

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä 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. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi sosiaalihuoltolakia, vapaasta sivistystyöstä annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakia sekä eräitä muita ehdotettuun lakiin liittyviä lakeja.

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 sekä ohjausta ja neuvontaa.

Ehdotetulla lailla 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 kokonaisvaltaisesti. Lailla 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 kieli- tai kotoutumiskoulutukseen lisättäisiin kielitaidon päättötestaus 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 julkisia työvoimapalveluita, muita kunnallisia peruspalveluita, kansallista koulutusjärjestelmää, hyvinvointialueen sosiaali- ja terveystalouksia taikka järjestöjen, yhdistysten tai yhteisöjen toimintaa.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi viranomaisten tehtävistä ja yhteistyöstä kotoutumisen edistämisessä sekä kotoutumisen edistämisen yhteensovittamisesta ja seurannasta hallinnon eri tasoilla. Kotoutumisen edistämisen valtavirtaistamista ja yhteensovittamista vahvistettaisiin soveltamalla 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 määrittelsivät kukin omaa hallinnonalaansa varten kotoutumisen edistämisen kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet osana hallinnonalaansa toiminnan ja talouden suunnittelua.

Lailla selkeytettäisiin viranomaisten vastuita ja päivitetttäisiin 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 työtömiksi työnhakijoiksi ilmoittautuneille että työvoiman ulkopuolella oleville maahanmuuttajille. Lailla 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.

Lailla 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.

Ehdotetun lain mukaan kunnille ja hyvinvointialueille maksettaisiin laskennallista korvausta esimerkiksi kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden vastaanotosta sekä korvauksia kotoutumista edistävien palvelujen järjestämisestä. Korvausjärjestelmän yksinkertaistamiseksi osa nykyisin erikseen korvattavista kustannuksista, kuten tulkitsemisesta aiheutuneet kustannukset, sisällytettäisiin osaksi laskennallista korvausta. Lisäksi osa kustannuksista, esimerkiksi uuden monikielisen yhteiskuntaorientaation sekä matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelujen järjestäminen, esitetään korvattavan kunnille pääosin osana peruspalvelujen valtionosuutta.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2025.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	6
1 Asian tausta ja valmistelu	6
1.1 Tausta	6
1.2 Valmistelu	7
2 Nykytila ja sen arviointi.....	8
2.1 Maahanmuutto ja maahanmuuttajat Suomessa	8
2.3 Kotoutumista edistävät palvelut.....	26
2.4 Maahanmuuttajalapsen, -nuoret ja -perheet	46
2.5 Kuntaan osoittaminen	55
2.6 Hyvien väestösuhteiden ja maahanmuuttajien osallisuuden edistäminen.....	58
2.7 Kotoutumisen edistämisen rahoitus	64
2.8 Tietojärjestelmät ja tiedonsaantioikeudet.....	69
3 Tavoitteet	72
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	73
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	73
4.1.1 Kotoutumisen edistämisen suunnittelu, kehittäminen, yhteensovittaminen ja seuranta	73
4.1.2 Kotoutumista edistävät palvelut ja niiden järjestäminen.....	74
4.1.3 Kuntaan ohjaaminen.....	76
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	77
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	77
4.2.1.1 Vaikutukset julkiseen talouteen	78
4.2.1.2 Muutokset rahoitusjärjestelmissä	90
4.2.1.3 Vaikutukset kuntatalouteen	99
4.2.1.4 Vaikutukset hyvinvointialueiden rahoitukseen	105
4.2.1.5 Vaikutukset yritysten talouteen.....	106
4.2.1.6 Vaikutukset kotitalouksien talouteen	108
4.2.2 Viranomaisvaikutukset.....	110
4.2.2.1 Vaikutukset valtakunnallisella tasolla.....	112
4.2.2.2 Vaikutukset aluehallintoon.....	116
4.2.2.3 Vaikutukset kuntiin	119
4.2.2.4 Vaikutukset hyvinvointialueisiin	124
4.2.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	126
4.2.3.1 Sosiaaliset ja terveysvaikutukset.....	128
4.2.3.2 Sukupuolivaikutukset	132
4.2.3.3 Lapsivaikutukset	137
4.2.3.4 Vaikutukset työllisyyteen ja työelämään.....	140
4.2.3.5 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen	143
4.2.3.6 Tietoyhteiskuntavaikutukset	147
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	150
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	150
5.1.1 Kotoutumislain kohderyhmä.....	150
5.1.2 Kotoutumissuunnitelman voimassaoloaika ja kotona lapsia hoitavat vanhemmat.....	151

5.1.3 Maahanmuuttajien osaamisen kehittäminen	152
5.1.4 Palveluiden monialaisuus	153
5.1.5 Palveluiden rahoitus	154
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	155
6 Lausuntopalaute	159
7 Säännöskohtaiset perustelut	170
7.1 Laki kotoutumisen edistämisestä	170
7.2 Sosiaalihuoltolaki	303
7.3 Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa	307
7.4 Laki vapaasta sivistystyöstä	308
7.5 Työttömyysturvalaki	309
7.6 Oppivelvollisuuslaki	310
7.7 Laki Digi- ja väestötietoviraston eräistä henkilörekistereistä	310
7.8 Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta	310
7.9 Laki kuntouttavasta työtoiminnasta	311
7.10 Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta	311
8 Lakia alemman asteinen sääntely	311
9 Voimaantulo	312
10 Toimeenpano ja seuranta	312
11 Suhde muihin esityksiin	316
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys	318
12.1 Yhdenvertaisuus	319
12.2 Liikkumisvapaus	321
12.3 Henkilötietojen suoja	322
12.4 Vaali- ja osallistumisoikeudet	341
12.5 Sivistykselliset oikeudet	342
12.6 Oikeus sosiaaliturvaan	343
12.7 Oikeusturva	345
12.8 Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto	349
12.9 Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle	351
12.10 Lakia alemman asteinen sääntely	359
LAKIEHDOTUKSET	361
1. Laki kotoutumisen edistämisestä	361
2. Laki sosiaalihuoltolain muuttamisesta	397
3. Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain muuttamisesta	399
4. Laki vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta	401
5. Laki työttömyysturvalain muuttamisesta	403
6. Laki oppivelvollisuuslain 5 §:n muuttamisesta	406
7. Laki Digi- ja väestötietoviraston eräistä henkilörekistereistä annetun lain 8 §:n muuttamisesta	407
8. Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 38 e §:n muuttamisesta	407
9. Laki kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta	408
10. Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta	408

LIITTEET	410
RINNAKKAISTEKSTIT	410
2. Laki sosiaalihuoltolain muuttamisesta	410
3. Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain muuttamisesta.....	412
4. Laki vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta	417
5. Laki työttömyysturvalain muuttamisesta	420
6. Laki oppivelvollisuuslain 5 §:n muuttamisesta	425
7. Laki Digi- ja väestötietoviraston eräistä henkilörekistereistä annetun lain 8 §:n muuttamisesta.....	426
8. Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 38 e §:n muuttamisesta	427
9. Laki kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta	427
10. Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta ..	428
ASETUSLUONNOKSET	430
1. Valtioneuvoston asetus osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnista	430
2. Valtioneuvoston asetus monikielisestä yhteiskuntaorientaatiosta.....	431
3. Valtioneuvoston asetus kotoutumisen edistämiseen liittyvien kunnan ja hyvinvointialueen kustannusten korvaamisesta valtion varoista.....	432
4. Valtioneuvoston asetus ilman huoltajaa olevan lapsen edustajalle maksettavasta palkkiosta ja kulukorvauksesta	434
5. Valtioneuvoston asetus valtakunnalliseen kotoutumisen tietovarantoon tallennettavista tiedoista	436

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 toimenpideohjelma 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) toukokuussa 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.”

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 huomiotava hyvinvointialueiden rooli kotoutumisen edistämisessä sekä yhteistyö muiden viranomaisten, erityisesti kunnan, kanssa. Lisäksi lakiehdotus kytkeytyy työ- ja elinkeinoministeriössä valmisteltuun

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.

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 edistämisestä annetussa laissa keskeinen ryhmä ovat työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuneet maahanmuuttajat, joten heidänkin työllisyys- ja kotoutumispalveluidensa osalta kokonaisvastuu siirtyisi kunnille.

Kotoutumislakia koskeva lakiehdotus pohjautuu edellä kuvattuihin eduskunnan edellytyksiin, hallitusohjelmakirjauksiin, valtioneuvoston selonteon käsittelyyn eduskunnassa sekä toimintaympäristön muutosten (erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus sekä valmisteltava työvoimapalvelu-uudistus) 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 maakuntauudistusta 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 yhteistyöelimestä marraskuun 2021 – syyskuun 2022 välisenä aikana kuukausittain sekä muissa ministeriöiden välisissä erillisissä kokouksissa.

Muun muassa muiden viranomaisten kanssa on keskusteltu seuraavasti: marraskuun 2021-syyskuun 2022 välillä kuukausittaisissa työ- ja elinkeinoministeriön ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten välisissä kokouksissa, 26.11.2021 työ- ja elinkeinotoimistojen ja kuntakokeilujen verkostossa, 8.12.2021 työ- ja elinkeinotoimistojen johdon kuukausikokouksessa, 8.12.2021 ja 20.12.2021 elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten elinkeino-vastuualueiden johdon kokouksessa, 8.12.2021 ja 23.6.2022 työmarkkinaosapuolten kanssa Palvelut, etuudet ja osallisuus –alatyöryhmässä, 9.12.2021 ja 1.6.2022 Kotoutumisen osaamiskeskuksen seurantaryhmässä, 16.12.2021 Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen järjestämässä tilaisuudessa, 11.1.2022 Työvoimapolitiikan palvelurakenne alatyöryhmässä, 5.5.2022 Kainuun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tilaisuudessa, 26.1.2022 Ohjaus- ja neuvontahankkeiden ajankohtaistapaamisessa, 23.3.2022 Lapin maahanmuuttoa ja kotoutumisen edistämistä koskevan kumppanuusverkoston kokouksessa, 30.3.2022 Kansaneläkelaitoksen valtakunnallisen yhteistyöryhmän kokouksessa, 6.4.2022 Nuorisotakuu-ryhmän kokouksessa, 11.4.2022 Varsinais-Suomen Maahanmuuton ja kotoutumisen yhdyspinnan valmistelukokouksessa, 28.4.2022 Pakolaisesta kuntalaiseksi -päivässä, 5.5.2022 Kainuun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen järjestämässä tilaisuudessa sekä 31.5.2022 nettikyselytunnilla.

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

Lisäksi Maahanmuuttoviraston ja Kansaneläkelaitoksen kanssa on käyty keskusteluja uudistukseen liittyen erityisesti järjestelmäpäivitysten- ja tiedonsaannin näkökulmasta sekä aluehallintovirastojen kanssa perheryhmäkotien valvonnan näkökulmasta tammi-toukokuun 2022 aikana. Ahvenanmaan maakunnan edustajien kanssa on keskusteltu kesäkuussa ja elokuussa 2022.

Eräiden kuntien edustajien kanssa on keskusteltu 10.12.2021, 20.1.2022, 25.1.2022 ja 15.8.2022 järjestetyissä tilaisuuksissa liittyen valmistelun erityiskysymyksiin. Kaikille kunnille ja hyvinvointialueille järjestettiin keskustelutilaisuus 26.1.2022. Keskustelua on käyty myös 30.11.2021, 1.2.2022, 21.3.2022 ja 15.9.2022 Kuntaliiton järjestämissä tilaisuuksissa.

Järjestöjä on kuultu seuraavissa tilaisuuksissa: 18.11.2021 kumppanuusohjelman kokouksessa, 9.12.2021 ja 1.6.2022 Etnisten suhteiden neuvottelukunnan (ETNO) Kotoutumisen lainsäädännön uudistamisen seurantatyöryhmän kokouksessa, 2.2.2022 kumppanuusohjelman ja ETNON järjestämässä webinaarissa, 28.2. Suomen Punaisen Ristin järjestöverkoston kokouksessa sekä 9.3.2022 Kirkkohallituksen vertaismentorointi-tilaisuudessa.

Laaja, kaikille avoin sidosryhmätilaisuus kotoutumislain uudistuksista järjestettiin 2.5.2022, jonne osallistui satoja osallistujia kaikista edellä mainituista tahoista sekä muun muassa oppilaitoksista. Vastaava tilaisuus järjestettiin ruotsiksi 17.5.2022.

Lisäksi lainvalmistelun tueksi on perustettu erillinen työryhmä oleskeluluvan saaneiden alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten ja nuorten palveluiden uudistamiseksi. Työryhmässä ovat edustettuna työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, 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, 7.4.2022 sekä 9.6.2022.

Esitysluonnos lähetettiin lausuntokierrokselle ajalla 2.5.-10.6.2022.

Hallituksen esityksestä on käyty kuntalain (410/2015) 11 §:ssä tarkoitettu mukainen neuvottelu ja asia on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa 16.8.2022.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat saatavilla julkisessa palvelussa osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet/tunnuksella/TEM100:00/2019>.

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

⁶ Muuttoliike, Tilastokeskus.

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 myönteisiä turvapaikkapäätöksiä tehtiin 2 066. EU-kansalaisten rekisteröintejä oli 7 629.⁸ Vuoden 2020 luvut olivat jonkin verran edellisvuotta pienemmät koronapandemian vaikutuksen vuoksi.

Väestön ikääntymisen ja heikentyvän taloudellisen huoltosuhteen johdosta Suomi pyrkii lisäämään työ- ja opiskeluperusteista maahanmuuttoa. Konfliktien, ilmastonmuutoksen ja väestön kasvun 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

⁷ Väestörakenne, Tilastokeskus.

⁸ Tilastot, Maahanmuuttovirasto.

⁹ Väestörakenne, Tilastokeskus.

¹⁰ Muuttoliike, Tilastokeskus.

¹¹ Väestörakenne, Tilastokeskus.

¹² Väestörakenne, Tilastokeskus.

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 työnvälitystilaston 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 maahan asettumisen alkuvaiheessa. Moni työvoimapalveluiden piirissä oleva on kotoutumiskoulutuksessa ja opiskelee suomen tai ruotsin kieltä.

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

¹³ Työnvälitystilasto, Työ- ja elinkeinoministeriö.

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 muut-toilmoitusta. Lisäksi tilastojen erot johtuvat työllisyyden eri määritelmistä ja mittausajankohdista.

¹⁵ Työvoimatutkimus, Tilastokeskus/Eurostat.

¹⁶ Työllisyys, Kotoutumisen indikaattorit -tietokanta.

¹⁷ Työvoimatutkimus, Tilastokeskus/Eurostat.

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, 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

¹⁸ Työllisyys, Kotoutumisen indikaattorit -tietokanta.

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>.

Pakolaistaustaisten lähtökohdat suomalaisilla työmarkkinoilla ovat selvästi muita maahanmuuttajaryhmiä heikommät. 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 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 oleminen. 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

²⁴ Asikainen, E. (toim.). 2020. Sivuaaniä: Asiakkaiden, asiakastyötä tekevien ja verkostotoimijoiden näkemyksiä pakolaistaustaisten ohjauksesta. Raportteja 2020:9. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-314-873-4>.

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/julkaisuluettelo/yyti_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. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-034-1>.

²⁸ Työvoimatutkimus, Tilastokeskus/Eurostat.

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 perheellisyminen 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 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 kannustinvaiikutukset vaikeuttavat todennäköisesti vahvemmin juuri ulkomaalaistaustaisten naisten siirtymää 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 elämän-

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/>.

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. Kurroneen, 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/>

tilanteeseen 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 monet 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 subventoisesta eli käytännössä (yksityisen sektorin) palkkatuen myönteisestä vaikutuksesta³⁶. Aktiivisen työvoimapolitiikan myönteiset vaikutukset voivat kuitenkin olla keskipertaa suuremmat ryhmillä, joiden palveluntarve on suurin (esimerkiksi pitkäaikaistyöttömät, 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 kotoutumishjelmaa nosti ohjelmaan osallistuneiden miesten työllisyysastetta merkittävästi lyhyellä aikavälillä, mutta naisten kohdalla vaikutus oli hyvin pieni.³⁸ Ruotsissa kotoutumishjelmien 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

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

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. & Joona, 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.

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 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 kohteita. Tällä hetkellä yritykset hyödyntävät melko rajallisesti kansainvälistymisessään ja vien- nin 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 Suo-

messa tutkintonsa suorittavien kansainvälisten opiskelijoiden kiinnittymistä tiiviimmin suomalaiseen 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

Voimassa oleva 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 palveluja annetaan myös yleisen palvelujärjestelmän mukaisina palveluina, joista säädetään erikseen niitä koskevissa lainsäädännöissä, esimerkiksi opetustoimen, sosiaali- ja terveyshuollon sekä työllistymistä edistävässä 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). Järjestämisvastuu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävissä siirtyy hyvinvointialueille 1.1.2023 lukien sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulon mukana (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 maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maakunnan hallitusta sekä sen alaisia viranomaisia ja laitoksia, kuntien hallintoa ja niiden viranhaltijoita, työllisyyden edistämistä, terveyden- ja sairaanhoitoa (tietyin poikkeuksin), sosiaalihuoltoa, opetusta, kulttuuria, urheilua, nuorisotyötä, sekä muita itsehallintolain perusteiden mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviksi katsottavia asioita. Myös kotoutumisen edistäminen kuuluu Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan ja maakunnalla onkin oma maakuntalakinsa kotoutumisen edistämisestä (Landskapslag (2012:74) om främjande av integration). Ahvenanmaan kotoutumislaki koskee Ahvenanmaalle muuttaneita henkilöitä, joilla on ulkomaalaislain (301/2004) mukainen voimassa oleva oleskelulupa Suomessa tai joiden oleskeluoikeus on rekisteröity tai joille on myönnetty ulkomaalaislain mukainen oleskelukortti. Ahvenanmaan kotoutumislaki ei kuitenkaan säädetä erikseen esimerkiksi korvauksien saamisesta, vaan kotoutumislain mukaisia korvauksia maksetaan myös Ahvenanmaan maakunnan kunnille. Valtakunnalla on Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n mukaan lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat muun muassa holhousta, perhesuhteita ja lapsen oikeudellista asemaa.

Eduskunta on edellyttänyt kotoutumislain uudistusta sekä kotoutumisen edistämisen palveluiden kokonaisvastuun siirtoa kunnille.⁴¹ Tästä johtuen kotoutumisen edistämisestä annettu laki uudistetaan. Valmistelussa on huomioitava samaan aikaan käynnissä oleva muu valmistelu, erityisesti työvoimapalveluiden siirto paikallistasolle sekä työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun lainsäädännön uudistus, sekä tulevien hyvinvointien rooli kotoutumisen edistämässä. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistäsiirto kunnilta hyvinvointialueille sekä valmisteilla olevat rakenteelliset uudistukset aiheuttavat tarpeen selkeyttää erityisesti viranomaisvastuita kotoutumislakiin. 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.

Kotoutumislain kohderyhmät ja velvoittavuus

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

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

maahanmuuttajalle, jos hänen arvioidaan alkukartoituksen perusteella tarvitsevan suunnitelmaa kotoutumisen edistämiseksi. Kotoutumissuunnitelmalla voidaan sopia esimerkiksi kotoutumiskoulutuksesta tai omaehtoisten opintojen tukemisesta.

Kotoutuminen on maahanmuuttajan yksilöllinen prosessi, joka tapahtuu vuorovaikutuksessa ympäröivän yhteiskunnan kanssa ja joka edellyttää maahanmuuttajan omaa aktiivisuutta ja sitoutumista. Maahanmuuttajalla on myös velvollisuus osallistua hänelle tarjottuihin palveluihin. Kotoutumislain mukaan 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. Eduskunta (HaVM 10/2022 vp) on pitänyt perusteltuna, että kotouttamistoimenpiteiden velvoittavuutta lisätään ja että kieli- ja muuhun kotoutumista edistävään koulutukseen osallistumiseen on riittävästi kannustimia.

Oikeus kotoutumissuunnitelman ajalta maksettavaan työttömyysetuuteen määräytyy työttömyysturvalain mukaisesti ja oikeus toimeentulotukeen toimeentulotuesta annetun lain mukaisesti. Kotoutumissuunnitelman aikana työnhakijaan sovelletaan myös 1.5.2022 voimaan tullutta niin kutsuttua pohjoismaista työvoimapalvelumallia, jonka mukaisesti työnhakijalla on velvollisuus hakea lähtökohtaisesti neljää työmahdollisuutta kuukaudessa. Uudistuksen myötä myös työttömyysetuuteen liittyviä seuraamuksia porrastettiin.

Jokaisella on toimeentulotukilain (1412/1997) mukaan velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään, mikä tarkoittaa sitä, että työikäisen ja –kykyisen toimeentulotuen hakijan on ilmoitettava työttömäksi työnhakijaksi (2 §). Käytännössä työtön maahanmuuttaja voi saada toimeentulotukea työttömyysturvan sijaan esimerkiksi silloin, kun hänen työnhakunsa ei ole voimassa tai työttömyysturvasta ei ole ehditty tehdä päätöstä. Maahanmuuttajalle voidaan myöntää toimeentulotukea täydentämään myös tvömarkkinatukea ja muita etuuksia, esimerkiksi perhe-etuuksia. Esimerkiksi perhevapaiden ajalta maksettavien etuuksien tarkoitus on mahdollistaa se, että vanhempi voi hoitaa pientä lasta kotona eikä kotoutuja-asiakkaan oikeutta perhe-etuuksiin voida rajoittaa, mikäli hän laiminlyö kotoutumissuunnitelmansa toteuttamista.

Hallitus on käynnistänyt sosiaaliturvauudistuksen, jonka tavoitteena on ihmisen näkökulmasta nykyistä selkeämpi ja toimivampi järjestelmä, joka mahdollistaa työnteon ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen muuttuvissa elämäntilanteissa. Sosiaaliturvakomitea uudistaa sosiaaliturvaa kokonaisuutena. Maahanmuuttajat eivät ole sosiaaliturvan näkökannalta erillinen joukko, vaan maahanmuuttajien kohtaamat haasteet ovat samanlaisia kuin kaikilla muillakin. Työllisyyden parantaminen on keskeisempiä toimenpiteitä sosiaaliturvajärjestelmän rahoituspohjan turvaamiseksi sekä ihmisten tarvitsemien palveluiden tarjonnan varmistamiseksi.

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 kunnilta ei ole käytössään kattavaa rekisteritietoa eri syistä Suomeen ja ko. kuntaan muuttavista, kohderyhmään kuuluvista henkilöistä. Kotoutumislain 87 a §:n mukaan kunta saa Kansanelä-

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.

Mikäli maahanmuuttajavanhempi hoitaa lasta kotona kotihoidon tuen turvin, tulee tilanteessa huomioida lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) mukainen lasten kotihoidon tukea koskeva sääntely. Kyseisen lain 3 §:n mukaan kotihoidon tuen saamisen edellytyksenä on, että perheeseen kuuluu vähintään yksi kotihoidon tukeen oikeuttava alle kolmevuotias lapsi, joka on varhaiskasvatukseen oikeutettu, tosiasiallisesti Suomessa asuva lapsi, mutta jolla ei ole kunnan järjestämää varhaiskasvatuspaikkaa. Kotihoidon tukea voidaan tietyin edellytyksin myöntää myös perheen alle kouluikäisistä lapsista, jotka eivät ole kunnallisessa varhaiskasvatuksessa. Kyseisen lain 3 §:ssä säädetään erikseen oikeudesta tukeen tilanteissa, joissa perheeseen kuuluu adoptiolapsi. Jos lapsesta maksetaan samalta ajalta tiettyjä 3 §:ssä mainittuja sairausvakuutuslain mukaisia etuuksia, ei kotihoidon tukea makseta. 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 mukaisiin kotoutumispalveluihin. Niille jo kotoutumissuunnitelman saaneille, jotka ovat äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaan vuoksi estyneitä osallistumasta kotoutumistoimenpiteisiin, pidennetään kotoutumissuunnitelman enimmäiskestoakeskeytymistä vastaavasti. Tämä pidentäminen ei kuitenkaan koske hoitovapaata.

Kotoutumislakiin sisältyvä mahdollisuus pidentää kotoutumissuunnitelman enimmäiskestoa 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 terveysministeriö 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 edistämisessä 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.

