttia 8 §:n mukaan lasketusta euromäärästä.

Yhdistetyssä oppilaitoksessa valtionosuusprosentti määräytyy kunkin oppilaitosmuodon osalta erikseen.

Myönnettäessä valtionosuutta kunnan ja kuntayhtymän ylläpitämälle kansanopistolle, kansalaisopistolle, kesäyliopistolle tai liikunnan koulutuskeskukselle 8 §:ssä tarkoitettua valtionosuuden perusteesta otetaan vuosina 2017–2019 huomioon kansanopistojen osalta 98,53 prosenttia, kansalaisopistojen osalta 98,19 prosenttia, kesäyliopistojen osalta 98,65 prosenttia ja liikunnan koulutuskeskusten osalta 99,10 prosenttia.

Opetus- ja kulttuuriministeriö voi hakemuksesta myöntää valtionosuutta enemmän kuin 1 momentissa säädetään 4 §:n nojalla myönnetyn ylläpitämisluvan saaneelle kansanopiston ylläpitäjälle, jos oppilaitoksen luvan mukainen pääasiallinen koulutustehtävä on vaikeasti vammaisille järjestettävä koulutus. Valtionosuuden määrä voi olla enintään 80 prosenttia

Kansanopiston, kansalaisopiston ja kesäyliopiston ylläpitäjälle myönnetään valtionosuutta 57 prosenttia sekä opintokeskuksen ja liikunnan koulutuskeskuksen ylläpitäjälle 65 prosenttia 8 §:n mukaan lasketusta euromäärästä. *Edellä 2 §:n 8 momentissa tarkoitettua oppilaitoksen ylläpitäjälle myönnetään valtionosuutta 57 prosenttia 8 §:n mukaan lasketusta euromäärästä.*

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 (/20) 14 §:ssä tarkoitettu voimassa oleva kotoutumissuunnitelma tai 15 §:ssä tarkoitettu voimassa oleva monialainen kotoutumissuunnitelma taikka yhden vuoden aikana viimeisen kotoutumissuunnitelman voimassaolon päätymisen jälkeen. Lisäksi edellytetään, että koulutuksessa noudatetaan kotoutumisen edistämisestä annetun lain 24 §:n 4 momentissa tarkoitettuja aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita tai 24 §:n 5 momentin 1 kohdassa tarkoitettua Opetushallituksen laatimaa vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmasuosituksista.* Valtionosuutta myönnetään lisäksi sata prosenttia koulutuksesta, joka on oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua koulutusta.

Yhdistetyssä oppilaitoksessa valtionosuusprosentti määräytyy kunkin oppilaitosmuodon osalta erikseen.

Myönnettäessä valtionosuutta kunnan ja kuntayhtymän ylläpitämälle kansanopistolle,

8 §:n mukaan lasketusta euromäärästä. Opetus- ja kulttuuriministeriö voi ylläpitäjää kuuluttuaan muuttaa päätöstä, jos kansanopiston järjestämässä koulutuksessa tapahtuneet olennaiset muutokset sitä edellyttävät.

Kansanopistojen ylläpitäjälle, joka järjestää 7 a luvussa tarkoitettua koulutusta, valtionosuutta myönnetään koulutuksen järjestämiseen sata prosenttia 8 §:n mukaan lasketusta euromäärästä opetus- ja kulttuuriministeriön 10 §:n nojalla vahvistamalle määrälle oppilaitoksen ylläpitäjän järjestämää oppivelvollisuuteen kuuluvaa koulutusta.

kansalaisopistolle, kesäyliopistolle tai liikunnan koulutuskeskukselle 8 §:ssä tarkoitettua valtionosuuden perusteesta otetaan vuosina 2017—2019 huomioon kansanopistojen osalta 98,53 prosenttia, kansalaisopistojen osalta 98,19 prosenttia, kesäyliopistojen osalta 98,65 prosenttia ja liikunnan koulutuskeskusten osalta 99,10 prosenttia.

Opetus- ja kulttuuriministeriö voi hakemuksesta myöntää valtionosuutta enemmän kuin 1 momentissa säädetään 4 §:n nojalla myönnetyn ylläpitämisluvan saaneelle kansanopiston ylläpitäjälle, jos oppilaitoksen luvan mukainen pääasiallinen koulutustehtävä on vaikeasti vammaisille järjestettävä koulutus. Valtionosuuden määrä voi olla enintään 80 prosenttia 8 §:n mukaan lasketusta euromäärästä. Opetus- ja kulttuuriministeriö voi ylläpitäjää kuuluttuaan muuttaa päätöstä, jos kansanopiston järjestämässä koulutuksessa tapahtuneet olennaiset muutokset sitä edellyttävät.

Kansanopistojen ylläpitäjälle, joka järjestää 7 a luvussa tarkoitettua koulutusta, valtionosuutta myönnetään koulutuksen järjestämiseen sata prosenttia 8 §:n mukaan lasketusta euromäärästä opetus- ja kulttuuriministeriön 10 §:n nojalla vahvistamalle määrälle oppilaitoksen ylläpitäjän järjestämää oppivelvollisuuteen kuuluvaa koulutusta.