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

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 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 seurantaa 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 kotoutumislaisissa 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

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 Owal 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.

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.

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 kaivattiin 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 erillisrahoituksella. 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

47 Työ- ja elinkeinoministeriö 2016. Kunnille suunnattu palvelukysely. Raportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 23/2016, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/74934/TEM-rap_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/TEMap_24_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

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 liittämisellä osaksi kunnan yleistä suunnittelua on edistetty kunnan keskeisten 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 voidaan 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 2025 alusta.

Työllisyyden kuntakokeilun, hyvinvointialueiden luomisen ja esitetyn työvoimapaalveluiden 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 mukaisiin kotoutumisen edistämisen tehtäviin, kuten alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman laatimiseen. Nykyisin osassa kunnista kotoutumisen edistämistä ja sosiaalihuollon tehtäviä on saatettu toteuttaa saman yksikön toimesta.

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

Suomea sitovat ihmisoikeusvelvoitteet

Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset velvoittavat Suomea kuten kansallinen lainsäädäntö. Käsillä olevan hallituksen esityksen kannalta keskeisiä Suomea velvoittavia kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ovat YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7–8/1976), YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976), YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (SopS 67–68/1986), YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 37/1970) ja YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 59–60/1991). Käsillä olevan hallituksen esityksen kannalta keskeisiä Suomea velvoittavia kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ovat myös muun muassa yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (Euroopan ihmisoikeussopimus; SopS 18 ja 19/1990; sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna SopS 71 ja 72/1994, SopS 85 ja 86/1998, SopS 8 ja 9/2005, SopS 6 ja 7/2005 sekä SopS 50 ja 51/2010); sekä uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 78–80/2002). Lisäksi Suomen perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Suomi on saanut kansainvälisten ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanon valvontaelimiltä useita suosituksia liittyen maahanmuuttajien kotoutumiseen ja käsillä oleva hallituksen esitys edistää suositusten mukaisia toimenpiteitä. YK:n naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea (Committee on the Elimination of Discrimination against Women, CEDAW) on vuonna 2014 antamissaan suosituksissa (CEDAW/C/FIN/CO/7) muun muassa suosittanut, että Suomi tehostaa toimia maahanmuuttajanaisten syrjinnän poistamiseksi ja kehittää maahanmuuttajanaistille suunnattuja ohjelmia ja strategioita, joilla lisätään maahanmuuttajanaisten tietoisuutta omista oikeuksistaan ja muun muassa tehostetaan heidän pääsyään koulutukseen ja työelämään. Rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea (Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD) on vuonna 2017 antamassaan suosituksessa (CERD/C/FIN/CO/23) esittänyt huolensa muun muassa maahanmuuttajanaisten korkeasta työttömyysasteesta ja suosittanut, että Suomi ryhtyy toimiin torjuakseen ulkomaalaistaustaisiksi oletettuihin henkilöihin, etenkin naisiin, kohdistuvaa rotusyrjintää työ- ja asuntomarkkinoilla.

Euroopan rasismien ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio (ECRI) on Suomea koskevassa viidennessä raportissaan (CRI(2019)38) suosittanut kansainvälistä suojelua saavien tilanteeseen liittyen, että Suomen viranomaiset arvioivat nykyistä kotouttamisohjelmaa ja varmistavat yhtäläisen pääsyn laadukkaille kotoutumiskursseille kaikkialla maassa. ECRI on lisäksi suosittanut, että Suomen viranomaiset arvioivat pakolaisille, maahanmuuttajille ja toissijaisille suojelua saaville tarjottavia osaamisen kehittämis- ja koulutusohjelmia niiden vahvistamisen näkökulmasta siten, että niillä saavutettaisiin parempia tuloksia työmarkkinoille pääsyssä ja kiinnittämällä erityistä huomiota naisten erityistarpeisiin. Suomen saamissa suosituksissa on toistunut huoli maahanmuuttajanaisten asemasta. Käsillä olevan hallituksen esityksen yhtenä tavoitteena on parantaa maahanmuuttajanaisten kotoutumista ja työllistymistä.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea (European Committee of Social Rights) on vuonna 2019 hyväksytyissä päätelmissään pyytänyt Suomen hallitusta kommentoimaan maakuntien ja kuntien välistä maahanmuuttajien kotoutumisen vastuunjakoa, joka ei palkansaajakeskusjärjestöjen mukaan ole kattavasti määritelty. Lisäksi komitea pyysi Suomea kommentoimaan maahanmuuttajien kotoutumiseen tarvittavien resurssien kohdentamista ja palvelujen saatavuutta. Käsillä oleva hallituksen esitys selkeyttäisi viranomaisten vastuuta kotoutumisen edistämisessä ja yksinkertaistaisi valtion kunnille ja jatkossa myös hyvinvointialueille maksamia korvauksia koskevaa rahoitusjärjestelmää.

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

Voimassa olevan kotoutumislain mukaan kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluita järjestetään työ- ja elinkeinopalveluina, kunnan peruspalveluina ja muina kotoutumista edistävinä toimenpiteinä. Kotoutumislain 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 moninaisiin asiointitarpeisiin. 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.

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 pyytävälle 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

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.

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.

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 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 voimassa olevan kotoutumislain mukaan ollut pääsääntöisesti enintään kolme vuotta. Suunnitelmaa on voitu tietyin perustein jatkaa enintään kahdella vuodella. Kun kotoutumissuunnitelman voimassaolo päättyy, maahanmuuttajan tarpeisiin vastataan pääosin yleisen palvelujärjestelmän palveluilla. Mikäli henkilö ei esimerkiksi ole työllistynyt kotoutumissuunnitelman voimassaolon päättyessä, sovitaan työttömänä työnhakijana olevan maahanmuuttajan työllistymistä edistävästä jatkotoimista työllistymissuunnitelmassa.

Kotoutumissuunnitelman tarkoituksena on maahanmuuttajan tukeminen ja ohjautuminen tarkoituksenmukaisiin kotoutumista ja työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin etenkin maahanmuuton alkuvaiheessa. Kotoutumissuunnitelma voidaan laatia myös perheelle, jos perheen kokonaistilanteen on arvioitu sitä edellyttävän. Perheen kotoutumissuunnitelman tarvetta arvioitaessa kiinnitetään erityistä huomiota lapsen tai nuoren kehitystä tukevan ja ohjaavan vanhemmuuden edellytyksiin ja vanhempien tuen ja koulutuksen tarpeisiin.

Kotoutumissuunnitelmaan kootaan maahanmuuttajan yksilöllisen tarpeen mukaan kotoutumista tukevia toimenpiteitä ja palveluita, joiden tarkoituksena on edistää maahanmuuttajan mahdollisuuksia hankkia yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja sekä hänen mahdollisuuksiaan osallistua yhdenvertaisena jäsenenä yhteiskunnan toimintaan ja työelämään. Työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2020 julkaiseman selvityksen⁵² mukaan työ- ja elinkeinotoimis-

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.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162302/TEM_2020_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y

toissa laadittujen ensimmäisiin kotoutumissuunnitelmiin kirjataan yleisimmin kielitaidon kehittämiseen, kouluttautumiseen sekä työelämään liittyvät tavoitteet ja toiveet. Muita ensimmäisessä kotoutumissuunnitelmassa huomioitavia asioita ovat esimerkiksi terveys- ja perhetilanne, työ- ja koulutushistoria sekä muiden viranomaisten palvelut. Kuntien ja kuntayhtymien laatimien suunnitelmien sisällöt vastaavat pääsääntöisesti työ- ja elinkeinotoimistoissa laadittavien kotoutumissuunnitelmien sisältöjä. Perheen kokonaistilanne sen sijaan jää työ- ja elinkeinotoimiston 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 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 määrästä ei ole kattavaa tietoa, mutta alkukartoitusten määrien perusteella on arvioitavissa, ettei myöskään suunnitelmia ole laadittu siinä määrin kuin kotoutumislakia valmisteltaessa oli tavoitteena.

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 asumistalouden ja nuorisot-, 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 1.3.2022 lähtien. Koulutuksen lähtötasoon 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 läsnäolratkaisuin 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.

Kotoutumiskoulutuksessa saavutetuista kielitaitotasosta ei tällä hetkellä saada valtakunnallisesti luotettavaa seurantatietoa, ja seurantaa kehitetäänkin osana käynnissä olevia tietojärjestelmähankkeita. Myös eduskunta on edellyttänyt (HaVM 10/2022 vp) kotoutumiskoulutuksen seurannan kehittämistä. Pääkaupunkiseudun kotoutumiskoulutusten osalta tehdyn erilliskoonnin mukaan vuonna 2021 pääkaupunkiseudun kotoutumiskoulutuksissa vähintään kielitaitotason B1.1. saavutti noin 35 prosenttia, vähintään kielitaitotason A2.2. noin 44 prosenttia ja noin 20 prosenttia saavutti kielitaitotason A2.1.-A1.3. Saavutetut kielitaitotasot olivat merkittävästi korkeampia korkeakoulutetuille suunnatuissa koulutuksissa kuin esimerkiksi hitaan koulutuspolun ryhmässä, joissa opiskelevilla henkilöillä on pääsääntöisesti vähäisempi aiempi koulutustausta.

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.

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 tukeväksi. 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 (TrVM 8/2021 vp, HaVM 10/2022 vp) on korostanut suomen tai ruotsin kielen merkitystä kotoutumiselle ja edellyttänyt kotoutumiskoulutuksen kehittämistä oppimistulosten parantamiseksi ja kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän kielikoulutuksen velvoittavuuden lisäämistä siten, että kielikoulutukseen sisältyy kielitaitoa mittaava koe. Lisäksi eduskunta on edellyttänyt (HaVM 10/2022 vp), että hallitus tarkkaan seuraa kotoutumiskoulutuksen, erityisesti

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.

kielikoulutuksen, vaikuttavuutta ja kieliopintojen velvoittavuutta lisäävien toimenpiteiden vaikutuksia oppimistuloksiin sekä huolehtii kieliopintojen kehittämisestä siten, että maahanmuuttaneiden kielitaitovastaa nykyistä paremmin työelämän kielitaitovaatimuksia.

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 mukaisesti työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen järjestämisvastuu siirtyisi kunnille vuodesta 2025 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 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 kotoutumislaisissa säädettyjen edellytysten täyttyessä, 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 kotoutumislain 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 opiskeluaika voidaan kuitenkin sopia lyhyemmäksi. Myös paikalliset olosuhteet esimerkiksi koulutuksen tarjonnassa voidaan ottaa huomioon opiskelun tukemisessa. Tuettavaan omaehtoiseen opiskeluun voi opintojen lisäksi sisältyä työkokeilua tai vapaaehtoisuutta esimerkiksi kansalaisjärjestössä.

Lain kotoutumisen edistämisestä ja lain julkisista työvoima- ja yrityspalveluista väliin muodostuu väliinputoajia tilanteissa, joissa kotoutumissuunnitelman voimassaoloaika päättyy kesken työttömyysetuudella tuettavan omaehtoisen opintokokonaisuuden. Jos päätoimisia opintoja on tuettu työttömyysetuudella kotoutumislaisissa 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.

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 saatavuutta 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.

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.

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.

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 kehyspäätyönsänsä 29.4.2021 lisätä 5 miljoonaa euroa valtionosuu-
della rahoitettuun maahanmuuttajien kotoutumissuunnitelmaan hyväksytyyn koulutukseen.

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 liittyvät 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 kohderyhmiä 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 elinkeinopalveluvalikossa 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. FinMonik-tutkimuksen mukaan lähes puolella ulkomaalaistaustaisista on Suomessa tai ulkomailla suoritettu

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 sivistystyön lukutaitokoulutuksesta, aikuisten perusopetuksesta ja ammatillisen koulutuksen kielitaitovaatimusten joustavoittamisesta. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 11:2020.

korkeakoulututkinto. Saman tutkimuksen mukaan 15 prosentilla on korkeintaan peruskoulututkinto.⁵⁷ Maahanmuuttajien palvelupolkujen suunnittelussa tulee huomioida maahanmuuttajien aiempi osaaminen, jota tarvittaessa joustavasti täydennetään ja kehitetään vastaamaan suomalaisten työmarkkinoiden vaatimuksia ja tarpeita.

Kotoutumisen ja työllistymisen kannalta on keskeistä, että maahanmuuttaja saa palvelut johdonmukaisena kokonaisuutena ja että eri palveluita yhdistetään tarkoituksenmukaisella tavalla. 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 opiskeluvalmiuksia 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 kymppiluokka, lukiokoulutukseen valmistava koulutus (LUVA) ja ammatilliseen koulutukseen valmentava koulutus VALMA) yhdistetään uudeksi yhtenäiseksi koulutuskokonaisuudeksi, tutkintokoulutukseen valmentavaksi koulutukseksi (TUVA).

⁵⁷ Larja, L. 2019. Koulutus ja kielitaito. Teoksessa Kuusio H. ym. (toim.), Ulkomaalaistaustaisten terveys ja hyvinvointi Suomessa. FinMonik-tutkimus 2018–2019. Raportti 1. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus, 40–48.

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

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 pääsulle. Tavoitteena oli siirtää kielitaidon arviointi siihen vaiheeseen, kun tutkinto suoritetaan, ja tukea kielitaidon kehittymistä koulutuksen aikana.

Ammatillisen koulutuksen järjestäjät voivat osana tutkintoon johtavaa koulutusta järjestää opiskelijoille opiskeluvalmiuksia tukevia opintoja, joiden kautta opiskelija voi hankkia sellaista yksilöllisiin tarpeisiinsa perustuvaa osaamista, joka antaa hänelle edellytykset osallistua tutkintokoulutukseen, esimerkiksi kielellistä tukea opintojen rinnalla. Opiskeluvalmiuksia 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 tunnistettaisiin 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 kymmenen 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.

⁵⁹ Hievanen, R. & Frisk, T. & Väättäin, 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.

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 työkokemusta jo kotoutumisjaksolla, sitä todennäköisempää hänen myöhempi työllistymisensä on.⁶⁰ Työ- ja elinkeinotoimistoille suunnatun kyselyn mukaan maahanmuuttajia ei huomioida erityisenä ryhmänä työnantajayhteistyössä tai tehtävissä yrityskontaktinneissa. 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 kotoutumiskoulutuksen 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 kielij- ja yhteiskuntatiedon opintojen jälkeen, jonka jälkeen koulutus jatkuu työpaikalla. SIB-mallilla maahanmuuttajien työpanosta voidaan ohjata myös työvoimakaupkekoaloille. Kokeilu rahoitettiin yksityisten sijoittajien rahoituksella. Valtion säästö muodostuu kertyneistä verotuloista ja säästyneestä työmarkkinatuesta SIB-malliin osallistuneiden ja verrokkiryhmän 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

⁶⁰ Aho, S. & Mäkiäho, A. 2017. Maahanmuuttajat ja työvoimapoliittisten 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.

nykyistä joustavampia tapoja opiskella sekä yhdistää niihin tarvittaessa sosiaali- ja terveyspalveluita. 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 valmistelaan ammatillista kuntoutusta ja kieliopintoja yhdistäviä malleja osana kotoutumiskoulutuksen 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.

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, työkuultuuriin, 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 houkutelluille 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 terveyspalveluissa

Sosiaali- ja terveyspalvelut edistävät osaltaan maahanmuuttajien kotoutumista. Sosiaali- ja terveyspalveluiden 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 terveyspalveluihin yhdenvertaisesti valtaväestön kanssa. Sosiaali- ja terveyspalveluilla 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 terveyspalveluiden 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 henkilöstöresurssien 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 terveyspalveluissa.

Monelle maahanmuuttajalle etenkin maahantulon alkuvaiheessa suurimpia haasteita sosiaali- ja terveyspalveluissa asioimiselle aiheuttaa puuteellinen 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 monikielisyyden ja monikanavaisuuteen panostaminen sekä kulttuuriosaamisen turvaaminen sosiaali- ja terveydenhuollon osaamisessa. Tiettyiltä 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 sukupuolierityisten 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 kehittämishankkeessa⁶² tunnistettiin moniammatillisessa asiantuntijajoukossa useita Suomessa yleisiä pakolaisten mielenterveyden edistämiseen liittyviä ongelmakohtia, kuten se, että mielenterveysongelmiin ja palveluihin voi liittyä voimakasta stigmaa, joka pahimmillaan 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 terveystekijöiden suhteen. Useiden terveysongelmien ja koetun terveyden osalta myös miesten ja naisten väliset erot ulkomaalaistaustaisessa 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. Alkoholinkäyttö 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 kaaventamaan 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 pystyttyä 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,

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

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.

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 tarkastusvirasto 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 välittämässä. 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 kielivaikeudet ja tiedon saavutettavuus. Viranomaispalveluissa tulee kiinnittää erityistä huomioita 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

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

sosiaalipalvelu, joka on tarkoitettu pitkään työttöminä olleille henkilöille työllistymismahdollisuuksien ja elämänhallinnan parantamiseksi. Olisi kuitenkin hyvä tuoda työ- ja toimintakykyä tukevia elementtejä 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 inkluusioperiaatteen 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 toiminnoissa.

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.

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 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 nuorisotalon 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.

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>.

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 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

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.

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 korkotuesta annetun lain (niin sanottu uusi korkotukilaki) sekä asukkaiden valinnasta arava- ja kortukivuokra-asuntoihin annetun valtioneuvoston asetuksen mukaisesti.

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-asemaansa 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 kestävyyttä ja kilpailukykyä sekä purkautua yhteiskunnallisena levottomuutena. Jos eri

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

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.

Lisäksi vuokratulovaltaisilla 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 Maahanmuuttajalapset, -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 työikäisiä, jotka ovat usein perheellistymisessä tai pienten lasten vanhempia. Muuton jälkeisinä vuosina moni maahan muuttanut elää pikkulapsiperheen elämää.

Toimeentulovaikkeudet 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.

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., Kiilakoski, 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. Terveysten 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 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 maahanmuuttajapoista. Keskusteluvaikeuksia vanhempien kanssa oli 8.–9.-luokkalaisista maahanmuuttajatyttöistä 15 prosentilla (suomalaistaustaisista tytöistä 10 prosentilla), joka neljännellä maahanmuuttajapoista (suomalaispojista 4 prosentilla). Sama maahanmuuttajapoikien heikompi keskusteluyhteys vanhempiinsa näkyy myös muilla kouluasteilla.

Kotoutumislain yhtenä tavoitteena on edistää perheiden, lasten ja nuorten kotoutumista. Aikuisien maahanmuuttajien yksilöllisten kotoutumispalveluiden lisäksi lain 2 luvussa säädetään perheen kotoutumissuunnitelmasta ja alaikäisen kotoutumissuunnitelmasta. Laissa säädetty 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 kehityksellä. Kunnalla on vastuu maahanmuuttajaperheiden tarvitsemien peruspalveluiden yhteensovittamisesta.

Maahanmuuttajaperheiden lasten mahdollisuutta osallistua varhaiskasvatukseen jo alle kolmevuotiaana on tuettava nykyistä enemmän. Valtakunnallista tutkimustietoa alle kolmivuotiaiden 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 kolmivuotiaana 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. Kotihoidon tuen järjestelmä tuottaa tilanteen, jossa alle kouluikäiset lapset voivat jäädä vaille kunnallista varhaiskasvatusta. Jos

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.

vanhempi saa alle 3-vuotiaan lapsen hoitoon kotihoidon tukea, ei lapsi voi osallistua varhaiskasvatukseen. Myös alle 3-vuotiaan 3–6-vuotiaat sisarukset jäävät usein kotihoitoon, koska vanhemmasta lapsesta saatava kotihoidon tuen lisä poistuu, jos lapsi osallistuu kunnalliseen varhaiskasvatukseen. Kotihoiton tuen järjestelmä vaikuttaa sekä lapsen oikeuteen saada varhaiskasvatusta, että vanhemman mahdollisuuteen osallistua päiväsaikaan kotoutumiskoulutukseen.

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.

Kuntien avoimen varhaiskasvatuksen palveluilla on tuettu maahanmuuttajavanhempien ja -lasten kotoutumista ja sosiaalisten verkostojen rakentumista silloin, kun vanhempi on perhevapaalla. 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.

Maahanmuuttajataustaiset perheet ovat ylliedustettuina lastensuojelun asiakkaina.⁷⁸ Tämä voi heijastaa tutkimusten mukaan ammattilaisten osin tiedostamattomia ennakkoasenteita 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 muutos-

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.

ohjelmaan 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.

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 ennististä enemmän huomiota siihen, miten opetustoimessa voidaan varmistaa eri-ikäisinä ja erilaisin taustoin maahan muuttaneiden lasten ja nuorten yhdenvertainen mahdollisuus oppimiseen ja suoriutumiseen koulutuspolulla.

Kaikilla lapsilla, joilla on kotikunta Suomessa, on varhaiskasvatuslain 12 §:ssä tarkoitettu subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen ja kunnilla varhaiskasvatuslain 5 §:ssä tarkoitettu velvollisuus järjestää varhaiskasvatusta kunnassa esiintyvän tarpeen mukaan. Varhaiskasvatukseen osallistuminen edistää lapsen kotoutumista, sillä lapsi oppii varhaiskasvatuksen aikana suomen ja/tai ruotsin kieltä ja muun muassa suomalaista kulttuuria. Varhaiskasvatukseen osallistuminen edistää lapsen sosiaalista integraatiota sekä lisää lapsen arkeen rutiinia ja rakennetta, mikä voi osaltaan lisätä turvallisuuden tunnetta ja siten edistää kotoutumista. Yleisellä tasolla säännöllisen päivähoidon tarjoamat rytmit ja rakenteet arjessa on nähtävä lasta tukevana elementtinä. Lapsen osallistuminen varhaiskasvatukseen myös mahdollistaa molempien vanhempien työssä käymisen tai esimerkiksi kotoutumislain mukaisesti palveluihin osallistumisen, mikä edistää koko perheen kotoutumista.

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 perusopetukseen 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. Perusopetukseen 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 vieraskielisistä oppilaista yli 81 prosenttia osallistui S2 -opetukseen ja 2,4 prosenttia R2 -opetukseen lukuvuonna 2020/2021. Jos 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 opettavien 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 tarkastusviras-

⁷⁹ Tilastokeskus, Väestötilastot 2020.

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).

ton 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 Valtiontalouden tarkastusviraston jälkiseurannan mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus ovat kehittäneet maahanmuuttajataustaisten nuorten saamaa perusopetusta, pyrkineet suuntaamaan lisäresursseja suomen ja ruotsin kielen opetukseen ja järjestämään lisätukea heikoimmin menestyville maahanmuuttajaoppilaille sekä valmisteet ohjeen arvostelukäytäntöjen yhtenäistämiseksi perusopetuksen päättövaiheessa.

Maahanmuuttajaoppilaat ovat PISA-tutkimuksessa verrattain pieni joukko. Tämän vuoksi PISA 2022 -tutkimuksessa maahanmuuttaja-oppilaista otetaan jälleen yliotos, jolloin saadaan luotettavaa seurantatietoa edelliseen yliotokseen, vuoden 2012 tutkimukseen verrattuna. Yliotos ei vaikuta PISA tuloksien kansallisten keskiarvojen laskentaan.

Maahanmuuttajaoppilaat ovat PISA-tutkimuksessa verrattain pieni joukko. Tämän vuoksi PISA 2022 -tutkimuksessa maahanmuuttaja-oppilaista otetaan jälleen yliotos, jolloin saadaan luotettavaa seurantatietoa edelliseen yliotokseen, vuoden 2012 tutkimukseen verrattuna. Yliotos ei vaikuta PISA tuloksien kansallisten keskiarvojen laskentaan.

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 saamenkielillä. 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.

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. Peruskouluiän ylittäneiden muuttajien kohdalla tilanteen arvioidaan parantuneen muun muassa aikuisten perusopetuksen uudistuksen ja omaehtoisten opintojen tukiajan pidentymisen myötä. Omaehtoisten opintojen tukiaikaa pidennettiin vuoden 2017

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

alusta voimaantulleella lainmuutoksella siten, että opintojen muodostamaa 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 kielienoppimista 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 toimenpide-ehdotukset 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 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 turva-

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.

⁸⁵ Tilastot, Maahanmuuttovirasto.

paikanhakija 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 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

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

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>.

toimintaan myöskään voida soveltaa suoraan esimerkiksi sosiaalihuoltoa koskevaa lainsäädäntöä. Verrattuna vastaaviin sosiaali- ja terveystalouteihin, 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 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 perheryhmäkotiin 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 hy-

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>).

vinvoinnin 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 palveluntarpeisiin pyritään vastaamaan laaja-alaisesti verkostomaista työskentelyä hyödyntäen (muun muassa yhteistyö nimettyjen edustajien, perheyhmiäkotien 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. Kotoutumislain 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettuihin henkilöihin on ryhmän kotoutumisen ja työllistymisen parantamiseksi tärkeää. Heidän osaltaan myös kunnan ja hyvinvointialueen yhteistyö kotoutumisen ja työllistymisen edistämässä on usein erityisen keskeistä.

Kotoutumislain 2 §:n 2 ja 3 momenteissa tarkoitettujen henkilöiden kuntaan osoittamisesta säädetään kotoutumislain 5 luvussa. Kunta voi tehdä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa sopimuksen näiden henkilöiden kuntaan osoittamisesta ja kotoutumisen edistämisestä. 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 edistä-

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.

misestä on kunnille vapaaehtoista, mutta sopimus ja kunnan kotouttamisohjelma ovat kiintiöpakolaisten vastaanotosta ja kotoutumista edistävien palvelujen järjestämisestä maksettavien korvausten edellytyksenä.

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 kotoutumislain 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 muiden kansainvälistä suojelua saaneiden kuntiin siirtymistä. Vastaanottokeskusten työntekijät tukevat oleskeluluvan saanutta henkilöä kuntaan muutossa.

Tilapäiseksi tarkoitettu toimintamalli on tarjonnut ratkaisun tilanteeseen, jossa kuntapaikkoja ei ole ollut riittävästi tarjolla kaikille kansainvälistä suojelua saaneille. Näin ollen itsenäinen kuntiin muutto on muodostunut monilla alueilla suuremmaksi kuin muutto elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten neuvottelemille kuntapaikoille. Oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat voivat valita asuinpaikkansa ja suurin osa oleskeluvansaaneista turvapaikanhakijoista käyttääkin tätä perustuslakiin perustuvaa oikeuttaan. Vastaanottokeskusten tehtävät ovat tuetunkuntaan muuton myötä lisääntyneet, mutta vastaanottokeskuksen tehtävistä kuntaan muuton osalta ei ole erikseen laissa säädetty.

Vuoden 2015 jälkeisessä tilanteessa itsenäinen muutto vastaanottokeskuksesta lisääntyi suhteessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjaamaan muuttoon, kun kuntapaikkoja ei ollut tarjolla riittävästi. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjaama kuntapaikoille 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 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 sopimuksiin 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

⁹² Maahanmuuttoviraston tiedot.

⁹³ Maahanmuuttoviraston tiedot.

laajemmaksi kuin ennen vuotta 2015, kääntyi oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden itsenäinen muutto vastaanottokeskuksista kuntiin kasvuun ja kuntapaikkoja jäi myös käyttämättä. Sopimusjärjestelmä mahdollistaa kuntaohjaamisen hallittavuuden, mutta on hallinnollisesti hidas eikä taivu suurten määrien nopeaan sijoittamiseen.

Kunnalliseen vastaanottopäätöksentekoprosessiin sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja kuntien välisiin sopimuksiin perustuvaan kuntaan ohjaamiseen liittyy useita toimijoita ja vaiheita, jotka pitkittävät kuntapaikkapäätösprosessia ja hidastavat kiintiöpakolaisten vastaanottoa ja luvansaaneiden turvapaikanhakijoiden muutto 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 edistämisessä. 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 turvapaikanhakijoillekin on kuntapaikkoja kaikilla alueilla, mutta vastaanottokeskuksista siirtyään 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 kuntiin osoittamisesta ja vastaanottokeskuksen tukemasta muutosta pääosa suuntautuukin sen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen 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 löyty-misen lisäksi kuntaan siirtymisen sujuvuuteen vaikuttaa osaltaan ulkomaalaisrekisteröintien su-juvuus. 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 itse-näisesti. Käytännössä itsenäisesti muuttavat hankkivat ensimmäisen asuntonsa yksityisten asun-tomarkkinoiden tarjonnasta tai muuttavat aluksi sukulaisten tai tuttavien luo. Erityisesti suurim-missa kaupungeissa ja kasvukeskuksissa valtion tukemia vuokra-asuntoja on usein vähän saa-tavilla, mikä hidastaa erityisesti sovituille kuntapaikoille siirtymistä, tai jo lähtökohtaisesti vai-keuttaa kuntapaikkojen saamista.

Vastaanottokeskuksesta itsenäisesti kuntiin muuttavien muuttoliikettä on vaikea ohjata alueel-lisesti. Vastaanottokeskus neuvoo ja tukee itsenäisesti kuntiin muuttavia henkilöitä tarvittaessa ja voi auttaa asunnon etsimisessä vastaanottokeskuksen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökes-kuksen alueelta. Luvansaavat henkilöt tekevät muuttopäätöksensä omaan harkintaansa perus-tuen ja he voivat halutessaan hankkia itsenäisesti asunnon myös joltain toiselta alueelta. Itse-näinen muutto haastaa kuntien varautumista itsenäisesti muuttavien palvelutarpeisiin. Varautu-mista voidaan tukea toimijoiden, muun muassa kunnan ja hyvinvointialueen sekä vastaanotto-keskuksen, välisellä yhteistyöllä ja tiedonvaihdolla. Ilman viranomaistukeakuntaan muuttavien kunnan palveluihin ohjautumiseen on tarpeen kiinnittää erityistä huomiota.

Palveluihin ohjautumisen näkökulmasta tiedonvaihto eri toimijoiden kesken on olennaista. Val-tiontalouden tarkastusvirasto suositti kansainvälistä suojelua saavien kuntaan osoittamista sekä kuntakorvausjärjestelmän kehittämistä koskeneessa tarkastuksessaan vuonna 2018, että työ- ja elinkeinoministeriö edistää yhteistyössä sisäministeriön ja Maahanmuuttoviraston kanssa kun-taanhjaamista koskevan tiedonvaihdon toteuttamista kokonaisuudessaan ulkomaalaisasioiden asiankäsitteilyjärjestelmän (UMA) kautta. Maahanmuuttovirasto on kehittänyt UMA-järjestel-mään toiminnallisuudet sekä oleskeluluvansaaneiden turvapaikanhakijoiden että kiintiöpakolaisten kuntaan sijoittamista varten. Kiintiöpakolaisten kuntapaikkatiedot voidaan nykyisellään kerätä UMA-järjestelmässä ja molempien ryhmien sijoitusesitysten tekeminen voi tapahtua UMA-järjestelmässä. Kiintiöpakolaisten osalta UMA-järjestelmässä tapahtuva sijoitettavia henkilöitä koskevien asiakirjojen siirto Maahanmuuttovirastosta kuntiin ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin on parhaillaan kehitteillä. Tämän lisäksi Maahanmuuttovirasto on ke-hittänyt UMAREK-järjestelmään vastaanottokeskuksissa tehtävän osaamiskartoituksen, jonka tiedot ovat oleskeluluvan saamisen jälkeen asiakkaan suostumuksella kuntien ja työ- ja elin-keinotoimistojen nähtävissä UMA-järjestelmässä.

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 edistä-vät maahanmuuttajien kotoutumista sekä osallisuutta, kun taas kielteiset asenteet eri väestöryh-mien välillä, syrjintä ja rasismi aiheuttavat turvattomuutta ja vähentävät eri väestöryhmien vuoro-vaikutusta ja siten vaikeuttavat kotoutumista. Väestöryhmien väliset suhteet ja asenneilma-piiri 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 vaikuttavat 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.

⁹⁴ Ekholm, E. & Tuokkola K. 2018. ”Samalle viivalle” Havaintoja 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 julkaisuja 2022:12. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-736-6>

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 edistämisessä 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 tullessa syrjityksi etnisen taustansa tai maahanmuuttajataustansa vuoksi tutkimusta edeltäneiden viiden vuoden aikana (EU vastausten keskiarvo: 38 prosenttia). Syrjintäkokemuksia esiintyy esimerkiksi julkisissa ja yksityisissä palveluissa, työhaussa, 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. Asuinmaataan 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

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

vuorovaikutusta ja osallisuutta ja samalla kotoutumisen edellytyksiä. Maahanmuuttajien koke-
man syrjinnän, häirinnän ja viharikollisuuden vähentämiseksi tarvitaan jatkossa monialaisia ja
yhteensovitettuja toimenpiteitä.

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

Elinkeinoelämän valtuuskunnan (EVA) vuonna 2021 tekemän arvo- ja asennetutkimuksen mu-
kaan⁹⁸ lähes puolet (48 prosenttia) suomalaisista arvioi, että maamme väestön ikääntyminen ja
uhkaava vähentyminen edellyttävät ulkomaalaisten Suomeen muuton helpottamista. Naiset suh-
tautuvat maahanmuuttoon miehiä myönteisemmin, ja nuorimmat (18–25-vuotiaat) sekä van-
himmat (yli 65-vuotiaat) muita ikäryhmiä myönteisemmin. Arvoissa on tapahtunut muutos, sillä
aiemmin tehdyissä selvityksissä asenteet maahanmuuttoa kohtaan ovat olleet varauksellisem-
pia.

Terveiden- ja hyvinvoinnin laitoksen vuoden 2020 FinMonik-tutkimuksen⁹⁹ mukaan ulkoma-
laistaustaisissa oli enemmän sekä yksinäisyyttä kokevia että vaille läheisten tukea jääviä kuin
Suomen koko väestössä. Vuoden 2021 kouluterveyskysely osoittaa, että maahanmuuttajalapset,
etenkin yläkouluikäiset pojat, kokevat muita enemmän kiusaamista. Noin joka toinen yläkou-
luikäinen oli kokenut syrjintää koulussa tai vapaa-aikana. Vähintään kerran viikossa oli kiusattu
peruskoulun 8.-9.-luokkalaisista maahanmuuttajatyttöistä 13 prosenttia (vertauksena suomalais-
taustaisista tytöistä 5 prosenttia), pojista 22 prosenttia (vertauksena 5 prosenttia suomalaistaus-
taisista pojista). Kiusaamisen ero näkyy myös ala-asteikäisillä. Erityisesti yläasteikäisten poi-
kien kohtaama jatkuva kiusaaminen on huolestuttavan yleistä - useampi kuin yksi viidestä nuo-
resta 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 muut-
taneita useammin. Suomalaisten 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-
teyttä heikennä se, että kokee kuuluvansa myös oman syntymä- tai lähtömaan kansalaisiin. Kan-
sainvälisessä kotoutumiseen liittyvässä tutkimuksessa on paljon näyttöä siitä, että kokemus kuu-
lumisesta sekä paikallisiin että lähtömaan kansalaisiin on yhteydessä hyvinvointiin.¹⁰⁰

Kotoutumisen edistämisen kumppanuudet sekä järjestöjen rooli

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

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

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

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

Työ- ja elinkeinoministeriön koordinoiman kotoutumisen kumppanuusohjelman tavoitteena on tukea eri toimijoiden yhteistyötä kotoutumisen edistämässä. 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 kumppanuusala 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 vastaanottotoiminnan 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 edistämässä 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.

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. Työ- ja elinkeinoministeriön

tilaamassa selvityksessä yhteisölähtöisen kotoutumisen edistämisestä¹⁰¹ todetaan, että kolmannen sektorin vapaaehtoisten ja julkisten kotoutumista edistävien palveluiden yhteistyöllä voitaisiin saavuttaa nykyistä parempia tuloksia kiintiöpakolaisten alkuvaiheen kotoutumisen edistämisessä kunnissa. Mallin pilotoimiseen etsitään toteuttajaa vuoden 2022 EU:n Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) haussa. 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 palvelukyselyn¹⁰² 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 kotouttamisrahasto (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 toimita 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 kotouttamisrahastoon 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 edistämisessä. Myös Taiteen edistämiskeskus myöntää avustuksia monikulttuurisuuden tukemiseen ja rasismien vastaiseen työhön. Tällä vahvistetaan myös vähemmistöjen omaa identiteettiä ja tunnetta, että he ovat osa asuinalueettaan, 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 edistämisessä. Eduskunnan mukaan hallituksen tulee huolehtia kolmannen sektorin eli järjestöjen ja vapaan sivistystyön osuuden kasvattamisesta kotoutumisen edistämisessä sekä ryhtyä toimiin viranomaisten ja kolmannen sektorin välisen työnjaon määrittelemiseksi uudelleen. Kolmannen sektorin ja viranomaisten

¹⁰¹ Turtiainen, Kati ja Sapir, Henna 2021. Yhteisölähtöisen kotoutumisen mahdollisuudet Suomessa.

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 30/2021, Helsinki.

¹⁰² Kunnille suunnattu palvelukysely. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, TEM raportteja 23/2016.

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 valtionosuuksia. 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. 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. Hyvinvointialueiden rahoitus tarkistetaan koko maan tasolla toteutuneiden kustannusten mukaiseksi tilinpäätöstietojen valmistuttua. Esimerkiksi vuoden 2023 toteutuneet kustannukset tarkistetaan vuoden 2025 rahoituksessa.

On syytä huomioida, että kotoutumislain nojalla maksettavat laskennalliset tai erikseen haettavat korvaukset ovat vain pieni osa kuntien ja hyvinvointialueiden palveluiden rahoitusta. On myös syytä huomioida, että 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, Kansaneläkelaitoksen, aluehallintoviranomaisen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen toimintaa myös kotoutumisen edistämisessä. Henkilöstökustannukset maksetaan näiltä viranomaiskohtaisilta toimintamonomenteilta. Li-

säksi palveluita rahoitetaan erillisiltä momenteilta, esimerkiksi julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden momentilta. Myös tulkitsemisen kustannukset rahoitetaan viranomaisten omista toimintamenoista.

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 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 kotout-

tamisesta -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, kotoutumisen edistämisestä annetun lain sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta 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 määrärahalla 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.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastanut Kansainvälistä suojelua saavien kuntaan osoittamista sekä kuntakorvausjärjestelmän kehittämistä (2/2018).¹⁰³ Tarkastuksessa havaittiin, että kotoutumisen edistämiseen liittyvien kuntakorvausten siirryttyä kehittämis- ja hallintokeskukseen ovat toimintatavat ja käytännöt yhdenmukaistuneet ja laskennallisten korvausten maksatuksen automatisoinnin jälkeen merkittävä määrä manuaalista työtä on jäänyt pois.

¹⁰³ Tuloksellisuustarkastuskertomus: Kansainvälistä suojelua saavien kuntiin osoittaminen sekä kuntakorvausjärjestelmän kehittäminen. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 2/2018.

Vaikka kotoutumislain 45 §:ssä tarkoitettu laskennallinen korvaus voidaan maksaa kunnalle automaattisesti ilman erillistä hakemusta, on kotoutumisen edistämisestä maksettavien kustannusten korvaamisen järjestelmää tarpeen edelleen yksinkertaistaa hallinnollisen työn vähentämiseksi ja korvausten yhdenmukaistamiseksi. Valtiontalouden tarkastusvirasto on nostanut tuloksellisuustarkastuskertomuksessaan Kotouttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa (3/2014)¹⁰⁴ 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 määräraharahatarvearvio perustuu vuosittaisiin olettimiin 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 2025 alusta. 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.

¹⁰⁴ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2014. Jälkiseurantaraportti, kotouttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Tarkastuskertomus 3/2014.

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

Luku- ja kirjoitustaidon koulutus siirrettiin vuoden 2018 alusta lukien opetus- ja kulttuuriministeriön vastuulle. Kotoutumissuunnitelmaan hyväksyttyyn 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 hyväksytyn 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 2025 alusta vaikuttavat kotoutumisen 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 olosuhteisiin. 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 vieraskielisyyskertoimen 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 hallinnomassa 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 -oppimäärän 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 tarkoitetun muuten 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 riittävällä 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 terveystietojärjestelmien 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.

Maahanmuuttajia koskevien tietojen siirto toimii usein heikosti myös kuntien sisällä, jos asiakas siirtyy toimialalta toiselle esimerkiksi sosiaali- ja terveystietojärjestelmien, 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 tilasi QPR Software Oy:ltä selvityksen siitä, tulisiko kuntia varten kehittää yhtenäinen asiakastietojärjestelmäratkaisu työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien tavoittamista ja palveluja varten. Lisäksi selvitettiin, miten kotoutumisen viranomaistoimijoiden, oppilaitosten ja muiden palveluntuottajien välillä tapahtuvaa tiedonvaihtoa on mahdollista kehittää ja digitalisoida.

Selvityksessä hahmoteltu kotoutumisen alkuvaiheen asiakastietojärjestelmä tukisi myös asiakkaiden tavoittamista, sillä siihen voitaisiin rakentaa tekniset käyttöyhteydet niihin rekisteritietoihin, joita tarvitaan työvoiman ulkopuolella olevien asiakkaiden tavoittamiseksi. Asiakastietojärjestelmän kehittämisestä ja ylläpidosta vastattaisiin valtionhallinnossa.

Selvityksessä mallinnettiin myös tiedonvaihtoa kotoutumisen viranomaistoimijoiden ja palveluntuottajien kesken. Selvityksessä esitettiin tiedonvaihdon varmistaminen siten, että toteutettaisiin kotoutumisen tietovaranto, johon kunnalla olisi velvollisuus viedä määritelty kotoutumiseen liittyvä asiakastieto (vertauksena Kansaneläkelaitoksen ylläpitämä Kanta-palvelu, johon viedään sosiaali ja terveydenhuollon asiakastietoa). Pidemmällä aikavälillä tulisi selvittää myös, olisiko kotoutumisen tietovarantoa laajennettava kattamaan tiedonvaihtoa myös muiden kotoutumisen edistämisen toimijoiden kuin kuntien kesken. Esimerkiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, hyvinvointialueet, Maahanmuuttovirasto ja Kansaneläkelaitos voisivat hyödyntää kotoutumisen tietovarantoa.

Eduskunta on valtioneuvoston selontekoa käsitellessään pitänyt erittäin tärkeänä parhaillaan kehitettävää kotoutumisen alkuvaiheen palvelukokonaisuuden asiakastietojärjestelmää, jonka avulla voitaisiin hallinnoida kuntien alkukartoituksiin ja kotoutumissuunnitelmiin liittyvää asiakastietoa (HaVM 10/2022 vp). Järjestelmällä olisi myös keskeinen rooli tiedon siirtymisessä kotoutumisen viranomaistoimijoiden ja oppilaitoksen välillä (HaVM 10/2022 vp).

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 tietosuojasääntely sekä esimerkiksi julkisuuslaki on yleissääntelyä, josta poikkeamisesta tulee säätää lailla. Kotoutumisen edistämisessä 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. Myös valtioneuvoston selontekoa käsitellessään eduskunta edellytti, että tiedonkulku eri toimijoiden välillä tulee varmistaa tarvittaessa lainsäädännöllisin toimenpitein (HaVM 10/2022 vp). Hallintovaliokunnan mielestä kotouttamistoimenpiteistä vastaavilla viranomaisilla tulee olla tieto siitä, ketkä kotoutumista edistäviä palveluita tarvitsevat. Valiokunta pitää tärkeänä huolehtia siitä, että kunnissa kotoutumissuunnitelmasta ja asiakasohjauksesta vastaava taho saa henkilön tavoittamiseksi ja ohjaamiseksi oikeisiin palveluihin asianmukaiset tiedot sen jälkeenkin, kun sosiaali- ja terveyspalvelut siirtyvät hyvinvointialueiden järjestettäväksi. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että viranomaiset voivat systemaattisesti tarjota kotoutumisohjelman palveluita myös kotihoidon tukea saaville maahanmuuttajille, jotka ovat usein kotona lapsia hoitavia äitejä, ja että tähän liittyvät lainsäädännön kehitystarpeet selvitetään. Valiokunta korostaakin, että uudistettavassa lainsäädännössä on huolehdittava viranomaisten riittävästä tiedonsaantioikeuksista (HaVM 10/2022 vp).

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 (HaVM 10/2022 vp) edellytykset sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevan uudistuksen sekä työvoimapalveluiden järjestämistä koskevan lakiehdotuksen 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 työelämälähtöisyyttä, 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 seurantaa valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Niin ikään tavoitteena on vahvistaa kotoutumispalveluiden yhteensovittamista työvoima-, elinkeino-, koulutus-, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä 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 vahvistaa kielitaitoa ja yhteiskunnallisia ja työelämässä tarvittavia valmiuksia sekä

edistää 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 edistämisestä ja samalla varmistaa monialainen yhteistyö hyvinvointialueiden kanssa tukemaan erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien maahanmuuttajien kotoutumista. Esityksen tavoitteena olisi myös vahvistaa kotoutumisen edistämisen toimeenpanon ja vaikuttavuuden seurantaa.

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 asutusta 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 kiintiöpakolaisia ja muita kansainvälistä suojelua saavia, 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 kotoutumisen 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 kuten nykyisin. 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 edistämisessä. 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 riittävyyden toteutumista seurattaisiin valtakunnallisesti työ- ja elinkeinoministeriön ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (kehittämis- ja hallintokeskus) toimesta sekä alueittain elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimesta.

4.1.2 Kotoutumista edistävät palvelut ja niiden järjestäminen

Kotoutumista edistäviä palveluita järjestettäisiin osana uutta kunnan kotoutumisohjelmaa 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 kotoutumisohjelma olisi maahanmuuttajien alkuvaiheen kotoutumispalveluiden kokonaisuus, jonka vähimmäissisällöstä säädettäisiin lailla. Laissa määriteltävälle kohderyhmälle tarjottavaan kotoutumisohjelmaan sisältyisi vähintään osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi, kotoutumissuunnitelma, uutena palveluna lakiin sisällytettävä monikielinen yhteiskuntaorientaatio, kotoutumiskoulutusta, muita palvelutarpeeseen perustuvia kotoutumista ja työllistymistä edistäviä palveluita sekä ohjausta ja neuvontaa. 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 järjestämisvastuulla olevia kotoutumista edistäviä palveluita järjestettäisiin sisällöltään ja laajuus-

deltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Kunnan vastuuta kotoutumisen edistämisestä laajennettaisiin säätämällä kunnalle tehtäväksi laatia osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi sekä kotoutumissuunnitelma sekä työttömiksi työnhakijoiksi rekisteröityneille että laissa määritellyille työvoiman ulkopuolisille maahanmuuttajille. Esitys kytkeytyy siten työvoimapalvelu-uudistukseen, jonka myötä työvoimapalveluiden järjestämisvastuu siirtyisi kunnille. 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 uhrit, toimeentulotukea muuten kuin tilapäisesti saavat ja lapsen kotihoidon tukea saavat maahanmuuttajat. Voimassa olevan lain mukaan kunnan velvollisuus laatia alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma koskee vain henkilöitä, jotka saavat toimeentulotukea muuten kuin tilapäisesti. Kotoutumisohjelman palvelut kohdentuisivat lähtökohtaisesti maahanmuuton alkuvaiheeseen, ja arviointi sekä kotoutumissuunnitelma tulisi 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 yhteensovittettuja 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 sovitujen tavoitteiden saavuttamiseen ja palveluihin osallistumiseen. Velvollisuuksien laiminlyöminen vaikutuksesta oikeuteen saada työttömyysetuutta säädetään työttömyysturvalaissa ja vaikutuksesta toimeentulotukeen toimeentulotuesta annetusta laista. 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 kesto 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 säädettäisiin edustajien ohjauksesta, neuvonnasta ja valvonnasta uusi tehtävä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille.

Lisäksi esityksessä säädettäisiin uudesta kotoutumisen asiakastietojärjestelmästä ja eri viranomaisten tiedonsaantioikeuksista.