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 5 momentin mukaisesti myönnetään sadan prosentin valtionosuus. Opetus- ja kulttuuriministeriö vahvistaa vuosittain valtion talousarvion rajoissa niiden opiskelijaviikkojen ja opetus-

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. Opetus- ja kulttuuriministeriö vahvistaa vuosittain valtion talousarvion rajoissa niiden opiskelijaviikkojen ja opetus-

Voimassa oleva laki

tuntien määrän, joihin 9 §:n 1 momentin mukaisesti myönnetään sadan prosentin valtionosuus. Yhdistetyn oppilaitoksen osalta suoritteiden määrät vahvistetaan erikseen kullekin oppilaitosmuodolle.

24 §

Opiskelijoilta perittävät maksut

Opiskelijoilta voidaan periä opetuksesta kohtuullisia maksuja. Maksua ei kuitenkaan peritä kansanopiston, opintokeskuksen, kansalaisopiston tai kesäyliopiston järjestämästä opetuksesta siltä osin, kuin se on hyväksytty kotoutumisen edistämisestä annetun lain 11 §:ssä tarkoitettuun opiskelijan kotoutumissuunnitelmaan. Maksua ei myöskään peritä 7 a luvussa tarkoitettussa koulutuksessa eikä oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettussa koulutuksessa.

Ehdotus

tuntien määrän, joihin 9 §:n 2 momentin mukaisesti myönnetään sadan prosentin valtionosuus. Yhdistetyn oppilaitoksen osalta suoritteiden määrät vahvistetaan erikseen kullekin oppilaitosmuodolle.

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 (/20) 14 §:ssä tarkoitettu voimassa oleva kotoutumissuunnitelma tai 15 §:ssä tarkoitettu voimassa oleva monialainen kotoutumissuunnitelma tai yhden vuoden aikana viimeisen kotoutumissuunnitelman voimassaolon päättymisen jälkeen. Lisäksi edellytetään, että koulutuksessa noudatetaan kotoutumisen edistämisestä annetun lain 24 §:n 4 momentissa tarkoitettuja aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita tai 24 §:n 5 momentin 1 kohdassa tarkoitettua Opetushallituksen laatimaa vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmasuosituksia. Maksua ei myöskään peritä 7 a luvussa tarkoitettussa koulutuksessa eikä oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettussa koulutuksessa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .

5.

Laki

oppivelvollisuuslain 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan oppivelvollisuuslain (1214/2020) 5 §:n 2 momenttia seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

5 §

5 §

Oppivelvollisuuden suorittaminen eräissä tilanteissa

Oppivelvollisuuden suorittaminen eräissä tilanteissa

Oppivelvollinen, joka on suorittanut perusopetuslain 26 §:n 1 momentissa tarkoitetun perusopetuksen ja jolta puuttuu perusopetuksen jälkeisen koulutuksen suorittamiseksi riittävä suomen tai ruotsin kielen taito, voi suorittaa oppivelvollisuutta kansanopistossa järjestettävässä sellaisessa koulutuksessa, jossa noudatetaan kotoutumisen edistämistä annetun lain (1386/2010) 20 §:n 2 momentissa tarkoitettuja aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita tai Opetushallituksen laatimaa maahanmuuttajille tarkoitettua koulutuksen opetussuunnitelmasuosituksia.

Oppivelvollinen, joka on suorittanut perusopetuslain 26 §:n 1 momentissa tarkoitetun perusopetuksen ja jolta puuttuu perusopetuksen jälkeisen koulutuksen suorittamiseksi riittävä suomen tai ruotsin kielen taito, voi suorittaa oppivelvollisuutta kansanopistossa järjestettävässä sellaisessa koulutuksessa, jossa noudatetaan kotoutumisen edistämistä annetun lain (/20) 24 §:n 4 momentissa tarkoitettuja aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita tai 24 §:n 5 momentin 1 kohdassa tarkoitettua Opetushallituksen laatimaa vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmasuosituksia.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .

6.

Laki

Digi- ja väestötietoviraston eräistä henkilörekistereistä annetun lain 8 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan Digi- ja väestötietoviraston eräistä henkilörekistereistä annetun lain (1156/2019) 8 §:n 5 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

8 §

8 §

Holhousasioiden rekisteriin tallennettavat tiedot

Holhousasioiden rekisteriin tallennettavat tiedot

Mitä edellä säädetään edunvalvoista ja päämiehestä, on sovellettava kansainvälistä suoitelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 39 §:ssä sekä kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) 56 §:ssä tarkoitettuun lapsen edustajaan ja lapseen silloin, kun edustajan määräämistä koskeva tieto on tallennettava holhousasioiden rekisteriin.

Mitä edellä säädetään edunvalvojasta ja päämiehestä, on sovellettava kansainvälistä suoitelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 39 §:ssä sekä kotoutumisen edistämisestä annetun lain (/20) 35 §:ssä tarkoitettuun lapsen edustajaan ja lapseen silloin, kun edustajan määräämistä koskeva tieto on tallennettava holhousasioiden rekisteriin.

]

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 _____ .