Siltä osin kuin kotoutumispalveluita järjestettäisiin osana kunnan järjestämisvastuulla olevia työvoimapalveluita, 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 terveystyöpalveluita, 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 tulkittamisesta aiheutuneet kustannukset, sisällytettäisiin osaksi laskennallista korvausta. Lisäksi kunnille ja hyvinvointialueille maksettaisiin edelleen kotoutumislaisissa säädettäviä erikseen haettavia kustannuksia. Ehdotuksen mukaisissa valtion korvauksissa on huomioitu myös Ahvenanmaan maakunnan viranomaisten poikkeava organisoituminen, jonka johdosta korvauksia maksettaisiin Ahvenanmaan maakunnan kunnille sekä terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle eri tavoin kuin Manner-Suomessa kunnille ja hyvinvointialueille. Korvauksia maksettaisiin sille viranomaiselle, jolle kustannukset syntyvät. Myös Helsingin kaupungin osalta esitetään poikkeavaa ratkaisua. Osa kustannuksista, esimerkiksi uuden monikielisen yhteiskuntaorientaation sekä matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelujen järjestäminen, esitetään korvattavan kunnille pääosin osana peruspalvelujen valtionosuutta.

4.1.3 Kuntaan ohjaaminen

Esityksellä säädettäisiin 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, hyvinvoin-

tialueiden, Maahanmuuttoviraston ja alueella sijaitsevien vastaanottokeskusten, perheryhmäkoti-
tien 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 henki-
löiden kuntiin sijoittumista tehostettaisiin luopumalla sopimusperusteisesta kuntaan muutosta
muiden kuin kiintiöpakolaisten ja haavoittuvien ryhmien osalta, mutta tarvittaessa kuntapaikalle
voitaisiin ohjata myös muita kuin kiintiöpakolaisia tai haavoittuvassa asemassa olevia. Elin-
keino-, liikenne- ja ympäristökeskus sopisi alueensa kuntien kanssa kuntapaikoista. Laissa tun-
nistettaisiin nykyinen käytäntö siitä, että suurin osa 2 §:n 3 momentissa tarkoitetuista henkilöistä
muuttaa vastaanottokeskuksesta kuntaan itsenäisesti tai vastaanottokeskuksen tukitoimia hyö-
dyntäen. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen olisi tuettava alueellaan kuntia ja hyvin-
vointialueita myös näiden henkilöiden vastaanottoon varautumisessa. Kuntapaikkasopimuksen
laatimisessa ja kuntaan ohjaamisessa kunnan olisi kuultava hyvinvointialuetta tarvittavassa laa-
juudessa.

Lisäksi säädettäisiin kuntapaikalle ohjattavien osalta alkuvaiheen palveluista. Kunnan tehtävänä
olisi muun muassa vastaanoton ja asunnon järjestäminen, yhteistyö hyvinvointialueen kanssa,
erilaiset ohjaus- ja neuvontaverehdollisuudet sekä tässä laissa säädetyt kunnan vastuulla olevat
kotoutumista edistävät palvelut. Hyvinvointialue vastaa 1.1.2023 alkaen sosiaali- ja terveyden-
huollon palveluista. Hyvinvointialueen sosiaali- ja terveyspalveluja ovat esimerkiksi sosiaali-oh-
jaus ja terveystarkastukset. Hyvinvointialueelle siirtyisivät nykyisin kunnan tehtävinä olevat
ehkäisevää ja täydentävää toimeentulotukea koskevat päätökset. Vastuu perustoimeentulotu-
keen liittyvästä päätöksenteosta säilyy Kansaneläkelaitoksella. Tarkoituksena olisi selkeyttää
kunnan ja hyvinvointialueen välistä työnjakoa ja varmistaa, että kuntapaikalle ohjattavat saavat
valtakunnallisesti yhdenvertaisesti tarvitsemansa palvelut. Yhteistyö kunnan ja hyvinvointialue-
en välillä olisi keskeistä. Kunta voisi tehdä yhteistyötä myös esimerkiksi paikallisten järjestö-
jen, yhteisöjen ja yhdistysten kanssa.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Hallituksen esityksessä esitetty taloudelliset vaikutukset liittyisivät kotoutumisen edistämisestä
annetun lain ehdotukseen. Kotoutumisen edistämistä koskevaan lakiehdotukseen liittyvät talou-
delliset vaikutukset aiheutuisivat organisaatiouudistuksista sekä palvelujärjestelmän ja rahoi-
tusjärjestelmän muutoksista. Organisaatiouudistuksen ja palvelujärjestelmän muutosta kuva-
taan 4.2.1.1 Vaikutukset julkiseen talouteen luvun alla. Rahoitusjärjestelmän muutoksia kuva-
taan tarkemmin luvussa 4.2.1.2 Muutokset rahoitusjärjestelmissä.

Kotoutumislakia koskevasta lakiehdotuksesta johtuvat taloudelliset vaikutukset kohdistuisivat
etenkin valtion, kuntiin, hyvinvointialueisiin ja maahanmuuttajiin. Vaikutuksia julkiseen ta-
louteen, kuntatalouteen, hyvinvointialueiden talouteen sekä yrityksiin ja kotitalouksiin on ku-
vattu jäljempänä tarkemmin.

Muilla esityksen lakiehdotuksilla ei olisi taloudellisia vaikutuksia. Sosiaalihuoltolain muutta-
mista koskevaa lakiehdotusta on kuvattu jäljempänä. Vapaasta sivistystyöstä annetun lain 9 §:n
muutoksella, joka koskisi sadan prosentin valtionosuuden ja koulutuksen maksuttomuuden si-
tomista Opetushallituksen antamien opetussuunnitelman perusteisiin ja suosituksiin sekä kotou-
tumissuunnitelman ensimmäiskestoajkaan 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 kotoutumislaisissa 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, kotoutumisen edistämisestä annetun lain sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta (HE 84/2022 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 sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettuun lakiin (612/2021), jonka perusteella sosiaali- ja terveyspalvelut, mukaan lukien ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen maksamisen tehtävä, siirtyvät kunnilta hyvinvointialueille 1.1.2023 alkaen. Muutos tehdään edellä mainitulla toimeentulolakia koskevalla esityksellä. Myös maahanmuuttajat ja kotoutuja-asiakkaat voivat saada toimeentulotukea ja kotoutumislaisissa 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 kohdennettavien määrärahojen kokonaismäärään, vaan rahoituksen jakautumiseen eri viranomaisten välillä.

On syytä huomioda, ettei hyvinvointialueita ole Ahvenanmaan maakunnassa ja että Helsingin kaupungin osalta on tehty erillISRatkaisu. Tästä johtuen kotoutumislakia koskevalla lakiehdotuksella 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. Kun kotoutumislaisia viitataan valtakunnan viranomaisiin, Ahvenanmaan lainsäädäntö määrittelee, mikä viranomainen tai viranomaiset Ahvenanmaalla vastaavat vastaavista tehtävistä.

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-asiakkaista 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 viranomaisien välillä. Hallituksen esityksen luvuissa vaikutus kuntatalouteen, vaikutus hyvinvointialueisiin sekä vaikutukset viranomaisiin kuvataan tarkemmin esitettävää 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 lisäisi myös sääntely kotoutumissuunnitelman tavoitteista ja siitä, että paikallistasolla kuntien tulisi 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 kieliohjausta 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 samanaikaisesti annettu hallituksen esitys liittyen työvoimapolitiikan uudistukseen, pohjoismaisen työvoimapolitiikan 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 työllisyysalueen työvoimaviranomaisen toimesta siten kuin työvoimapalvelu-uudistusta koskevassa esityksessä esitetään alkuhaastattelujen ja työllisyysuunnitelmien osalta. Kotoutumissuunnitelma on työllisyysuunnitelman korvaava suunnitelma.

Kotoutumispalveluiden osallistuvien määrien arvioiminen tulevaisuudessa on epävarmaa ja vaikeasti ennakoitavaa, kuten Valtiontalouden tarkastusvirasto lausunnossaan lakiehdotukseen on todennut. Valtiontalouden tarkastusvirasto kiinnitti huomiota taloudellisten vaikutusten laskelmien suhteeseen mahdollisen laajamittaisen maahantulon tilanteeseen sekä Marinin hallituksen tavoittelemaan voimakkaasti kasvavaan koulutus- ja työperäiseen maahanmuuttoon. Ukrainan sotaa pakenevien määrän sekä heidän asemansa muutokset tai muut turvallisuusympäristön muutokset voisivat kasvattaa kotoutumispalveluiden kohderyhmän kokoa merkittävästi. Mikäli laajamittaisen maahantulon tilanteessa henkilöille myönnettäisiin oleskelulupa, joka sisältyy lakiehdotuksen 2 §:n 3 ja 4 momentin soveltamisalaan, kunnille ja hyvinvointialueille korvattaisiin myös heidän kotoutumisen edistämisestä aiheutuvia kustannuksia. Valtion talousarviovalmistelun yhteydessä arvioidaan kotoutumislain mukaisten kustannusten korvausten määräraha-tarpeet arvioidun korvausten piirissä olevien maahanmuuttajien määrän pohjalta, joten korvausten piiriin kuuluvien henkilöiden määrän kasvu huomioitaisiin valtion kunnille ja hyvinvointialueille maksamissa korvauksissa.

Koulutus- ja työperusteinen maahanmuutto ei vaikuttaisi kotoutumispalveluiden kysyntään suoraan, koska nämä kohderyhmät eivät kuulu kotoutumispalveluiden ensisijaisiin kohderyhmiin. Koulutus- ja työperusteinen maahanmuutto tuo kuitenkin mukanaan myös perhesyistä muuttavia perheenjäseniä, joilla voi olla kotoutumispalveluiden tarvetta. Jos maahanmuuton volyymi kasvaa huomattavasti nykyisestä, merkitsee se lisäresurssien tarvetta kotoutumispalveluihin. Kunnilla on velvollisuus tarjota muun muassa varhaiskasvatusta sekä esi- ja perusopetusta kaikille kotikunnan omaaville henkilöille, ja kunnat saavat tästä korvauksen kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän kautta. Korvaus toteutuu kuitenkin viiveellä, sillä valtionosuuden määräytymisperusteena toimii talousarviovuotta edeltävää vuotta edeltävän vuoden väestötiedot eli viive on noin kaksi vuotta. Lakiehdotuksen mukaan muun kuin 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetun henkilön taikka työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitetun työttömän työnhakijan kotoutumislain mukaisten palveluiden rahoitus jaettaisiin kunnille osana valtionosuusjärjestelmää. Työvoimapalvelu-uudistuksen myötä myös työvoimapalveluiden järjestäminen siirtyisi kuntien vastuulle ja rahoitettaisiin pääosin osana valtionosuusjärjestelmää.

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 14 §:ssä määriteltäisiin ne ryhmät, joille kunnan olisi laadittava osaamisen ja palvelutarpeen arviointi ja 15 §: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 tulkitsemisesta 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 seurantaa 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 koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettua 18 vuotta täyttänyttä 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 kai-

kista 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.¹⁰⁵ Osa on mahdollisesti työvoiman ulkopuolella omasta tahdostaan. Osa työikäisistä muusta syystä kuin opintojen tai eläkkeen vuoksi työvoiman ulkopuolella olevista on perhevapaalla.

Osa työvoiman ulkopuolella olevista tavoitetaan yli kaksi kuukautta kestävän 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 2018.¹⁰⁶ 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. Kansaneläkelaitoksen 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 kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettuja henkilöitä arvioidaan olevan noin 520.¹⁰⁷

Arviointeja 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 pakolaistaustaisille yleisistä taustamaista kuten Irakista, Somaliasta, Afganistanista tai Syyriasta.¹⁰⁸ 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 mukaisiin palveluihin maahanmuuttajia arvioidaan tavoitettavan nykyistä kattavammin matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluiden kautta sekä uuden, lakiehdotuksen 9 §:ssä säädettävän yhteydenoton myötä.

¹⁰⁵ Tilastokeskus, Väestö. 2020. Tiedot perustuvat työ- ja elinkeinoministeriön vuoden 2020 erillislaukseen Tilastokeskukselta.

¹⁰⁶ Maahanmuuttajien Kelan etuuksien käyttö vuonna 2018, https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/322299/Tyopapereita157_saavutettava.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

¹⁰⁷ Maahanmuuttajien Kelan etuuksien käyttö vuonna 2018, https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/322299/Tyopapereita157_saavutettava.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

¹⁰⁸ Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän vuosikatsaus 2021, https://www.ihmiskauppa.fi/materiaalipankki/tilastot_ja_tilannekatsaukset/ihmiskaupan_uhrien_auttamisjarjestelman_vuosikatsaus_2021.

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 uuden yhteydenotto-mahdollisuuden 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 yhteydenotolla, 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 kotoutumissuunnitelmaa 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 1 000 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 mukaisesti 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. Eriksen 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 tarkoitettua henkilön 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 tarkoitettua henkilön, joka ei ole ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi, osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnista aiheutuvat kustannukset korvattaisiin kunnalle osana peruspalvelujen valtionosuutta.

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 1,05 miljoonaa euroa ($700 \text{ euroa} \times 1500 = 1\,050\,000 \text{ euroa}$). 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 tulkitsemisesta. 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 ($1,38 \text{ miljoonaa} + 2,4 \text{ miljoonaa} = 3,78 \text{ miljoonaa}$). Tästä noin 1,38 miljoonan euron lisäystarve 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. $25 \times 55\,000 \text{ euroa} = 1\,375\,000 \text{ euroa}$). Tulkitsemisesta aiheutuvien kustannusten arvioidaan olevan noin 2,4 miljoonaa euroa, kun yksikkökustannukseksi on arvioitu keskimäärin 80 euroa ja tulkkauksia järjestettäisiin enintään 15 tuntia vuodessa ($2\,000 \times 80 \text{ euroa} \times 15 = 2\,400\,000 \text{ euroa}$). Tulkkauuskustannukset 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 tarkoitettua henkilön osalta vieraskielisyyskriteerin mukaisesti osana peruspalvelujen valtionosuutta. Koska valtionosuusrahoitus on yleiskatteellista ja laskennallista, voisi kunta käyttää samaansa rahoitusta jonkin asiakkaan kohdalla asiakkaan palvelutarpeen pohjalta laskelman mukaista arviota enemmän ja jonkin asiakkaan kohdalla arviota vähemmän.

Monikielisen yhteiskuntaorientaation järjestäminen ja arvio kustannuksista

Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa säädettäisiin kunnille tehtäväksi järjestää kunnan kotoutumisohjelman 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 arvonnäköveron) 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 ($500 \text{ euroa} \times 9\,800 = 4\,900\,000 \text{ euroa}$). 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 ($2\,400 \times 500 \text{ euroa} = 1\,200\,000 \text{ euroa}$). 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. Rahoituksen kohdentaminen kunnille osana valtionosuusjärjestelmää vähentää huomattavasti hallinnollista työtä verrattuna valtionavustuksena myönnettävään rahoitukseen.

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, sosiaaliohjaaja). 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 vakiinnuttamiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö on vuosina 2020 ja 2021 myöntänyt rahoitusta osaamiskeskustoiminnan käynnistämiseen, kehittämiseen ja vakiinnuttamiseen kumpanakin vuonna 2,43 miljoonaa euroa. 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. Rahoituksen kohdentaminen kunnille osana valtionosuusjärjestelmää vähentää huomattavasti hallinnollista työtä verrattuna valtionavustuksena myönnettävään rahoitukseen.

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 kotoutumislain 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 tarkoitetun 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 euroa + 475 000 euroa = 557 000 euroa). Edellä mainitut laajennukset koskevat arviolta 10-20 lasta ja nuorta vuosittain. Ikäjakautaman 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 ympäri-vuorokautisen perheryhmäkotihoiton 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 työvoimapalveluja niille kotoutuja-asiakkaille, jotka ovat ilmoittautuneet työvoimapalveluihin työnhakija-asiakkaisiksi. Näiden asiakkaiden palvelemista varten on työvoimapalveluissa käytössä valtakunnallinen asiakastietojärjestelmäratkaisu. Kotoutumispalveluja järjestettäisiin kunnissa osana kotoutumisohjelmia myös muille kuin työnhakija-asiakkaille. Tätä varten kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksen 9 luvussa säädettäisiin valtakunnallisesta asiakastietojärjestelmästä ja tietovarannosta, joita kunnalla olisi velvollisuus käyttää. Lakiehdotuksessa esitetään, että kehittämis- ja hallintokeskus vastaisi valtakunnallisen tietovarannon ja asiakastietojärjestelmäkokonaisuuden kehittämisestä ja ylläpidosta. Kunnille järjestelmien käyttö olisi maksutonta.

Kotoutumisen edistämisen valtakunnallisia tietojärjestelmäpalveluita muiden kuin työnhakijana olevien kotoutuja-asiakkaiden osalta kehitetään hankerahoituksella. Hankerahoitusta myönnetään Euroopan turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston uudelleensijoittamisen erillismäärärahasta noin 10 miljoonaa euroa. Hanke toteutetaan kehittämis- ja hallintokeskuksessa, jossa laaditaan hankesuunnitelma ja kustannusarvio syksyn 2022 aikana. Järjestelmän ylläpidosta aiheutuvat kustannukset tulee rahoittaa pysyvällä määrärahalla. Vertailtaessa muihin vastaavankokoisiin järjestelmiin on arvioitu, että järjestelmän ylläpitokustannukset olisivat noin 1 miljoona 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) mää-

rärahalla, mutta järjestelmän ylläpidosta aiheutuvat kustannukset tulee rahoittaa pysyvällä määrärahalla. Opetus- ja kulttuuriministeriö on arvioinut, että päättötäustajärjestelmän ylläpitokustannukset olisivat noin 0,3–0,4 miljoonaa euroa vuodessa.

Kotoutumissuunnitelmien voimassaolon enimmäisajan lyhentäminen

Kotoutumissuunnitelmien voimassaolon enimmäisajan lyhentämisen vaikutukset julkiselle taloudelle riippuisivat siitä, nopeuttaisiko uudistus työmarkkinoille siirtymistä vai siirtyisivätkö kotoutuja-asiakkaat suunnitelman voimassaolon jälkeen muihin palveluihin. Todennäköisesti suurin osa jatkaisi edelleen työnhakijoina työmarkkinatuella, jolloin mahdollinen julkistaloudellinen vaikutus perustuisi ensisijaisesti mahdolliseen nopeampaan työllistymiseen. Kotoutumisan lyhentämisen työllisyysvaikutuksista ei ole luotettavaa tutkimustietoa.

Vuonna 2021 kolme kuukautta kotoutumiskoulutuksen jälkeen työllistyneitä oli ainoastaan 6,2 prosenttia ja on epätodennäköistä, että tämä osuus ainakaan kasvaisi, jos kotoutumissuunnitelmien voimassaolon enimmäisaikaa lyhennettäisiin. Käytännössä suurin osa kotoutuja-asiakkaista siirtyisi muihin palveluihin, ensisijaisesti työmarkkinatuella tuettaviin TE-palveluihin, kotoutumiskoulutuksen päättymisen jälkeen.

On myös epäselvää, mitä kotoutumissuunnitelmien keskimääräisille kestoille tapahtuisi uudistuksen yhteydessä. Voimassaolon enimmäisajan lyhentäminen lyhentäisi kestoja jonkin verran, mutta toisaalta mahdollisuus suorittaa omaehtoiset opinnot loppuun työttömyysetuudella pidentäisi *de facto* aiempaa vastaavien opintojen suorittamisaikaa, vaikka näitä ei loppuunsaattettaisi kotoutumissuunnitelman puitteissa.

Omaehtoisten opintojen loppuun suorittamisesta kotoutumissuunnitelmien enimmäisajan päättymisen jälkeen ei maksettaisi kulukorvausta. Tästä seuraisi valtiolle keskimäärin 193,5 euron kuukausittainen säästö nykytilanteeseen verrattuna jokaista sellaista asiakasta kohden, joka olisi aiemmin suorittanut omaehtoisia opintoja kotoutumissuunnitelman puitteissa suunnitelman viimeisen voimassaolovuoden aikana. Muutoksen kohderyhmän kokoa ei ole muutoksen potentiaalisista käyttäytymisvaikutuksista johtuen mahdollista arvioida tarkasti *ex-ante*, mutta kokonaisuutena julkistaloudellisten säästöjen voidaan arvioida olevan pieniä.

Omaehtoisten opintojen loppuunsaattaminen työttömyysetuudella

Omaehtoisten opintojen loppuunsaattaminen työttömyysetuudella saattaisi aiheuttaa julkistaloudellisia vaikutuksia. Näiden vaikutusten luotettava arviointi ei ole mahdollista, mutta kokoluokaltaan vaikutusten voi arvioida olevan pieniä.

Arvioinnin lähtökohdaksi voidaan ottaa se, että työvoimapolitiittisten lausuntojen perusteella noin 150 henkilöä keskeytti työttömyysetuudella tuettavat omaehtoiset opintonsa kotoutumissuunnitelman enimmäisajan päättymisen takia vuonna 2019. Jatkossa omaehtoiset opinnot olisi mahdollista suorittaa loppuun työttömyysetuudella, mutta ilman kulukorvausta. Jos oletetaan, että vuodessa 150 henkilöä suorittaisi omaehtoiset opintonsa loppuun opintotuen (253,60 euroa) sijaan työttömyysetuudella (726,27 euroa), nousisi henkilölle kuukausittain maksettava summa 472,67 eurolla. 150 henkilön kohdalla kuukausittainen vaikutus olisi 70 900 euroa.

Ei ole kuitenkaan selvää, kuinka pitkään omaehtoiset opinnot keskimäärin jatkuisivat kotoutumissuunnitelman enimmäisajan päättymisen jälkeen. Vuosina 2018 ja 2019 kotoutuja-asiakkaiden omaehtoisten opintojen keskimääräiset kestot olivat katkoineen yhteensä 704 päivää eli hie-
man alle kaksi vuotta. Jos oletetaan, että työttömyysetuudella tuettavien omaehtoisten opintojen

loppuun suorittaminen kestäisi keskimäärin 3-12 kuukautta, olisi vuotuinen kustannusvaikutus arviolta noin 212 000 – 850 000 euroa. Tämä oletama sisältää kuitenkin monia varauksia. Hyvin todennäköisesti vuotuiset kustannukset olisivat merkittävästi pienemmät.

Ensinnäkin, osa 150 henkilöstä, joiden omaehtoiset opinnot keskeytyivät kotoutumissuunnitelman ensimmäisajan päättymisen jälkeen, todennäköisesti keskeyttivät opintonsa ja siirtyivät työllistymissuunnitelmalle. Näiden henkilöiden kohdalla muutos ei aiheuttaisi aiempaan tilanteeseen nähden lisäkustannuksia valtiolle. Toiseksi, kotoutumissuunnitelmien ensimmäiskeston lyheneminen saattaisi lyhentää kotoutumissuunnitelmaan kuuluvien omaehtoisten opintojen keskimääräisiä kestoja. Opintojen lyheneminen tarkoittaisi myös pienempiä kustannuksia, sillä maksettavat kulukorvaukset laskisivat. Kolmanneksi, muutos vaikuttaisi mahdollisesti myös muiden tukien (erityisesti toimeentulotuki ja asumistuki) käyttöön. Niiden henkilöiden kohdalla, jotka saisivat työmarkkinatukea opintotuen sijaan, muiden tukien käyttö saattaisi vähentyä.

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 tarkoitettujen henkilöt (lakiehdotuksessa 2 §:n 3 ja 4 momentti), joiden kotoutumisen edistämisestä aiheutuvia 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 edistämisestä aiheutuvia 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 edistävästä palvelusta 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 kotouttamisesta, pääosin lain 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetuista henkilöistä. Kustannuksia korvataan laskennallisen perusteen ja todellisten kustannusten mukaisesti. Koska hyvinvointialue osallistuisi monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin ja monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimiseen yhteistyössä kunnan kanssa ja järjestäisi muita kotoutumista edistäviä palveluita, maksettaisiin osa nykyisin kunnalle maksettavasta laskennallisesta korvauksesta hyvinvointialueelle. Vastaavaa jakoa esitetään hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain, kotoutumisen edistämisestä annetun lain sekä kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta (HE 84/2022 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 författningssamling 66/1998) mukaisesta toimeentulotuesta aiheutuneet kustannukset enintään kolmen vuoden ajalta. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntäminen siirtyy Manner-Suomen kunnilta hyvinvointialueiden vastuulle. Tästä johtuen kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen mukaan toimeentulotuen kustannuksia korvattaisiin jatkossa hyvinvointialueille sekä Ahvenanmaan maakunnan kunnille. Manner-Suomen kunnille täydentävästä ja ehkäisevästä 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 tarkoitettuille henkilöille järjestetystä tulkitsemisesta aiheutuneet kustannukset. Tulkitsemisesta 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. Rahoitusmalli myös yhdenmukaistaisi käytäntöjä koko Suomessa. Laskennalliseen korvaukseen sisällytettävä tulkkauksenkustannus olisi myös laskennallinen, joten jonkin asiakkaan kohdalla tarve voi olla laskennallista arviota suurempi ja toisen asiakkaan koh-

dalla pienempi. 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 tulkkauskustannuksissa palkkaamalla eri kieliä puhuvia työntekijöitä, jotka voisivat palvella asiakkaita näiden äidinkielellä tai muulla hyvin osaamalla kielellä. Monien viranomaisten palveluissa, esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen, työvoimapalveluiden ja poliisin, tulkkauskustannukset rahoitetaan toimintamenoista. Myös sosiaali- ja terveystaloudissa tulkkauskustannukset rahoitetaan toimintamenoista muiden kuin voimassa olevan kotoutumislain 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta.

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, vamman tai sairauden edellyttämien pitkäaikaisten sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä aiheutuneita huomattavia kustannuksia, jos henkilö on ollut huollon tai hoidon tarpeessa Suomeen saapuessaan sekä erityisistä syistä muita 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 ohjeen¹⁰⁹ 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 jatkettavan erityisen tuen kustannusten korvaamista varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa.

Voimassa olevan kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaan kunta voi hakea erikseen korvausta käynnistämistään alkukartoituksista. Alkukartoituskustannusten korvaamiseen on rahoitus momentilla 32.50.30 (Valtion korvaukset kotoutumisesta). Momentin määrärahasta on arvioitu kohdentuvan alkukartoituksiin jo nykyisin 1,4 miljoonaa euroa, mikä riittäisi 2 000

¹⁰⁹ Kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaisten kustannusten korvaamisesta kunnille annettu työ- ja elinkeinoministeriön ohje (01.04.2021). VN/9190/2021-TEM-1.

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 kustannuksia, jotka siirtyvät hyvinvointialueiden vastuulle. Esityksen mukaan kustannusten korvaus 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. Kunnan osuus laskennallisesta korvauksesta olisi kuitenkin suurempi kuin hyvinvointialueen, sillä kunnan vastuu kotoutumisen edistämisestä on laajempi ja hyvinvointialueen rahoitus muodostuu pääosin valtion rahoituksesta.

Hyvinvointialueiden rahoitus tarkistetaan koko maan tasolla toteutuneiden kustannusten mukaiseksi tilinpäätöstietojen valmistuttua. Esimerkiksi vuoden 2023 toteutuneet kustannukset tarkistetaan vuoden 2025 rahoituksessa. Vaikka hyvinvointialueen rahoitus muodostuu pääosin valtion rahoituksesta, on hyvinvointialueen kotoutumislain mukaiset tehtävät huomioitava laskennallisessa korvauksessa, jotta hyvinvointialue pystyy varautumaan ennakkoon näiden palvelujen järjestämiseen. Hyvinvointialueille maksettava laskennallinen korvaus kohdistuu monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin ja monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimiseen osallistumiseen ja tulkittamiseen järjestämiseen sekä muun kotoutumista edistävän toiminnan järjestämiseen, jota ei rahoiteta osana hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusta tai tämän lain mukaisia muita korvauksia. 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. 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 15 §: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 terveysterveystoiminta 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). Kustannusten jakoa esitetään jo edellä mainitussa hallituksen esityksessä (HE 84/2022 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 polkua jatkokoulutukseen ja työelämään. Myös hyvien väestösuhteiden edistäminen sekä syrjinnän ja rasismien 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. Valmisteilla olevalla hallituksen esityksellä eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain, kotoutumisen edistämisestä annetun lain sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta (HE 84/2022 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 85 prosenttia ($2\,300 \text{ euroa} \times 0,85 = 1\,955 \text{ euroa}$) ja hyvinvointialueen 15 prosenttia ($2\,300 \text{ euroa} \times 0,15 = 345 \text{ euroa}$).

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 monialaiseen 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 säädetäisiin. Kunnan osuudeksi nykyisestä laskennallisesta korvauksesta esitetään 85 prosenttia ($2\,300 \text{ euroa} \times 0,85 = 1\,955 \text{ euroa}$) ja hyvinvointialueen 15 prosenttia ($2\,300 \text{ euroa} \times 0,15 = 345 \text{ euroa}$).

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 alkukartoitukseen kohdennetusta määrärahasta sisällytettäisiin 18 vuotta täyttäneen laskennalliseen korvaukseen. Koska tämän ryhmän osalta ei ole tehty juuri-kaan alkukartoituksia, joista olisi haettu erikseen korvausta, on heidän alkuvaiheen palvelutarpeen arviointinsa tehty osana sosiaalihuollon arviointia, jossa tarvittava tulkkaus on voitu hakea erikseen korvattavana. 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 prosentin¹¹⁰ eli noin 260 henkilön, arvioidaan olevan työvoiman ulkopuolella perhevapaan vuoksi.

Tällöin kohderyhmän osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin kokonaiskustannuksiksi arvioidaan yhteensä noin 182 000 euroa (260×700 euroa = 182 000 euroa). Puolet 182 000 eurosta korvattaisiin kunnalle ja puolet hyvinvointialueelle eli noin 91 000 euroa per viranomaisen. Kun tämä kustannus jaetaan korvausten piirissä olevien 18 vuotta täyttäneiden määrällä, kohdentuisi laskennalliseen korvaukseen keskimäärin 76 euron korotus ($182\,000$ euroa jaettuna $2\,400$:lla = $75,83$ eli noin 76 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 38 euroa (76 jaettuna 2 :lla = 38) jokaisesta 18 vuotta täyttäneestä henkilöstä ensimmäiseltä vuodelta maksettavassa laskennallisessa korvauksessa. Ahvenanmaan maakunnan kunnalle maksettavaan laskennalliseen korvaukseen lisättäisiin 18 vuotta täyttäneen henkilön ensimmäisen vuoden laskennalliseen korvaukseen sekä kunnalle että hyvinvointialueelle sisällytettävä korvaus osaamisen ja kotoutumisen monialaisesta arvioinnista eli 76 euroa. 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 kotoutuskoulutuksen järjestämisen korvaus.

Työttöminä työnhakijoina olevien maahanmuuttajien osaamisen ja palvelutarpeen arvioinnin rahoituksesta kunnalle säädetäisiin osana työvoimapalvelu-uudistusta. Mutta koska hyvinvointialue osallistuisi monialaisen osaamisen ja palvelutarpeen arviointiin myös työttöminä työnhakijoina olevien kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 15 §:ssä määriteltujen 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

¹¹⁰ 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 muuttoliikevirasto EMN, Maahanmuuton tunnusluvut 2020, http://www.emn.fi/files/2179/Maahanmuuton_tunnusluvut_2020_FI_NETTI.pdf.

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 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 tarkoitetun 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 112 000 euroa (320 kertaa 350 euroa eli hyvinvointialueen osuus arvioinnista on 700 euroa jaettuna kahdella). Kun tämä kustannus jaetaan korvausten piirissä olevien 18 vuotta täyttäneiden määrällä, kohdentuisi laskennalliseen korvaukseen edellä mainitun 38 euron lisäksi 47 euron korotus ($112\,000 \text{ euroa jaettuna } 2\,400\text{:lla} = 46,67 \text{ euroa}$). Hyvinvointialueelle maksettavaan 18 vuotta täyttäneen laskennalliseen korvaukseen kohdennettaisiin siten yhteensä 85 euron ($38 + 47 \text{ euroa}$) 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 per henkilö, mitä 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 ulko-

puolella 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 tulkki monialaisen palvelutarpeen arvioinnin tai suunnitelman laatimiseen. Kunnan osuudeksi tulkitsemisesta aiheutuneista kustannuksista esitetään 40 prosenttia eli 485 euroa ($1212 \text{ euroa} \times 0,40 = 484,8 \text{ euroa}$) ja hyvinvointialueen 60 prosenttia eli 727 euroa ($1212 \text{ euroa} \times 0,60 = 727,2 \text{ euroa}$). Jakoa arvioidaan kuitenkin vielä vuoden 2023 aikana toteuman pohjalta.

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 40-60%	485	727
Yhteensä	6 988	1 069
Laskennallinen korvaus 7–17-vuotiaat	Kunta (euroa per henkilö)	Hyvinvointialue (euroa per henkilö)
Nykyinen korvaus 2 300 euroa: jako 85-15 %	1 955	345
Tulkitseminen 1 212 euroa: jako 40-60 %	485	727
Yhteensä	2 440	1 072
Laskennallinen korvaus 18 vuotta täyttäneet ensimmäisen vuoden osalta	Kunta (euroa per henkilö)	Hyvinvointialue (euroa per henkilö)
Nykyinen korvaus 2 300 euroa: jako 85-15 %	1 955	345
Tulkitseminen 1 212 euroa: jako 40-60 %	485	727
Osaamisen ja palvelutarpeen arviointi	38	85
Monikielinen yhteiskuntaorientaatio kunnalle	500	0
Kotoutumiskoulutus kunnalle	8 333	0
Yhteensä	11 311	1 157

Laskennallinen korvaus 18 vuotta täyttäneet toisesta vuodesta alkaen*	Kunta (euroa per henkilö)	Hyvinvointialue (euroa per henkilö)
Nykyinen korvaus 2 300 euroa: jako 85-15 %	1 955	345
Tulkitseminen 1 212 euroa: jako 40-60 %	485	727
Yhteensä	2 440	1 072

*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

Laskennallinen korvaus alle 7-vuotiaat	Kunta (euroa per henkilö)	Ahvenanmaan terveys- ja sairaanhoitoviranomainen
Nykyinen korvaus 6 845 euroa: jako 95-5 %	6 503	342
Tulkitseminen 1 212 euroa: jako 70-30%	848	364
Yhteensä	7 351	706
Laskennallinen korvaus 7–17-vuotiaat	Kunta (euroa per henkilö)	Ahvenanmaan terveys- ja sairaanhoitoviranomainen
Nykyinen korvaus 2 300 euroa: jako 93-7 %	2 139	161
Tulkitseminen 1 212 euroa: jako 70-30 %	848	364
Yhteensä	2 987	525
Laskennallinen korvaus 18 vuotta täyttäneet ensimmäisen vuoden osalta	Kunta (euroa per henkilö)	Ahvenanmaan terveys- ja sairaanhoitoviranomainen
Nykyinen korvaus 2 300 euroa: jako 93-7 %	2 139	161
Tulkitseminen 1 212 euroa: jako 70-30 %	848	364
Osaamisen ja palvelutarpeen arviointi	76	
Monikielinen yhteiskuntaorientaatio kunnalle	500	0
Yhteensä	3 563	525
Laskennallinen korvaus 18 vuotta täyttäneet toisesta vuodesta alkaen*	Kunta (euroa per henkilö)	Hyvinvointialue (euroa per henkilö)
Nykyinen korvaus 2 300 euroa: jako 93-7 %	2 139	161
Tulkitseminen 1 212 euroa: jako 40-60 %	848	364
Yhteensä	2 987	525

4.2.1.3 Vaikutukset kuntatalouteen

Sekä yleisen palvelujärjestelmän palvelut että tässä esityksessä kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa säädettävät kunnan kotoutumisohjelmaan 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 2025 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, kotoutumisen edistämisestä annetun lain sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta (HE 84/2022 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 terveyspalveluiden 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. Kustannusten jakoa esitetään jo edellä mainitussa hallituksen esityksessä (HE 84/2022 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 ikäkategorian 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 edistävästä 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 85 prosenttia ja hyvinvointialueiden 15 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 tulkitsemisesta 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 84/2022 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 tulkitsemisesta erikseen haettavat korvaukset maksettaisiin jatkossa osana laskennallista korvausta, mikä yksinkertaistaisi järjestelmää ja vähentäisi hallinnollisia kustannuksia. Se, että nykyisin erikseen haettavat tulkitsemisen kustannukset on jyvitetty osaksi laskennallista korvausta, ei vaikuta kuntien tulojen määrään. Lisäksi alkukartoituksen maksamisesta hakemuksesta luovuttaisiin 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. Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa esitetyistä uusista tehtävistä aiheutuvat taloudelliset vaikutukset on huomioitu julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2023-2026.

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 12,63 miljoonaa euroa. Määrä muodostuu seuraavista: osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi 1,05 miljoonaa euroa, monikielinen yhteiskuntaorientaatio 3,8 miljoonaa euroa, ohjaus- ja neuvontapalvelu 2 miljoonaa euroa, monialainen yhteistyö 2 miljoonaa euroa, tulkitseminen 2,4 miljoonaa euroa, asiantuntijatyö 1,38 miljoonaa euroa. 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.

Osana peruspalvelujen valtionosuutta kunnille kohdennettavan määrärahalisäyksen kuntakohtainen vaihteluväli 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, koska rahoitus jakautuu epätarkasti. Mikäli pienemmät kunnat eivät pystyisi järjestämään riittävästi kotoutumista ja työllistymistä edistäviä palveluja maahanmuuttajille, voi riskinä olla maahanmuuttajien entistä vahvempi keskittyminen keskustaupunkeihin. Esityksen mukaan kotoutumista edistäviä palveluja voitaisiin kuitenkin järjestää myös kuntien välisenä yhteistyönä, jolloin kunnat voisivat yhdistää resursseja palvelujen järjestämiseksi. Myös etätoteutukset palveluiden järjestämisessä voisivat olla läsnä toteutettuja palveluita edullisempia. Keskustaupungeilla olisi myös edellä kuvatuista syistä kannuste osallistua yhteistyöhön, jotta palveluja olisi tarjolla myös niitä ympäröivissä pienemmissä kunnissa asuville maahanmuuttajille. Toisaalta, mikäli pienempi kunta ottaisi vastaan kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettuja henkilöitä, kustannukset korvattaisiin suoraan vastaanottavalle kunnalle. Monikielisen yhteiskuntaorientaation kustannukset sisällytettäisiin kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 61 §:ssä tarkoitettuun laskennalliseen korvaukseen 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta.

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 keskustaupunkien 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 toteutettavin että etäyhteyksin toteutettavin ratkaisuin, 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 suotuisa työllistymiskehitys vaikuttaa myönteisesti kuntalouteen.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 9 luvussa säädettäisiin uudesta valtakunnallisesta kotoutumisen asiakastietojärjestelmästä ja tietovarannosta. Kotoutumisen asiakastietojärjestelmää käytettäisiin kunnissa muissa kuin työvoimapalvelujen piirissä toteutettavissa kotoutumispalveluissa. Asiakastietojärjestelmän ja tietovarannon kehittämis- ja ylläpitokustannuksiin varattaisiin määräraha valtion talousarviosta. Kunnille järjestelmän käyttö olisi maksutonta. Kunnilla olisi velvollisuus käyttää valtakunnallista asiakastietojärjestelmäkokonaisuutta kotoutumispalveluissa. Lisäksi kunnilla olisi velvollisuus tallentaa määrätyt tiedot kotoutumisen tietovarantoon. Käytännössä tietojen tallentaminen tietovarantoon tallentaminen tarkoittaisi asiakastietojärjestelmään tallentamista.

Asiakastietojärjestelmän käyttöönotosta tai käytöstä ei välttämättä syntyisi vähäistä suurempia kustannuksia kunnalle. Uuden asiakastietojärjestelmän käyttöönotto ja käyttöön perehtyminen veisi kuntien työntekijöiltä työaikaa. Lisäksi koska lähtökohtana olisi, että järjestelmäkokonaisuutta kehitettäisiin yhteistyössä kuntien kanssa, kuntien työntekijöiden osallistuminen kehittämistyöhön veisi jonkin verran työaikaa.

Kunnat voisivat myös esityksen mukaisesti hankkia ja toteuttaa valtakunnallista asiakastietojärjestelmää täydentäviä lisäosia omaan käyttöönsä. Kunnat vastaisivat lisäosien ja niihin tarvittavien integraatioiden rakentamisen kustannuksista. Lyhyellä aikavälillä tietojärjestelmämuutoksista syntyisi kustannuksia kunnille. Kunnalle syntyviin kustannuksiin vaikuttaa merkittävästi se, rakentaako kunta rakentaa lisäosia tai integraatioita valtakunnallisen tietojärjestelmäkokonaisuuden oheen. Kotoutumislain toimeenpano ei kuitenkaan edellytä lisäosien käyttöä tai

muita järjestelmäintegraatioita. Pitkällä aikavälillä kotoutumisen asiakastiedon hallinnasta syntyvät kustannukset kunnille pienenisivät, kun käytettäisiin valtakunnallista asiakastietojärjestelmää, joka olisi kunnille maksuton.

Järjestelmiä koskevat säännökset esitetään tulevan voimaan siirtymäajan jälkeen, minkä pitäisi mahdollistaa kunnille sujuva siirtymä uuteen valtakunnalliseen järjestelmään mahdollisimman vähin kustannuksin. Kunnat ovat käyttäneet erilaisia asiakastietojärjestelmiä jo voimassa olevan kotoutumislain mukaisten asiakastietojen käsittelyyn, joten tehtävä ei olisi kunnalle uusi.

Yhteenvetona 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 1,14 miljoonaa euroa, kun aiemmin kunnat ovat hakeneet korvauksia alkukartoituksista vain 0,14–0,28 miljoonaa euroa vuodessa. Tämä 1,14 miljoonaa euroa kattaisi muun kuin 2 §:ssä 3 ja 4 momentissa tarkoitetun henkilön taikka työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitetun työttömän työnhakijan osalta perusmuotoisen tai monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin (1,05 miljoonaa valtionosuuksina sekä 91 000 euroa laskennallisen korvauksen osana). Lisärahoitus kattaisi matalan kynnyksen ohjaus ja neuvontapalveluiden järjestämisestä (2 miljoonaa euroa valtionosuuksina), muun kuin 2 §:ssä 3 ja 4 momentissa tarkoitetun henkilön taikka työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitetun työttömän työnhakijan osalta kotoutumissuunnitelman laatimisesta tulkitsemisesta aiheutuneine kuluineen (3 775 000 euroa, josta 1,375 miljoonaa asiantuntijatyö ja 2,4 miljoonaa tulkkauksen 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. Yhteensä kunnat saisivat noin 13,9 miljoonaa euroa.

Taulukko 3. Uusien tehtävien mukainen rahoitus

Tehtävä	Osana kotoutumisen edistämisestä annetun lakiehdotuksen 61 §:n mukaista laskennallista korvausta, euroa	Osana peruspalvelujen valtionosuutta, euroa	Yhteensä. euroa
Matalan kynnyksen ohjaus ja neuvontapalvelut		2 000 000	2 000 000
Monialainen yhteistyö (osaamiskeskustyyppinen toiminta)		2 000 000	2 000 000
Palvelut työvoiman ulkopuolella oleville henkilöille, jotka eivät ole 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettuja			

henkilöitä (soveltamisalan laajennus)			
- Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi (siirto momentilta 32.50.30, Valtion korvaukset kotoutumisesta)	91 000	1 050 000	1 141 000
- Kotoutumissuunnitelman laadinta ja seuranta ja palveluohjaus		1 375 000	1 375 000
- Tulkitseminen		2 400 000	2 400 000
Monikielinen yhteiskunta-orientaatio	1 200 000	3 800 000	5 000 000
Yhteensä	1 291 000	12 625 000	13 916 000

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, kotoutumisen edistämisestä annetun lain sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta (HE 84/2022 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 voimassa olevan kotoutumislain mukaisen laskennallisen korvauksen jakoa kunnan ja hyvinvointialueen kesken, koska myös hyvinvointialue edistää maahanmuuttajien kotoutumista. 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 203 000 euroa (Edellä kuvatusti 112 000 euroa työnhakijoista + 91 000 euroa työvoiman ulkopuolella olevista henkilöistä = 203 000 euroa). 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- ja terveydenhuollon erityiskustannukset sekä alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden 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.

Vaikka hyvinvointialueen osuus maksettavasta laskennallisesta korvauksesta olisi huomattavasti kunnan osuutta pienempi, ei tällä olisi hyvinvointialueen rahoitukseen kovin suurta vaikutusta, koska hyvinvointialueiden rahoitukseen liittyy koko maan tasolla täysimääräinen kustannustenjaon tarkistus. Tarkistus tehdään kuitenkin noin kaksi vuotta jälkikäteen, joten on tarkoituksenmukaista maksaa hyvinvointialueelle pieni osa laskennallisesta korvauksesta, jotta hyvinvointialue pystyisi varautumaan kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen mukaisten palveluiden järjestämiseen. Hyvinvointialueelle korvattaisiin erikseen myös muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannuksia sekä ilman huoltajaa maassa olevien lasten ja nuorten tuen ja asumisen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Hyvinvointialueelle maksettavat erilliskompensaatiot otettaisiin huomioon kyseiseen vuoteen liittyvässä kustannustenjaon tarkistuksessa.

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 ohjausta ja neuvontaa. Palveluiden hankinta tulisi tällöin kilpailuttaa hankintalainsäädännön mukaisesti. Kokonaisuutena lakiehdotus saataisi 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 aloitettavia 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.

Ympäri vuorokautisia 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 (Hankenumber STM057:00/2021), jonka voimaantulon myötä laki yksityisistä sosiaalipalveluista kumottaisiin. Ehdotettavaan uuteen lakiin koottaisiin säännökset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen toimintaedellytyksistä, ennakollisesta 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.¹¹¹ 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 päättymisen 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 työvoimapolku-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-

¹¹¹ 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 enimmäiskeston. 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.¹¹² 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.¹¹³ Kotoutumissuunnitelman saamisen on

¹¹² 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>.

¹¹³ 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.¹¹⁴

4.2.2 Viranomaisvaikutukset

Hallituksen esityksen viranomaisvaikutukset liittyvät pääosin kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen sekä osittain sosiaalihuoltolakia koskevaan lakiehdotukseen. Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi kotoutumisen edistämisen viranomais-tehtävistä ja niiden yhteensovittamisesta kotoutumisen edistämisessä hallinnon eri tasoilla. Esi-tyksellä on yhtymäpintoja samanaikaisesti eduskunnalle annettuun esitykseen koskien työvoi-mapalvelu-uudistusta, jonka esitetään tulevan voimaan vuoden 2025 alusta, jolloin työvoima-palveluiden järjestämisvastuu siirtyisi valtiolta kunnille. Lisäksi esitys kytkeytyy vuoden 2023 alusta tapahtuvaan sosiaali- ja terveystalouden palveluiden järjestämisvastuun siirtoon kunnilta hyvin-vointialueille Helsingin kaupunkia ja Ahvenanmaan maakunnan kuntia lukuun ottamatta. Nämä molemmat uudistukset vaikuttavat merkittävästi viranomaisvastuisiin maahanmuuttajien kotou-tumisen edistämisessä.

Esityksen keskeisenä lähtökohtana on kotoutumisen edistämisen tehostaminen kotoutumisen alkuvaiheen palveluita kehittämällä ja tuomalla kotoutumisen edistäminen osaksi yleistä pal-velu- ja koulutusjärjestelmää, sillä yksittäisillä toimilla ei useinkaan voida saavuttaa parasta vaikuttavuutta. Kokonaisvaltaisen lähestymistavan edistämiseksi esityksessä painotettaisiin ko-toutumista edistävän politiikan ja lainsäädännön valtavirtaistamista ja yhteensovittamista eten-kin työllisyys-, koulutus-, ja elinkeinopolitiikan samoin kuin sosiaali- ja terveystalouden politiikan 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 palve-luita.

Kunnalla olisi voimassa olevaa kotoutumislakia vastaavasti yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisen kehittämisestä sekä sen suunnittelusta ja seuran-nasta paikallistasolla. Kunnan koordinoiva rooli varmistaisi yhden tahon vastuun kotoutumisen edistämisen kokonaisuudesta. Maahanmuuttajien työllisyyden ja osallisuuden kannalta yhteen-sovittamisella olisi merkittävää vaikutusta, sillä kunnat vastaisivat jatkossa kotoutumispalvelui-den lisäksi kotoutumisen kannalta keskeisistä työvoimapalveluista sekä monesta muustakin ko-toutumisen kannalta merkittävästä toimialasta: koulutuksesta, hyvinvoinnin ja terveyden edis-tämisestä, liikunta-, kulttuuri- ja muista vapaa-ajan palveluista, nuorisotoimesta, paikallisesta elinkeinopolitiikasta, kaupunkisuunnittelusta ja pääosin asuntopolitiikasta.

Esityksen myötä kunnan rooli vahvistuisi kotoutumispalveluiden järjestämisessä. Kotoutumi-sen 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. Uudistuk-sella edistettäisiin oikealle koulutuspolulle ohjautumista sekä nopeaa työllistymistä vastaamaan suomalaisten työmarkkinoiden tarpeita samoin kuin kunnan mahdollisuuksia hyödyntää maa-hanmuuttajien osaamista osana alueiden elinvoiman ja kansainvälistymisen kehittämistä. La-

¹¹⁴ 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.

Heikommissa 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 vastaamiseksi. 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 kotoutumisohjelman palveluita tarvitsevien henkilöiden määrässä voi olla merkittäviäkin vaihteluja vuosittain etenkin pienemmillä paikkakunnilla. Palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden varmistamiseksi kunnat voisivat sopia kotoutumisohjelman 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 tukemisesta 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 huoltaa 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 §). Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa säädettäisiin nykyistä seikkaperäisemmin eri hallintoviranomaisten seuranta- ja arviointivastuista, jotta tiedolla johtaminen mahdollistuisi ja kotoutuja-asiakkaiden alueellinen yhdenvertaisuus voitaisiin varmistaa. Kotoutumisen edistämisen seuranta tukisivat myös esitetyt uudet valtakunnalliset kotoutumisen tietojärjestelmäpalvelut. 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 51 §). Uutena säädettäisiin palveluiden saatavuuden ja kustannuskehityksen seurannasta (53 §). Työ- ja elinkeinoministeriö voisi tilata kehittämis- ja hallintokeskukselta näihin asioihin liittyviä selvityksiä ja tilastotietoa tilaaja-tuottaja-mallilla. Työ- ja elinkeinoministeriö myös ohjaisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia sekä kehittämis- ja hallintokeskusta

kotoutumisen edistämiseen ja hyvien väestösuhteiden edistämiseen liittyvissä tehtävissä. Lisäksi ministeriö vastaisi jatkossakin valtakunnallisen kotoutumisen edistämishajelman 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 työvoimapaalvelujen järjestämistä ja toimivuutta koskevaan tietojen tuottamiseen, seurantaan sekä tuloksellisuuden ja vaikutusten arviointiin, jota esitetään säädettäväksi hallituksen esityksellä eduskunnalle työvoimapaalveluiden järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE xx/2022 vp). Kehittämis- ja hallintokeskus tuottaisi seurantatietoa hallinnoimiensa ja ylläpitämiensä tietovarantojen pohjalta tilaaja-tuottaja-mallin mukaisesti työ- ja elinkeinoministeriön ohjeistukseen perustuen.

Kehittämis- ja hallintokeskus toimisi hallinnonalan virastona tukien työ- ja elinkeinoministeriön valtakunnallisen kotoutumisen sekä kotoutumisen edistämisen politiikan seuranta- ja arviointitehtäviä omalla valtakunnallisella kotoutumispaalveluita koskevalla tiedontuotannollaan. 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 viranomais-ten välillä määriteltäisiin selkeästi. Työ- ja elinkeinoministeriön ja muiden keskeisten ministeriöiden velvoite seurata kuntien kotoutumista edistävien palveluiden saatavuutta, kustannuskehitystä, vaikutuksia ja yhdenvertaisuutta (53 §) on kuvattu esityksessä suhteessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen alueellisen seurannan velvoitteeseen (55 §) sekä Kehittämis- ja hallintokeskuksen valtakunnalliseen seurantatiedon tuottamisen velvoitteeseen (56 §) niin, ettei päällekkäisyyttä syntyisi ja että seurantajärjestelmä olisi tarkoituksenmukainen.

Kehittämis- ja hallintokeskus 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 yhteispaalvelusta annetun lain, kotoutumisen edistämisestä annetun lain sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta (HE 84/2022 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 kehittämis- ja hallintokeskuksen henkilöresurssitarpeita. Lisäksi tarkoituksena on kehittää korvausjärjestelmää ja siihen liittyviä tiedonsiirtokäytäntöjä nykyisestään tavalla, joka säästäisi kehittämis- ja hallintokeskuksen ja elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskusten resursseja, mutta tämä järjestelmäkehittäminen vie aikaa.

Lisäksi kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa säädettäisiin, että kehittämis- 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 kehittämis- 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 kehittämis- ja hallintokeskuksen vastuulla olisi valtakunnallinen osaamisen ja palvelujen kehittämisen tuki. Kehittämis- ja hallintokeskus voisi esimerkiksi kehittää ja ylläpitää valtakunnallista oppimislustaa ja tuottaa siihen kotoutumisen ja asettautumisen edistämistä tukevaa sisältöä kuntien käyttöön.

Toisena uutena tehtävänä kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa esitetään, että kehittämis- ja hallintokeskus vastaisi kotoutumisen edistämisen valtakunnallisen tietovarannon ja asiakastietojärjestelmäkokonaisuuden kehittämisestä ja ylläpidosta sekä toimisi rekisterinpitäjänä uudessa valtakunnallisessa kotoutumisen asiakastietojärjestelmässä. Kyseessä olisi sille uusi tehtävä, sillä koko asiakastietojärjestelmä on uusi. Kehittämis- ja hallintokeskuksella on kuitenkin osaamista sekä järjestelmäkehittämiseen että kyseiseen rekisterinpitotehtävään, sillä se vastaa työvoimapalvelujen valtakunnallisen asiakastietojärjestelmän kehittämisestä ja ylläpidosta sekä toimii rekisterinpitäjänä. Valtakunnallisen kotoutumisen edistämisen seurantatiedon tuottanto olisi uusi kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtävä. Kyseinen asiakastietojärjestelmä on kehitteillä, joten mahdollista henkilöresurssitarvetta voidaan arvioida tarkemmin valmistelun edetessä.

Edellä kuvatusti korvauksiin liittyvien maksatustehtävien edellyttämä henkilöresurssi vähenisi, mutta osaamisen ja palvelujen kehittämisen tukeen sekä asiakastietojärjestelmään ja seurantatiedon tuotantoon liittyvä henkilöresurssin tarve lisääntyisi. Alustavasti arvioidaan, että maksatustehtävien muutoksista aiheutuva tehtävien väheneminen on vähäistä ja sillä ei voida täysimääräisesti kompensoida kehittämis- ja hallintokeskuksen lisääntyvää henkilöresurssin tarvetta, joka liittyy uusiin tehtäviin. Alustavan arvion mukaan lisäresurssitarve uusiin tehtäviin olisi 12-16 henkilötyövuotta, mutta resursointi näihin tehtäviin arvioidaan voitavan tehdä valtiontalouden kehyksissä jo olevalla rahoituksella määrärahan momenttisiirroilla, jolloin tästä ei aiheutuisi valtiontalouteen lisämääräraharapeita. Valtakunnallisen tietovarannon ja asiakastietojärjestelmän kehittämisen ja ylläpidon osuus olisi kokonaistarpeesta noin 8-10 henkilötyövuotta. Koska kehittämistyö on kuitenkin vasta käynnistymässä, tarkentuu resurssitarve valmistelun

edetessä, jolloin tulee arvioitavaksi mahdollinen tarve hakea lisäresursseja myöhemmin julkisen talouden suunnitelman valmistelun yhteydessä.

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. Esi- tetty muutos edellyttää perheryhmäkotipalveluita tuottavia yrityksiä ja muita yksityisiä palve- luntuottajia rekisteröimään toimintansa sosiaalihuollon lainsäädännössä edellytetyllä tavalla. Tällä hetkellä vain joitakin perheryhmäkoteja hallinnoi yksityinen toimija.

Ehdotetun perheryhmäkotia koskevan sosiaalihuoltolain säännöksen mukaan Sosiaali- ja ter- veysalan lupa- ja valvontavirasto päättäisi laajamittaisen maahantulon tilanteessa yksityisiä pal- veluntuottajia ja jatkossa mahdollisesti myös hyvinvointialueita koskevasta lupa- ja rekisteröi- tymisvelvoitteesta 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 arvioi- daan palvelujärjestelmän toiminta- ja kantokykyä. Yksityisten palveluntuottajien rekisteröi- misestä ja perheryhmäkotien yksityisten järjestäjien lupa- ja rekisteröitymishakemuksista koi- tuvan työmäärän Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle voidaan olettaa jäävän var- sin rajalliseksi. Henkilötyövuositarve on huomioitu alla kohdassa 4.2.2.2 aluehallintoviraston henkilöresurssitarpeiden kanssa.

Kansaneläkelaitos

Kotoutumislakia koskevalla lakiehdotuksella on joitakin vaikutuksia myös Kansaneläkelaitok- sen toimintaan. Kansaneläkelaitoksen tulee nykyisin toimittaa kunnille yli kaksi kuukautta toi- meentulotukea saavien alle kolme vuotta sitten ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukor- tin saaneiden taikka oleskeluoikeuden rekisteröineiden tiedot kotoutumispalveluihin kut- sumista varten. Lakiehdotuksessa Kansaneläkelaitoksen tulisi ilmoittaa kunnalle myös kotihoi- don tukea saavien alle kolme vuotta sitten ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin saaneiden taikka oleskeluoikeuden rekisteröineiden tiedot. Kansaneläkelaitos toimittaa jo nykyisin kunnille tiedon lasten kotihoidon tukea saavista, joten nämä tiedonluovutukset eivät aiheuttaisi muutoksia Kansaneläkelaitoksen toimintaan. Kotoutumislakia koskevan lakiehd- otuksen mukaan Kansaneläkelaitos saisi tiedon, kun maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelma päättyisi, millä olisi merkitystä tilanteessa, jossa kyseinen henkilö jatkaisi työttömyysetuudella tuettuja omaehtoisia opintoja kotoutumissuunnitelman päättymisestä huolimatta. Tällöin Kan- saneläkelaitoksen tulisi huomioida, ettei kyseiselle henkilölle maksettaisi kulukorvausta enää.

Opetushallitus

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

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 perustiedon 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 hyödyntäen. 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 55 §). 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 edistämisessä 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 xx/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 kotoutumisen ohella myös asettautumisen edistämisestä, millä viitataan erityisesti työ- ja koulutusperusteisten muuttajien kotoutumista edistäviin alkuvaiheen palveluihin. 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 keskuksien ovat käyneet valvontatehtävän kaltaisia keskusteluja kuntien kanssa jo nykyisin seurantaan liittyen, joten tehtävää voitaisiin hoitaa nykyisillä resursseilla. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi asettaa alueellisen maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmän tukemaan keskuksen kotoutumisen edistämisen tehtävien toteutumista (58 §).

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 (45 §).

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, kotoutumisen edistämistä annetun lain sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta (HE 84/2022 vp) esitetään, että perheryhmäkodit siirtyisivät hyvinvointialueen vastuulle, joten 2023 alkaen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus sopiai 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, suunnittelua ja valvontaa (36 §). Voimassa olevassa laissa ilman huoltajaa alaikäisenä tulleiden edustajatoiminnan oh-

jauksesta, suunnittelusta 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, kotoutumisen edistämisestä annetun lain sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta (HE 84/2022 vp) vastaavasti esitetään, että jatkossakin keskus sopisi kuntien ja hyvinvointialueiden kanssa tietyistä erikseen maksettavista korvauksista. Kehittämis- 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 (55 §). 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 asunnon. Tällaisia ovat erityisesti alaikäisenä ilman huoltajaa tulleet oleskeluluvan saaneet 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 toimintamenomomentille 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 henkilöresurssia. 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. Ympäri vuorokautisen sosiaalihuollon yksikön perustamiseen liittyen tulisi arvioida, onko esimerkiksi hakulomakkeita tai muuta ohjeistusta tarpeen päivittää perheryhmäkotitoiminnan osalta. Arviolta nämä mahdolliset muutostarpeet ovat kuitenkin pieniä, sillä palvelun voi luokitella yleisellä tasolla sosiaalihuollon ympärivuorokautiseksi laitoshoidoksi, jossa kohderyhmänä 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 toimitukset, 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 henkilötyövuoden 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 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 edistämisestä 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 säädettyille valtion korvauksille. Tällä esityksellä käsitteestä kotouttamisohjelma luovuttaisiin, mutta kunnan suunnitteluvelvollisuudesta 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 tavoitteet 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 vapaammin 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.¹¹⁵ 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 toimeenpanton kehittämistä sekä hyvien väestösuhteiden edistämistä varten paikallistason monialainen yhteistyöryhmä. Yhteistyöryhmä olisi perustettava, jos kunnassa esiintyvä maahanmuuttajien palvelutarve sitä edellyttää (48 §). Yhteistyöryhmään voisivat osallistua kunnan lisäksi hyvinvoin-

¹¹⁵ Karinen, R. & Kortelainen, J. & Luukkonen, T. & Jauhola, L. (2020). Työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttaja-asiakkaiden ohjaus ja palvelut kunnissa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:32.

tialue, 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.

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 järjestämistä siirtyessä kunnille, vastaisivat kunnat jatkossa myös työttömänä työnhakijana olevien maahanmuuttajien kotoutumisprosessista.

Kunnille säädettäisiin myös vastuu matalan kynnyksen ohjauksen ja neuvonnan järjestämisestä, millä pyritäisiin 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 ohjausta 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 sekä kielitaidon päättötestaus. 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 päättötestaus 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 äidinkielillä. 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 8 000 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 työvoimapal-

veluista 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.¹¹⁶ 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 rekrytoinneilla, 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 luvansaa-neet 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 luvansaa-neet 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 ja tietovaranto, joita kuntien tulisi käyttää ja toimia rekisterinpitäjän roolissa. Tehtävä olisi uusi. Tehtävä on kuitenkin vastaava kuin valtakunnallisen työllisyyden asiakastietojärjestelmän käyttövelvoite ja rekisterinpito, jotka 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, tulkitsemiseen, ohjaukseen ja neuvon-

¹¹⁶ Työnvälitystilasto, Työ -ja elinkeinoministeriö. 2022.

taa 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 suunnittelusaan huomioitava esimerkiksi eri väestöryhmät. Tällä esityksellä hyvinvointialueen suunnittelehtävää 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 valtion rahoitusta, joita on kuvattu tarkemmin edellä luvussa vaikutus hyvinvointialueiden talouteen. Hyvinvointialueiden vastuulla olisi maahanmuuttajien sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen sekä hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain, kotoutumisen edistämisestä annetun lain sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta (HE 84/2022 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 tarkoitetulle lapselle, joka on Suomessa ilman huoltajaa, hoiva, huolenpito ja kasvatusta sosiaalihuoltolain (1301/2014) 22 a §:ssä tarkoitetussa 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 selkeytettäisiin myös perhehoidon asemaa yhtenä ilman huoltajaa maassa olevien lasten hoivan, huolenpidon ja kasvatuksen järjestämisen palvelumuotona. Perhehoidon järjestäminen edellyttäisi hyvinvointialueilta perhehoitajille tarkoitetun 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 terveystieteiden 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 maahanmuuttajia hakeutumaan yksilöllistä tarvettaan vastaavaan koulutukseen tai muuhun kotoutumista ja työllistymistä edistävään palveluun kuukauden kuluessa monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimisesta.

Hyvinvointialueelle maksettaisiin kuitenkin kotoutumislakia koskevalla lakiehdotuksella säädettävää 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 säädettäisiin. 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 kuntapaikalle ohjattavan vastaanottoon yhteen sovittamalla palveluita kunnan kanssa, toteuttamalla kiintiöpakolaisille alkuvaiheen terveystarkastuksen ja tekemällä tarvittaessa sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinnin.

Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa säädettäisiin 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, kotoutumisen edistämisestä annetun lain sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta (HE 84/2022 vp). Hyvinvointialueet voisivat itse määritellä, millä henkilöresursoinnilla ne kykenisivät toteuttamaan lakiehdotuksen niille asettamat uudet kotoutumista edistävät tehtävät.

4.2.3 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksen tavoitteena on tukea ennakoidun ja aktiivisen kotoutumispolitiikan toimeenpanoa. Suomessa asui vuonna 2020 vajaat 279 000 ulkomaan kansalaista. Tilastokeskuksen väestöennusteissa nettomuuton oletetaan olevan 15 000 vuosittain.¹¹⁷ 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 potentiaalin 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

¹¹⁷ Tilastokeskus, Väestöennuste 2021–2070. http://www.stat.fi/til/vaenn/2021/vaenn_2021_2021-09-30_tie_001_fi.html

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. Tavoitellulla 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 perheenperustamisissa tai lapsia ja nuoria. Maahanmuuttajalasten ja -nuorten kotoutumisella

edistetään kuulumista suomalaiseen yhteiskuntaan ja pitkäjänteiseen yhteiskunnallisen osallisuuden kehittymiseen 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 yhteiskunnallisen vakauden perusta. Kunnan velvollisuudeksi säädettäisiin väestösuhteiden edistäminen. Monimuotoisuus tulee yhä suuremmassa 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 viranomaisten välistä yhteistyötä ja kumppanuuksia. Viranomaisilla on ensisijainen vastuu kotoutumisen edistamisestä. 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 viranomainen jakaisi 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 kotoutumislaisissa 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 kotoutumishjelman 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 maahan tulleista 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. Viranomaisien 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 kotoutumishjelmaan pystyttäisiin liittämään työ- ja toimintakykyä edistävää toimintaa, esimerkiksi kuntoutusta. Tämä parantaisi osatyökykyisten ja vammasta tai sairaudesta kärsivien maahanmuuttajien kotoutumisen mahdollisuuksia. Monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja monialainen kotoutumissuunnitelma hyödyttäisivät ikääntyneiden ja vammaisten maahanmuuttajien mahdollisuuksia saada kotoutumistaan tukevaa koulutusta ja palveluita.

Kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen sisällytettäisiin uutena elementtinä viranomaisen toimesta mahdollisuus tehdä kunnan kotoutumisesta vastaavalle taholle salassapitosäännösten estämättä yhteydenotto henkilöstä, joka tarvitsisi kotoutumisen tukea, muttei ole hakeutunut palveluiden piiriin (9 §). Tällä säännöksellä, joka edistäisi yhteydenottoa kunnan kotoutumista edistävistä palveluista vastaavaan viranomaiseen, parannettaisiin myös ikääntyneiden, vammaisten, kidutuksen uhreiksi joutuneiden ja vakavasti traumatisoituneiden tavoittamista kotoutumista edistäviin palveluihin. 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 asemassa muita maahanmuuttajia yleisemmän alhaisen koulutustason, pienituloisuuden, traumataustan, terveysongelmien ja kohdatun syrjinnän ja rasismien vuoksi.¹¹⁸ Heille suunnattujen palveluiden huomioimisen nykytilannetta kattavammin esitetyssä lainsäädännössä voidaan ennakoida parantavan yhteiskunnan yhdenvertaisuutta ja vähentävän sosiaalista eriarvoisuutta palveluiden käyttäjinä. Terveys- ja hyvinvoinnin laitoksen kyselytutkimuksessa lähes 29 prosentilla ulkomaalaistaustaisista ulkomailla syntyneistä oli täyttymätöntä terveydenhoidon tarvetta, kun koko väestössä vastaava luku oli runsaat 15 prosenttia.¹¹⁹ 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.¹²⁰ Hyvinvointi- ja terveyserojen kaantumiseksi 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 haavoittu-

¹¹⁸ Kuusio ym. 2020. Ulkomaalaistaustaisten terveys ja hyvinvointi Suomessa. FinMonik-tutkimus 2018–2019. Raportteja 1/2020, Terveys- ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/139210/URN_ISBN_978-952-343-034-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

¹¹⁹ Kotoutumisen indikaattoritietokanta 2021, <https://kototietokanta.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/Kotoutumisenindikaattorit>.

¹²⁰ 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.

vassa asemassa olevien maahanmuuttajien tarpeet tulisivat nykyistä kattavammin huomioituiksi. Monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi edistäisi ikääntyneiden mahdollisuuksia saada kotoutumista edistäviä palveluita ja koulutusta.

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 edistyisivät. Erityisesti kiintiöpakolaiset tarvitsevat terveystalvituja muita enemmän. Kunnalla on vastuu yhteensovittaa palveluita ja huolehtia, että palveluita tarvitsevat maahanmuuttajat ja maahanmuuttajaryhmät tunnustetaan ja heidän tarvitsemansa palvelukokonaisuudet määritetään kunnan strategisessa suunnittelussa (47 §). Näin säädöksillä turvattaisiin se, että maahanmuuttajien hyvinvointi ja terveys sekä tarpeellisten terveys- ja sosiaalipalveluiden käyttö lähenisi valtaväestöä ja eriarvoisuus vähenisi kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksentavoitteiden mukaisesti.

Kotoutumissuunnitelmaan oikeuttava enimmäisaika olisi edelleen kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa yksilöllinen, mutta pääsääntöisesti nykyistä lyhyempi eli enintään kaksi vuotta (23 §). Kotoutumissuunnitelman keston lyhentämiseen liittyy huoli siitä, voisiko kotoutumista edistäviin palveluihin oikeuttavan ajan lyheneminen heikentää heikoimmassa asemassa kotoutumisen suhteen olevien maahanmuuttajien tilannetta. Kotoutumisen mahdollisuuksiensa osalta haavoittuvampia ovat esimerkiksi heikon luku- ja kirjoitustaidon ja peruskoulutuksen omaavat, traumataustaiset, murrosiässä muuttaneet, vammaiset, ikääntyneet ja perhevastuita pitkään hoitavat naiset. Lakiehdotukseen sisältyy edelleen mahdollisuus pidentää kotoutumissuunnitelman enimmäiskestoajaa kahdella vuodella perustelluista syistä sekä raskausvapaan ja vanhempainvapaan, sairauden tai vamman aiheuttaman katkoksen pituutta vastaavasti. Pidentämismahdollisuudella huomioitaisiin kotona lapsia hoitavien vanhempien, usein naisten, elämäntilanne. Pidentäen 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 perustellusta 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 nykyisestään, 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. Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksenyhtenä 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 toimiensa 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, syrjintää ja rasismia kohtaaviin väestöryhmiin kuuluvat naiset sekä kaksijakoisen sukupuolijaon ulkopuolelle identifioituvat maahanmuuttajat. Maahanmuuttajanaiset joutuvat myös hyväksikäytön tai väkivallan uhreiksi yleisemmin kuin valtaväestön naiset.

Eduskunta on edellyttänyt erityistä huomiota kiinnitettävän maahanmuuttajataustaisten naisten työllisyyden edistämiseen.¹²¹ 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

¹²¹ Eduskunnan tarkastusvaliokunnan kannanotto TrVM 6/2018 vp— O 10/2017 vp.

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 tavoittaisi kotona pitkään lapsia hoitavia nykyistä paremmin heitä hyödyttävien palveluiden ja koulutuksen piiriin, heijastuisi tämä tavoittavuuden parantuminen kyseisen vanhemman lisäksi välillisesti koko perheeseen ja pienentäisi ylisukupolvisen syrjäytymisen riskiä. 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. Tasa-arvoa edistetään myös siten, että maahanmuuttajataustaisia miehiä kannustetaan käyttämään perhevapaita, jotta maahanmuuttajataustaiset naiset pääsevät osallistumaan kotoutumiskoulutuksiin tai käymään töissä. Tasa-arvoisen perhe-elämän tietoisuutta ja tietoa perhe-etuuksista, muun muassa vuonna 2022 uudistetusta entistä tasa-arvoisemmasta perhevapaajärjestelmästä, tulisi välittää jo tuleville vanhemmille aktiivisesti varhaiskasvatuksessa sekä sosiaali-, terveys- ja työllisyyspalveluissa.

Työvoiman ulkopuolella olevien naisten mahdollisuuksia edetä halutessaan kohti työelämää parannettaisiin useilla toimilla. Ohjaus- ja neuvontapalveluiden kattavuutta parantamalla tieto kunnan tarjoamista palveluista tavoittaisi 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 maahanmuuttajanaيسilla 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 kotoutumistoimien 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 hyvinvointilaitoksen vuonna 2020 julkaistun kyselytutkimukseen vastanneista perhevapaalla olleista tai kotiäteinä 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.¹²² Kyselytutkimuksen perusteella sukupuolikulttuuriset tekijät, kuten naisten 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 ratkaisuihin 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

¹²² 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.

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. Nykytilanteessa työmarkkinoiden sukupuolituneisuudesta kärsivät kaikki sukupuolet. Kotoutumiskoulutuksen uraohjauksessa on varmistettava sukupuolineutraali ohjaaminen eri ammattialoille, jotta maahanmuuttajien sukupuoleen perustuva tasa-arvo vahvistuisi. Kielikoulutuksen laadun ja tavoitteellisuuden vahvistuminen, mihin pyritään muun muassa kotoutumiskoulutuksen kielitaidon päättötestauksella, parantaisi välillisesti sukupuolten tasa-arvoa työmarkkinoilla.

Kuntien kotoutumisohjelmaan 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.¹²³ Osana monikielistä 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 koulutuskäytäntöjä.

¹²³ Lahtinen, Katri, Kuusiholma, Taneli 2018. Omalla kielellä alkuun: omakielisten orientaatiojaksojen 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>.

Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston 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. Pidentänyt kotoutumissuunnitelman enimmäiskestoaikaan 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 perustellusta syystä, jos henkilö on osallistunut kotoutumissuunnitelmaan osa-aikaisesti lapsen kotihoidon tukea saadessaan. Kotona lapsia hoitavia naisia halutaan kannustaa kotoutumissuunnitelman tekoon ja kotoutumista edistäviin palveluihin, vaikei 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 toiminna ehkäistäisiin kotoutumissuunnitelman enimmäisajan lyhentämisen potentiaalisia kielteisiä välillisiä vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon.

Selkeästi suurin osa turvapaikanhakijoista ja ilman huoltajaa saapuvista lapsista on ennen Ukrainan kriisiä ollut 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 hyödynsaajista 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 maahanmuuttajanaaisille. 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 toittuna 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.

Kotoutumispalveluita tuottavien viranomaisten ja koulutusta järjestävien tahojen on huomioitava tasa-arvolain (609/1986) 6 c §:n velvoite suunnitelmallisesti ja tavoitteellisesti ehkäistä sukupuoli-identiteetin tai sukupuolen ilmaisun perusteella tapahtuvaa syrjintää. Sukupuolivähemmistöön identifioitumisen ja maahanmuuttajataustan risteävät vaikutukset asettavat osan maahanmuuttajista erityisen haavoittuvaan asemaan, joka on huomioitava heille tarjotuissa palveluissa. Lakiehdotukseen sisältyvä monikielinen yhteiskuntaorientaatio vahvistaisi erilaisten sukupuoli-identiteettien yhdenvertaisuutta ja sukupuolen ilmaisun vapautta, kun kaikki kotoutumistoimiin osallistuvat maahanmuuttajat saisivat tietoa syrjintäkiellosta ja sukupuolen moninaisuudesta ilmiönä osana yhdenvertaisuuden ja seksuaalioikeuksien käsittelyä. Muilla ehdoteuilla lakimuutoksilla ei olisi suoria vaikutuksia sukupuolen moninaisuuden huomioimiseen verrattuna nykyiseen kotoutumisen edistämistä säätelevään lainsäädäntöön.

4.2.3.3 Lapsivaikutukset

Lapsiin kohdistuvilla vaikutuksilla tarkoitetaan suoria ja epäsuoria vaikutuksia, joita lakiehdotuksella on lasten elinympäristöön, lapsiin tai lapsen etuun. Kotoutumislakia koskevalla lakiehdotuksella 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 edistämisessä 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 kuuluvalla lapsella 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 (YK:n

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 säädettäisiin 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 terveystalviin 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 muutoshakuelpoista 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 lakisääteisen 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 kasvatukseltaan 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, kotoutumisen edistämisestä annetun lain sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta (HE 84/2022 vp) myötä. Käsillä olevalla lakiehdotuksella toiminnasta tehtäisiin sosiaalihuoltolain mukaista toimintaa. Koska lasten kotoutumiseen liittyy myös monia kunnan toimialaan kuuluvia keskeisiä elämäntalviita, 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 koulutuspoltuja.¹²⁴ Kuten opetus- ja kulttuuriministeriö sekä eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia ovat lausunnoissaan lakiehdotuksesta todenneet, maahanmuuttajalasten oikeutta varhaiskasvatukseen tulisi vahvistaa. Palveluntarjoajat kuten neuvolat ja maahanmuuttoviranomaiset voisivat kertoa lasten oikeudesta varhaiskasvatukseen. Lasten ja nuorten kotoutumisen, osallisuuden ja tasavertaisuuden vahvistamisessa koulu sekä sosiaali- ja terveystalvelut ovat varhaiskasvatuksen ohella keskeisessä roolissa. Myös kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen mukaisella perheen kotoutumissuunnitelmalla voidaan edistää lasten hyvinvointia ja kotoutumista.

¹²⁴ Karila, K. 2016. Vaikuttava varhaiskasvatus: Tilannekatsaus toukokuu 2016. Opetushallitus Raportit ja selvitykset 6/2016.

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

4.2.3.4 Vaikutukset työllisyyteen ja työelämään

Esityksen tavoitteena on eduskunnan kannanoton¹²⁵ 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 kotoutumishjelma, 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.

Kotoutumishjelman 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 uhrin, 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 kotoutumishjelman tarjoamat uudet palvelut olisivat monikielinen yhteiskuntaorientaatio ja kielitaidon päättöttestaus. 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 työllistyvien orientaatiojaksoon osallistuneista työllistyi useampi. Tuloksiin saattoi kuitenkin vaikuttaa osallistujien valikoituminen koe- ja verrokkiryhmiin. Sekä perusryhmissä että nopeasti työllistyvien ryhmässä orientaatiojakso lisäsivät huomattavasti yhteiskuntatietoutta.¹²⁶ Orientaatiojaksojen toteuttaminen edellyttäisi kuitenkin riittävän suurta asiakasmäärää, minkä takia

¹²⁵ TrVM 6/2018 vp— O 10/2017 vp.

¹²⁶ Lahtinen, K. & Kuusiholma, T. (2018). Omalla kielellä alkuun. Omakielisten orientaatiojaksojen pilotointi Uudenmaan TE-toimiston uusille kotoutuja-asiakkaille. Töihin Suomeen -hanke.

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 seurantaa. Jatkossa kotoutuja-asiakkaita voidaan ohjata korostetusti koulutuksiin, jotka vaikuttavat seurannan perusteella tehokkaimmilla. Vaikuttavuutta ei kuitenkaan pystyttäisi mittaamaan järjestelmällisesti. Maahanmuuttajien kielikoulutuksella on tutkitusti työllistymistä edistäviä vaikutuksia.¹²⁷

Kotoutumishjelman tavoitteellisuus lisääntyisi myös kotoutumissuunnitelmien kautta. Kotoutumissuunnitelmien ja niihin sisältyvien palveluiden on arvioitu aiemmin lisäävän suunnitelman saaneiden tulotasa merkittävästi kymmenen vuoden seurantajaksolla.¹²⁸ 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* kotoutumishjelmaan 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 noin 11 000 oli ollut maassa alle kolme vuotta ja siten todennäköisesti oikeutettuja kotoutumissuunnitelmaan.

Voimassa olevan kotoutumislain mukaan työvoiman ulkopuolella oleville tehtiin alkukartoitukset ja kotoutumissuunnitelmat kunnissa, usein kuntien sosiaalitoimessa. Koska kotoutumissuunnitelmia ei tehnyt työvoimapalveluista vastaava viranomainen, ei kotoutumissuunnitelmiin myöskään liittynyt järjestelmällistä työllistymiseen tähtäävää elementtiä. Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen mukaan kotoutumissuunnitelmat tehtäisiin kunnissa osana kotoutumishjelmaa, jolloin myös työvoiman ulkopuolella olevia asiakkaita ohjattaisiin työllistymistä edistäviin koulutuksiin ja palveluihin. Lakiehdotuksen mukaan kaikille kotoutumislakia koskevan

<https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/159023/Omalla%20kielella%cc%88%20alkuun%20pieni.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

¹²⁷ 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>.

¹²⁸ 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>.

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.¹²⁹

Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa työvoiman ulkopuolella olevia pyritäisiin 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 tai lasten kotihoidon tukea 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 pyritäisiin 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.¹³⁰ 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 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 realistis-

¹²⁹ 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>.

¹³⁰ 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.

tista olettaa, että jatkossa kahdessa vuodessa kielitaito ja muu kotoutumisen alkuvaiheen palveluiden kautta hankittu osaaminen kehittyisi samalle tasolle kuin aiemmin kolmessa vuodessa. Kuntien työvoimapalveluiden järjestämisvastuun ja kuntien rahoitusmallien (mukaan lukien kuntaverot) myötä kunnilla on edellä kuvatusti sekä mahdollisuuksia että kannustimia tarjota maahanmuuttajille työllistymistä edistäviä ja lähellä työelämää olevia palveluita. Työvoimapalvelu-uudistuksen ja kotoutumislain uudistuksen yhteisvaikutuksena maahanmuuttajien työllistymisen on tarkoitus tehostua nykyisestään. 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.

Kotoutumissuunnitelman enimmäiskestonlyhentäminen voi lisäksi lisätä kotoutumisohjelman tavoitteellisuutta. Yhä useampi kotoutuja-asiakas pyritään saamaan työllistymään nopeasti. Muissa Pohjoismaissa kotoutumispalveluiden enimmäisaika on lyhyempi kuin Suomen nykyisessä lainsäädännössä. Ruotsissa kotoutumissuunnitelman enimmäiskestonlyhentäminen yhdistettynä rahoituksen kasvuun, taloudellisiin kannustimiin ja kotoutumispalvelujen keskittämiseen keskushallinnolle nosti kuitenkin kotoutuja-asiakkaiden tuloja 150 prosenttia suhteessa verrokkiryhmään.¹³¹ Kyseessä oli kuitenkin toimenpiteiden yhteisvaikutus, joten nimenomaisesti kotoutumissuunnitelman enimmäiskestonlyhentämisen 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 työllisyydessä, 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 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 kotou-

¹³¹ 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>.

tumisohjelmaan liittyvät muutokset syntyisivät työvoiman ulkopuolella olevien nykyistä paremmasta tavoittamisesta, työllistymiseen tai yrittäjyyteen tähtäävän kotoutumissuunnitelman laatimisesta sekä palveluohjauksesta kotoutumisohjelman palveluihin. Tämä edistäisi heidän yhdenvertaisuuttaan (perustuslain 6 §), sivistyksellisiä oikeuksiaan (perustuslain 16 §), oikeutta työhön (perustuslain 18 §) sekä oikeutta sosiaaliturvaan (perustuslain 19 §).

Haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt

Esityksellä parannettaisiin usean haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden 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 (YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 59–60/1991); LOS, artikla 20). Tämä olisi parannus nykytilaan, jossa lapset ja nuoret eivät ole päässeet sosiaalihuollon asiakkaisiksi yhdenvertaisella tavalla.¹³² Sosiaalihuollon palveluna hoiva, huolenpito ja kasvatus ovat myös entistä paremmin osa sosiaali- ja terveystalouden kokonaisuutta, ja hyvinvointialueen sosiaali- ja terveysalan 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 tietosuoja sääntelyn 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 ikätasolle 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

¹³² Esimerkiksi Lastensuojelun Keskusliiton verkkojulkaisu 6/2019, Taina Martiskainen ja Virve Toivonen: Kotoutumisen polku. Ilman huoltajaa tulleiden lasten oikeudet, tarpeet ja palvelut, s. 42–44.

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. Sosiaalihuoltoa koskevat muutokset astuvat voimaan vaiheittain laissa määriteltyjen siirtymäaikojen puitteissa.

Lainsäädäntöön ei ehdoteta muutoksia perheryhmäkodeissa käytettävien rajoitustoimenpiteiden osalta. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan perheryhmäkodeissa 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. Samoin voidaan varmistaa, että nykyisiä rajoitustoimenpiteitä voidaan hyödyntää tilanteissa, joissa niille on tosiasiallista tarvetta niiden kohteena olevan lapsen tai yksikön muiden lasten tai aikuisten tai omaisuuden suojaamiseksi.

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 uhrin ovat rikoksen uhreja, joiden kotoutuminen on voinut estyä tai hidastua rikoksen seurauksena. Muista maahanmuuttajista poiketen heillä olisi lakiehdotuksen 15 §: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.

Kotoutumissuunnitelman enimmäiskestonlyhenemisen potentiaalisesti kielteisiä vaikutuksia haavoittuviin ryhmiin pyrittäisiin estämään mahdollistamalla jatkossakin kotoutumissuunnitelman enimmäiskestoajan pidennys, 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, jos kunnassa esiintyvä maahanmuuttajien palvelutarve sitä edellyttää. 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.¹³³ Muun muassa Suomeen asettuneet viron-, venäjän- ja somalinkieliset korostavat äidinkielen merkitystä identiteetissään.¹³⁴ Lakiehdotuksen mukaan kunnan tulee kotoutumisen edistämisen suunnittelussaan asettaa myös oman kielen ja kulttuurin ylläpitämisen mahdollisuuksia sekä hyvien väestösuhteiden edistämistä koskevia tavoitteita ja määriteltävä tavoitteita tukevat toimenpiteet. Kuntien nykyisiä suunnitteluasiakirjoja eli kotouttamisohjelmia koskeva selvityksestä¹³⁵ 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

¹³³ Esimerkiksi Larja, Liisa (2017): Joka kolmas ulkomaalaistaustainen nuori samaistuu sekä suomalaisuuteen että taustamaahansa. Tilastokeskus, Tieto ja trendit.

¹³⁴ Pitkänen, Ville & Westinen, Jussi & Saukkonen, Pasi (2019): Samaa vai eri maata? Tutkimus viiden kieliryhmän arvoista ja asenteista Suomessa. Helsinki, e2.

¹³⁵ Koskimies, Laura ja Kettunen, Pekka (2022): Selvitys kuntien kotouttamisohjelmista. Työ- ja elinkeinoministeriö.

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 kunnille velvollisuus käyttää valtakunnallista asiakastietojärjestelmää kotoutumisen edistämiseksi. Lisäksi 9 luvussa säädettäisiin asiakastietojen käyttötarkoituksista, käsiteltävistä ja valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettavista tiedoista, tietojen poistamisesta ja arkistoinnista, rekisterinpitäjistä sekä käyttöoikeuksista, niiden myöntämisestä, poistamisesta ja muuttamisesta.

Esityksellä on vaikutuksia kuntien tiedonhallintaan. Jatkossa valtio tarjoaisi kunnille tietojärjestelmäpalveluja ja rakentaisi kotoutumisen edistämisen valtakunnallista tiedonhallintaa ja toimijoiden välistä tiedonvaihtoa. Uudella ratkaisulla yhdenmukaistettaisiin kuntien ja muiden kotoutumisen edistämisen toimijoiden tiedonhallintaa sekä edistettäisiin tiedon yhteensovittamista ja tietojenvaihtoa. Kotoutumisen valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen ylläpitäjänä kehittämis- ja hallintokeskus vastaisi tietojärjestelmäpalveluihin kuuluvien tietovarannon ja asiakastietojärjestelmän teknisistä määrittelyistä. Tiedonhallintalain 22 §:n 3 momentin nojalla kehittämis- ja hallintokeskus määritteli valtakunnallisesta tietovarannosta teknisen rajapinnan avulla luovutettavien tietojen tietorakenteen kuvauksen ja ylläpitäisi sitä.

Esityksellä edistetään digitalisaatiota ja sujuvaa tiedonkulkua viranomaisten välillä noudattaen EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 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 tietyn tyyppinen 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.”

Tietosuojavaaluttetun toimiston lausunnon mukaan¹³⁶ 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

¹³⁶ Asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esitykseen eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 62/2018 vp). Yli-tarkastaja Mia Murtomäki, tietosuojavaaluttetun toimisto. Asiantuntijalausunto 5.11.2018. Dnro 7585/93/2018.

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 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 Kehittämis- 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 Kehittämis- 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 ehdotuksen 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 15 §:ssä tarkoitetun monialaisen alkukartoituksen tai 17 §:ssä tarkoitetun monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimiseen, tarkistamiseen tai muuttamiseen. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (jatkossa kehittämis- ja hallintokeskus) myöntää käyttöoikeudet palveluksessaan olevalle henkilölle taikka työ- ja elinkeinoministeriön ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten palveluksessa olevalle henkilölle. Lisäksi kehittämis- ja hallintokeskus myöntää käyttöoikeudet ulkopuolisten tahojen palveluksessa olevalle henkilölle, kun kyse on Kehittämis- ja hallintokeskuksen tai työ- ja elinkeinoministeriön tekemästä toimeksiannosta tai hankkimasta palvelusta.

Ehdotetun säännöksen mukaan käyttöoikeus voidaan myöntää sellaiselle henkilölle, joka on:

- 1) työ- ja elinkeinoministeriön tai kehittämis- ja hallintokeskuksen toimeksiannosta erillistä arviointia, tarkastusta tai selvitystä tekevän tahon palveluksessa ja hoitaa arviointi-, tarkastus- tai selvitystehtävää;
- 2) Kehittämis- ja hallintokeskuksen toimeksiannosta tietojärjestelmäpalvelujen kehittämis- tai ylläpitotehtäviä tekevän tahon palveluksessa ja hoitaa tällaista kehittämis- 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 mukaan kehittämis- ja hallintokeskuskokemuksen 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. Lakiehdotuksessa säädetäisiin käyttöoikeuksien muuttamisesta ja poistamisesta, myös väärinkäytösten vuoksi.

Lakiehdotuksen 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 tulotaisiin sisällyttämään virkailijan hauista lokiin kirjattava tieto.

Lisäksi kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 94 §: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.

Lakiehdotuksessa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien puitteissa viranomaisten ja palveluntuottajien välisessä tiedonvaihdoissa voitaisiin hyödyntää eri järjestelmiä, kuten valtakunnallista kotoutumisen asiakastietojärjestelmää tai Koulutusportti-järjestelmää.

Tehtävien hoitamisessa tarvittavien henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan yleistä tietosuojasetusta. Näin ollen henkilötietojen suojasta ei ole tarvetta säätää erikseen, ellei käytetä kansallista liikkumavaraa. Tällaiseen liikkumavaraan perustuisi 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 käyttöoikeus kotoutumisen edistämisen asiakastietojärjestelmään voidaan myöntää myös ulkopuoliselle henkilölle, edellytetään, että henkilö saa käsitellä vain sellaisia 73 §: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-, kehittämis- 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 edistävässä 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 palveluiden 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 kotoutumisohjelman 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 maksettaisiin 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 arviointia 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 9 §:ssä tarkoitettulla yhteydenotolla 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 uhreille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuvien kustannusten korvaamista koskeva sääntely olisi kumottu kotoutumislaita ja että asiasta olisi säädetty jatkossa ihmiskaupan uhrien auttamista koskevassa erillislaissa. 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 kotoutumislaita 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.¹³⁷ 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

¹³⁷ TrVM 6/2018 vp— O 10/2017 vp.

pian maahantulon jälkeen kotoutumispalveluihin. Valmistelun aikana on arvioitu kotoutumissuunnitelman pidennysperusteita. Lakiehdotuksessa esitetään niiden säilyvän nykyistä vastavina huomioiden terminologian osalta perhevapaaudistus.

Valmistelussa arvioitiin myös mahdollisuutta lisätä hoitovapaa pidennysperusteeksi. Hoitovapaan lisääminen pidennysperusteeksi olisi ristiriidassa kotoutumisen tehostamisen tavoitteen 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 perustellusta syytä se, jos henkilö on osallistunut osa-aikaisesti kotoutumissuunnitelmaan saadessaan 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 5.1.3.

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 kotoutumislaisa säädetään omaehtoisten opintojen tukemisesta työttömyysetuudella. Valmistelussa lähdettiin valtioneuvoston selonteon linjauksesta, etteivät maahanmuuttajan mahdollisuudet kehittää itseään saa heikentyä, vaikka kotoutumissuunnitelman voimassaolon enimmäiskesto lyhentyisi. 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 tarkoituksenmukaisempaa 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.

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 työttöminä olleille henkilöille työllistymismahdollisuuksien ja elämänhallinnan parantamiseksi. Valmistelun aikana arvioitiin keinoja vahvistaa niiden maahanmuuttajien työ- ja toimintakykyä, joilla on myös kotoutumiskoulutuksen tarve. Kuntouttavan työtoiminnan ei arvioitu nykyisessä muodossaan vastaavan niiden maahanmuuttajien tarpeisiin, jotka tarvitsevat myös suomen tai ruotsin kielen koulutusta sekä suomalaisen yhteiskunnan ja työmarkkinoiden toimintaan perehdyttävää opetusta. Lakiesityksessä päädyttiin esittämään jo olemassa olevan palvelun eli kotoutumiskoulutuksen kehittämistä niin, että siihen sisällytettäisiin tarvelähtöisesti työ- ja toimintakykyä vahvistavia sisältöjä.

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 kohde-

ryhmille, 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 terveyspalveluiden tarpeessa olevat, maahanmuuttajat aina hyvinvointialueelle sosiaali- huoltolain mukaiseen sosiaalihuollon palvelutarpeen arviointiin. Palveluiden yhteensovittamistarpeista ja päällekkäisten toimenpiteiden välttämistä 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 yhteensovittaa 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 päivityy, 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 ja tulkitsemisesta aiheutuvat kustannukset 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 viranomais tehtävien jakoihin ja nyt esitettäviin tehtäviin. Lisäksi jakautumista arvioitaessa huomioitiin hyvinvointialueiden koko maan tasolla tapahtuva täysimääräinen kustannustenjaon tarkistus jälkikäteen. Laskelmissa huomioitiin, että kunnalla olisi kokonaisvastuu kotoutumisen edistämisestä. Hyvinvointialue muun muassa osallistuisi monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sekä monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimiseen yhdessä kunnan kanssa. Valtion korvaukset on pyritty laskemaan siten, että ne vastaavat kunnille ja hyvinvointialueille kotoutumislain nojalla syntyviä kustannuksia. On kuitenkin syytä huomioida, 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. Ahvenanmaan maakunnan ja Helsingin kaupungin osalta tunnistettiin erillisten ratkaisujen olevan tarpeen. Ahvenanmaan maakunnan osalta erityisesti arvioitiin tulisiko laskennallinen korvaus jakaa kunnan ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisen kesken vai maksaa vain kunnille.

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 ja perusopetuksen osalta todettiin olevan tarkoituksenmukaista säilyttää tämä mahdollisuus hakea korvauksia esimerkiksi 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, perhesiystä muuttaneet ja ihmiskaupan uhrin. 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 alkukartoituksesta¹³⁸, ohjelman alussa tapahtuvasta ura-ohjauksesta, kielikoulutuksesta, yhteiskuntatiedon kursseista, elämäntaitokoulutuksesta ja työhön tai tutkintotavoitteiseen koulutukseen valmistavista kursseista. Niille osallistujille, joilla on lapsia tai jotka saavat lapsia kotoutumisohjelman aikana, järjestetään ”vanhempainohjausta” eli vanhemmuuteen liittyviä kursseja. Kielikoulutusta on annettava ohjelmaan osallistuville 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 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 kotoutumisohjelmaan osallistujille tarjotaan kotoutumispalveluita. 16–67-vuotiailla 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 kotoutumisohjelmien toteutuksesta ja koulutuksen järjestämisestä. Toisen asteen opetuksen järjestämisestä ja siihen sisältyvistä kotoutumistoimenpiteistä vastaa kuitenkin maakunta (lääninkunta). Maakunta vastaa myös alueellisesta kotoutumisesta, kuntiin ohjauksesta sekä uraohjauksen järjestämisestä. Ministeriön rooli on kotoutumista koskevien määräysten antaminen ja valvominen. Ministeriö voi antaa määräyksiä esimerkiksi kotoutumisohjelmaan kuuluvan koulutuksen laajuudesta, sisällöistä, minimivaatimuksista ja tavoitetasosta, alkukartoituksen sisällöistä, vanhempainohjauksesta, poissaoloista johtuvista sanktioista, perustelluista syistä jättää osallistu-

¹³⁸ Kiintiöpakolaisten osaamisen kartoitus tehdään jo ennen Norjaan saapumista.

matta kotoutumisohjelmaan, kielitaito- ja yhteiskuntatietoisuuskokeiden sisällöstä ja niihin liittyvistä sanktioista ja henkilötietojen keräämisestä sekä käsittelystä. Ministeriö myös ylläpitää tulkkirekisteriä. Valtion kotoutumistoimenpiteitä toimeenpanee kotoutumisen ja monimuotoisuuden virasto (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet).

Ruotsi

Ruotsin kotoutumisen edistämiseen liittyvä lainsäädäntö on jakautunut monen eri lain alle.¹³⁹ 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 omaisen rinnastettava henkilö sekä 18–19-vuotiaat, 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 erillisiä kielioopintoja, 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 tarkoitettun 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.

139 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.

Lääninhallituksen on sitouduttava sille määriteltyyn 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 muutttoa 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 kotoutumisohjelman aikana 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 kieliopinnoista. Kunnan tulee tarjota työhön liittyvää toimenpidettä ja kielikoulutusta kuukauden kuluessa kuntaan muuttamisesta. Yksilön kotoutumisohjelman sisältö määritellään sopimuksessa, jonka kunta ja maahan muuttanut 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. Kieliopinnot 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, edistämisessä ja koordinoinnissa. 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 2021-2027.¹⁴⁰ 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

Hallituksen esitysluonnos oli lausunnoilla 2.5.-10.6.2022. Lausuntoja pyydettiin muun muassa muilta ministerioilta, keskeisiltä viranomaisilta, kunnilta, hyvinvointialueilta, järjestöiltä, yhdistyksiltä ja yhteisöiltä. Lausuntoja annettiin yhteensä 169 kappaletta. Osa lausunnoista oli yhteislausuntoja.

¹⁴⁰ 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>.

Lausunnon antoivat:

Ministeriöistä lausunnon antoivat ulkoministeriö, oikeusministeriö, sisäministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja ympäristöministeriö. Puolustusministeriö, maa- ja metsätalousministeriö sekä liikenne- ja viestintäministeriö ilmoittivat, että niillä ei ollut lausuttavaa ehdotuksista.

Valtion virastoista lausunnon antoivat Kansaneläkelaitos KELA, Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus), Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Kainuun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ympäristökeskus, Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Pohjois-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Tilastokeskus, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus sekä Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Valtion virastoista myös Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, Maahanmuuttovirasto sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL antoivat lausunnon. Valtakunnallisista laillisuusvalvojista lausunnon antoivat Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Lapsiasiavaltuutetun toimisto, Tasa-arvovaltuutetun toimisto, Tietosuojavaltuutetun toimisto, Valtioneuvoston oikeuskansleri, Valtiontalouden tarkastusvirasto ja Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto. Lausunnon antoivat myös Hämeen, Keski-Suomen, Uudenmaan, Pohjois-Karjalan, Pohjois-Pohjanmaan ja Satakunnan työ- ja elinkeinotoimistot. Muita tahoja, jotka antoivat lausunnon ovat Helsingin hallinto-oikeus, Joutsenon vastaanotto-keskus, Kansallisen koulutuksen arviointikeskus, Kirkkohallitus sekä Opetushallitus.

Lausunnon antoivat seuraavat 45 kuntaa: Espoon kaupunki, Forssan kaupunki, Helsingin kaupunki, Heinolan kaupunki, Hollolan kunta, Hyvinkään kaupunki, Hämeenlinnan kaupunki, Imatran kaupunki, Joensuun kaupunki, Jyväskylän kaupunki, Järvenpään kaupunki, Keravan kaupunki, Kokkolan kaupunki, Kotkan kaupunki, Kouvolan kaupunki, Kristiinankaupungin kaupunki, Kuhmon kaupunki, Kuopion kaupunki, Lahden kaupunki, Lappeenrannan kaupunki, Lieksan kaupunki, Lohjan kaupunki, Mikkelin kaupunki, Närpiön kaupunki, Orimattilan kaupunki, Oulun kaupunki, Outokummun kaupunki, Paltamon kunta, Pietarsaaren kaupunki, Porin kaupunki, Porvoon kaupunki, Pudasjärven kaupunki, Raaseporin kaupunki, Rauman kaupunki, Riihimäen kaupunki, Savonlinnan kaupunki, Tampereen kaupunki, Teuvan kunta, Turun kaupunki, Tuusulan kunta, Uusikaupunki, Vantaan kaupunki, Vaasan kaupunki, Vihdin kunta ja Äänekosken kaupunki.

Lisäksi lausunnon antoivat Essote ky (Etelä-Savon sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymä), Keski-Uudenmaan sote-kuntayhtymä, Kymsote (Kymenlaakson sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymä), Etelä-Karjalan hyvinvointialue, Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue, Vantaan ja Keravan hyvinvointialue ja Varsinais-Suomen hyvinvointialue. Maakuntien liitoista lausunnon antoivat Pohjanmaan liitto, Päijät-Hämeen liitto, Suomen Kuntaliitto, Uudenmaan liitto ja Varsinais-Suomen liitto.

Lausunnon antoivat myös AEL-Amiedu Oy / Taitotalo, Espoon seudun koulutuskuntayhtymä Omnia, Helsingin yliopisto, Jyväskylän yliopiston Soveltavan kielentutkimuksen keskus, Kemi-Tornionlaakson koulutuskuntayhtymä Lappia, Metropolia Ammattikorkeakoulu Oy, Oulun yliopisto ja Turun yliopisto.

Järjestöt antoivat yhteensä 49 lausuntoa seuraavilta tahoilta: Akava ry, Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto ARENE ry, Ammattiliitto Pro ry, Ammattiosaamisen kehittämissyhdystys

AMKE ry, Bildningsalliansen rf, Business Finland Oy, Edustajat turvapaikanhakijalapsille ETU ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Erityishuoltojärjestöjen liitto EHJÄ ry, Etnisten suhteiden neuvottelukunta ETNO, Föreningen Luckan rf, Helsingin Diakonissalaitos, Henkilöstöpalveluyritysten Liitto ry, Into – etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta ry, Kansainvälinen Siirtolaisuusjärjestö IOM (International Organization for Migration), Kansalaisopistojen liitto KoL – Medborgarinstitutens förbund MiF ry, Kiinteistötyönantajat ry, Kulttuuri- ja taidealan keskusjärjestö KULTA ry, Kunta- ja hyvinvointialue työnantajat KT, Kuurojen Liitto ry, Lastensuojelun Keskusliitto, MIELI Suomen Mielenterveys ry, Miessakit ry, Moniheli ry, Monika-Naiset Liitto ry, Naisjärjestöt Yhteistyössä NYTKIS ry, Neogames Finland ry, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry, Paremmiin Yhdessä ry, Pelastakaa Lapset ry, Pellervon taloustutkimus PTT ry, Silta-Valmennusyhdistys ry, Sivistystyönantajat ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Suomen Kansanopistoyhdistys – Finlands Folkhögskolförening ry, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry, Suomen nuorisotalon kattojärjestö Allianssi ry, Suomen Pakolaisapu ry, Suomen Punainen Risti, STTK ry, Suomen Yrittäjät ry, Svenska Finlands folkting, Työttömien Keskusjärjestö ry, Uskontojen yhteistyö Suomessa – USKOT-foorumi ry, Vammaisfoorumi ry, Vapaa Sivistystyö ry, Väestöliitto ja Yhteiset Lapsemme ry.

Lisäksi lausunnon antoivat Arffman Finland Oy, Rikosuhripäivystys, Työn ja talouden tutkimus LABORE ja Siirtolaisuusinstituuttisäätiö. Lisäksi lausunnon antoi kaksi yksityishenkilöä.

Lausuntoyhteenveto on saatavilla julkisessa palvelussa osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet/tunnuksella/TEM100:00/2019>.

Lausuntoja ja niiden pohjalta tehtyjä muutoksia on kuvattu jäljempänä kunkin aihepiirin osalta erikseen.

Matalan kynnyksen ohjaus ja neuvonta

Matalan kynnyksen ohjauksen ja neuvonnan saatavuuden parantamista ja vakiinnuttamista kunnan tehtäväksi kannatettiin lausunnoissa laajasti. Matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluita pidettiin useissa lausunnoissa keskeisenä kotoutumisen edistämiseksi, erityisesti lausunnoissa tuotiin esiin tarvetta tarjota ohjausta ja neuvontaa myös työn ja opiskelun vuoksi Suomeen muuttaville. Useassa launnossa tuotiin esiin tarve varmistaa kunnille tehtävään riittävä resursointi ja toisaalta tarve toteuttaa ohjaus- ja neuvontapalvelua jatkossakin esimerkiksi maakunnallisessa yhteistyössä. Myös yhteistyö erityisesti muiden viranomaisten, oppilaitosten ja järjestöjen kanssa nähtiin tärkeänä.

Muutamissa lausunnoissa nostettiin esiin tarve täsmentää ohjauksen ja neuvonnan sisältöjä ja laajuutta ja esitykseen on tehty täsmennyksiä tältä osin. Myös kunnan mahdollisuutta hyödyntää ohjauksen ja neuvonnan tarjoamisessa ulkopuolisia palveluntuottajia on tarkennettu. Osa lausunnonantajista ehdotti myös lisäyksiä kotoutumislain mukaisen ohjauksen ja neuvonnan sisältöihin. Matalan kynnyksen ohjauksen ja neuvonnan kehittämistä pidettiin tärkeänä useammassa launnossa.

Kotoutumisohjelma

Kotoutumista edistävien palveluiden kokoamista kunnan kotoutumisohjelmaan kannatettiin yleisesti lausunnoissa. Myös tavoitetta yhteensovittaa kotoutumista edistäviä palveluita kunnan työllisyys- ja koulutuspalveluihin pidettiin lausunnoissa kannatettavana. Kotoutumisohjelman esitettöjä lähtökohtia ja vähimmäissisältöjä pidettiin useammassa launnossa perusteltuina. Toisaalta osa lausunnonantajista piti kotoutumisohjelman määrittelyä liian yksityiskohtaisena,

puolestaan osa on tuonut esiin tarpeen täsmentää ohjelman sisältöjä. Kuntaliitto on todennut lausunnossaan tarpeen kuvata esityksessä, miten kohderyhmä saa tiedon kotoutumisohjelmasta, ohjautuu tai sitoutetaan siihen. Muutamissa lausunnoissa nähtiin keskeisenä tuoda kuntien kotoutumisohjelmissa esiin palveluvalikoima molemmilla kielillä ruotsin kielellä kotoutumisen edistämiseksi. Lisäksi muutamassa lausunnossa esitettiin, että ohjelmaan tulisi sisällyttää myös yhteiskunnan vastaanottavuuden, osallisuuden lisäämisen ja kotoutujan oman toimijuuden vahvistamisen näkökulma. Myös kotoutumisohjelman saavutettavuus kohderyhmälle nousi esiin muutamissa lausunnoissa, joissa pidettiin tärkeänä, että kotoutumisohjelman viestinnässä ja kielivalikoimassa kiinnitetään huomiota kohderyhmän osallisuuteen.

Kotoutumisohjelman voimassaolosta, päivittämisestä sekä seurannasta oli huomioita useassa lausunnossa. Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunnossa esitettiin, että kunnan tulisi päivittää ohjelmaa säännöllisesti palveluiden vastuutahojen tai palveluihin liittyvien muiden toimijoiden vaihtuessa. Monessa lausunnossa tuotiin esiin tarve selkiyttää käsitteissä uuden kotoutumisohjelman eroa voimassa olevan kotoutumislain mukaiseen kunnan kotouttamisohjelmaan sekä kotoutumissuunnitelmaan. Ajatusta kotoutumisohjelmasta kotoutumisen palvelutarjottimena pidettiin kuitenkin hyvänä muutamissa lausunnoissa. Lausuntopalaute on huomioitu esityksessä säännösten muotoilujen sekä säännöskohtaisten perusteluiden täsmennyksenä. Esimerkiksi ohjauksen ja neuvonnan pykälässä on selkeytetty kunnan roolia niiden järjestämisessä ja mahdollisuutta toiminnan ulkoistamiseen sekä erotettu perustietoa koskeva sisältö omaksi pykäläkseen.

Perusmuotoinen tai monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi

Yleisesti osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen ja monialaisen arvioinnin terminologian päivitys saa kannatusta. Muutamissa, kuten muun muassa Kuntaliiton ja Vantaan kaupungin lausunnoissa terminologian todettiin kuitenkin olevan sekoitettavissa muuhun palvelutarpeen arviointiin ja alkukartoitusta pidettiin selkeämpänä terminä. Muutamien kaupunkien ja hyvinvointialueiden lausunnoissa tuotiin esiin päällekkäisyyksien välttäminen suhteessa sosiaalihuollon palvelutarpeen arviointiin. Ohjausta tarvittaessa sosiaalihuollon palvelutarpeen arviointiin pidettiin tärkeänä muutamissa lausunnoissa.

Useissa lausunnoissa oli huomioita kunnan ja hyvinvointialueen rooleista osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnissa sekä arvioinnin pohjalta tehtävien kotoutumissuunnitelmien laatimisessa. Osa lausunnonantajista esitti kunnan ja hyvinvointialueen roolien täsmentämistä, osa puolestaan koki, että roolitus oli kuvattu selkeästi. Lausunnoissa kunnan ja hyvinvointialueen toimivien yhteistyökäytäntöjen nähtiin olevan keskeisiä monialaisten toimenpiteiden toteuttamisessa. Palvelutarpeen kattavan arvioimisen varmistamiseksi pidettiin keskeisenä, että kunnassa on riittävästi osaamista toteuttaa arviointeja. Monessa lausunnossa tuotiinkin esiin kotoutumispalveluiden henkilöstön osaamisen kehittämisen merkitys. Helsingin kaupungin lausunnossa pidettiin tärkeänä, että kotoutuja-asiakkaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeet tulisivat tunnistetuiksi myös perusmuotoisessa osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnissa.

Esitettyjä palvelutarpeen arviointien kohderyhmiä pidettiin lausunnoissa yleisesti perusteltuina. Etenkin tavoitetta tavoittaa kotona lapsia hoitavia vanhempia palveluihin ja tätä kautta edistää heidän kotoutumistaan kannatettiin. Kohderyhmiin esitettiin myös täydennyksiä; erityisesti työn ja opiskelun perusteella muuttaneiden mahdollisuutta saada kotoutumislain mukainen palvelutarpeen arviointi, kotoutumissuunnitelma ja päästä kotoutumista edistäviin palveluihin esitettiin useassa lausunnossa. Lausunnoissa tuotiin myös esiin tarve kehittää kuntien tiedonsaantia

kohderyhmistä. Erityisesti rekisteripohjaisille ratkaisuille nähtiin olevan tarvetta, mutta myös yhteistyötä esimerkiksi perhekeskusten kanssa pidettiin tärkeänä kehittää.

Oikeuskanslerinvirasto on nostanut lausunnossaan esiin tarpeen kuvata säännöskohtaisissa perusteluissa tarkemmin määräaikojen noudattamisen seurantaa, viipymättä-termin soveltamista sekä vaatimusta palvelutarpeen arvioinnin ja kotoutumissuunnitelman laatimisesta virkavastuulla. Myös muun muassa oikeusministeriön lausunnossa todettiin tarve arvioida osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sekä kotoutumissuunnitelman laadinnan osalta perusteluissa tarkemmin julkista hallintotehtävää. Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin käynnistämisen tavoiteaikoihin sekä arvioinnin suhteeseen työvoimapalveluiden uudistamista koskevaan lakiehdotukseen esitettiin tarkennuksia muutamissa lausunnoissa. Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunnossa esitettiin lisäksi, että arvioinnin pääasialliseksi toteuttamistavaksi kirjattaisiin kasvokkainen tapaaminen kunnan toimipisteessä. Esitystä ja arvioinneista annettavaa asetuseräluonnosta on muokattu lausuntopalautteen pohjalta. Erityisesti pykälää on pyritty selkeyttämään ja yksinkertaistamaan. Edellä kuvatut Oikeuskanslerinviraston ja oikeusministeriön lausunnot on myös huomioitu.

Kotoutumissuunnitelma ja monialainen kotoutumissuunnitelma

Yleisesti lausunnoissa kannatettiin mahdollisuutta laatia kotoutuja-asiakkaalle perusmuotoinen ja monialainen kotoutumissuunnitelma pohjautuen yksilöllisiin palvelutarpeisiin. Myös kotoutumissuunnitelmien tavoitteellisuuden ja yksilöllisyyden lisäämistä pidettiin yleisesti tärkeänä. Lausunnoissa pidettiin hyvänä, että alle 25-vuotiaiden kotoutuja-asiakkaiden tavoitteeksi kotoutumissuunnitelmalla asetettaisiin toisen asteen koulutuksen suorittaminen.

Lähes kaikissa lausunnoissa kyseenalaistettiin tavoite nopeuttaa ja tehostaa kotoutumista lyhentämällä kotoutumissuunnitelman enimmäiskesto kolmesta vuodesta kahteen vuoteen. Perusteena kritiikille esitettiin nykyisinkin kielen oppimisen ja jatko-opintoihin siirtymisen kannalta riittämättömäksi koettu kesto. Monessa lausunnosta korostettiin kotoutumista edistäviin palveluihin viiveettömän pääsyn olevan jatkossa keskeistä ja pidettiin tärkeänä, että palveluihin kohdennetaan riittävästi resursseja. Lausunnoissa tuotiin myös esiin pienissä ja keskisuurissa kunnissa asuvien kotoutuja-asiakkaiden palvelutarjonnan ja odotusaikojen näkökulmasta eriarvoisen asema suhteessa kasvukeskuksissa asuviin.

Yleisesti lausunnoissa kannatettiin yksilöllisten tarpeiden huomioimista kotoutumissuunnitelmassa ja sen kestossa mukaan lukien laissa määritellyt pidennysperusteet. Lausunnoissa pidettiin tärkeänä nykyisten suunnitelman pidennysperusteiden säilyttämistä. Erityisesti luku- ja kirjoitustaidottomien sekä haavoittuvien ryhmien kuten alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden sekä pakolaisten katsottiin hyötyvän pidemmästä kotoutumissuunnitelman kestosta. Useissa lausunnoissa tuodaan kuitenkin esiin tarve luoda kotoutumissuunnitelman keston pidentämiseen yhteinäiset valtakunnalliset linjaukset kotoutuja-asiakkaiden yhdenvertaisuuden turvaamiseksi. Osassa lausuntoja esitettiin huolta kotona lapsia hoitavien vanhempien kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston täyttymisestä, vaikka henkilö ei pysty elämäntilanteen vuoksi tehokkaasti osallistumaan palveluihin, kehittämään kielitaitoaan ja muita työelämävalmiuksiaan. Mahdollisuutta jatkaa osa-aikaisesti kotoutumispalveluihin osallistuneen kotivanhemman kotoutumissuunnitelman kestoä tarvittaessa pidettiin hyvänä useissa lausunnoissa.

Osassa lausuntoja pidettiin tärkeänä, että kotoutumissuunnitelmaa tarkistetaan säännöllisesti ja sen noudattamista valvotaan, myös suunnitelman noudattamisen velvoittavuuden lisäämistä esitettiin muutamissa lausunnoissa.

Yksilöllisen suunnitelman lisäksi käytettävissä oleva perheen kotoutumissuunnitelma nähtiin useassa lausunnossa hyvänä keinona edistää koko perheen kotoutumista. Samanaikaisesti lausunnoissa huomautettiin, että suunnitelman käyttöä tulisi lisätä. Muutamissa lausunnoissa tuotiin esiin tarvetta selkiyttää yksilöllisen kotoutumissuunnitelman ja perheelle laadittavan suunnitelman suhdetta sekä tarkentaa perheen kotoutumissuunnitelman kestoa ja velvoittavuutta. Myös suunnitelman laatimista koskevasta viranomaisyhteistyöstä oli lausunnoissa osittain eriäviäkin näkemyksiä.

Lausuntojen pohjalta suunnitelmia koskeva säännöksiä on selkeytetty ja yksinkertaistettu. Esiityksen perusteluja on täydennetty lausuntojen perusteella.

Monikielinen yhteiskuntaorientaatio

Monikielisen yhteiskuntaorientaation liittäminen uutena elementtinä osaksi kotoutumisohjelmaa sai lausunnoissa laajasti kannatusta ja orientaation nähtiin edistävän yhteiskuntaan asettautumista ja kotoutumista. Useissa lausunnoissa nostettiin kuitenkin esiin palvelun järjestämiseen liittyvät haasteet maahanmuuttajien ja kieliryhmittäisten määrien ollessa vähäisiä monella paikkakunnalla. Lisäksi lausunnoissa tuotiin esiin tarve varmistaa kunnille resurssit tehtävään. Lausunnoissa nostettiin esiin tarve järjestää palvelua joustavasti kunta- ja aluerajat ylittävässä yhteistyössä erilaisia toteutustapoja hyödyntäen ja esimerkiksi yhdistäen kotoutumiskoulutuksen alkuvaiheeseen. Useassa lausunnossa nähtiin myös tarve valtakunnalliselle yhteiskuntaorientaation toteutukselle ja ehdotettiin esimerkiksi digitaalisten ratkaisujen sekä valtakunnallisten materiaalien kehittämistä kustannustehokkaiden mallien löytämiseksi palvelun tuottamiseen.

Useassa lausunnossa oli esityksiä yhteiskuntaorientaation sisällöiksi sekä muun muassa toteutustapoihin. Muutamissa lausunnoissa todettiin palvelumallin edellyttävän edelleen kehittämistä sekä tuotiin esiin tarve varmistaa myös kouluttajien koulutukselle pysyvä rakenne. Myös yhteiskuntaorientaation sisältöjen, keston ja toteutustapojen tarkemmalle määrittelylle nähtiin olevan tarvetta osallistujien yhdenvertaisuuden ja palvelun laadun varmistamiseksi. Lausuntopalaute on huomioitu esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa sekä yhteiskuntaorientaation asetusluonnoksessa. Esimerkiksi lausuntojen pohjalta esitetään kehittämis- ja hallintokeskuskelle uutta roolia tukea kotoutumisen edistämisen osaamisen ja palveluiden kehittämistä. Tällä pyritään tukemaan kuntia palveluiden järjestämisessä. Lisäksi on pyritty selkeyttämään yhteiskuntaorientaation toteutustapoja esityksen perusteluissa ja asetusluonnoksessa.

Kotoutumiskoulutus ja työttömyysetuudella tuettava omaehtoinen opiskelu

Useassa lausunnossa kannatettiin kotoutumiskoulutuksen järjestämisvastuun siirtoa kunnille edellyttäen, että koulutuksen järjestämiseen varataan riittävät resurssit, ja järjestämisvastuun siirron nähtiin olevan johdonmukainen uudistus työllisyyspalveluiden järjestämisvastuu kunnille huomioiden. Moni lausunnonantaja kanto kuitenkin huolta pienten kuntien mahdollisuudesta järjestää koulutusta, minkä lisäksi lausunnoissa nousi esiin tarve varmistaa koulutuksen järjestämistä koskevan osaamisen siirto uudistuksen yhteydessä. Osa lausunnonantajista korosti valtakunnallisten ja alueellisten toteutusten tarvetta.

Kotoutumiskoulutuksen esitettyjä sisältöjä pidettiin pääsääntöisesti kattavina, ja moni lausunnonantaja kannatti työ- ja toimintakykyä vahvistavien sisältöjen lisäämistä koulutukseen. Muutama lausunnonantaja esitti, että kuntouttavan työtoiminnan laista poistettaisiin kotoutuja-asiakkaita koskeva raja. Kotoutumiskoulutukseen kuuluvaa kielitaidon päättötestausta kannatettiin pääosin, mutta useissa lausunnoissa esitettiin, että päättötestauksen toteuttamisessa tulisi

huomioida alueelliset ja maahanmuuttajien erilaisiin lähtökohtiin liittyvät erot. Osa lausunnonantajista korosti koulutuksen laadun ja seurannan kehittämistä. Kohderyhmien osalta osa lausunnonantajista korosti tarvetta tarjota kotoutumiskoulutusta myös työvoimaan kuuluville ja kotoutumisajan ylittäneille. Lisäksi muutamat lausunnonantajat esittivät tarkennustarpeita ruotsinkieliseen koulutukseen ja viittomakielisille tarjottaviin koulutukseen liittyen. Useissa lausunnoissa kannatettiin mahdollisuutta jatkaa omaehtoisia opintoja kotoutumissuunnitelman enimmäisvoimassaoloajan päättyessä kesken työttömyysetuudella tuettavan opintokokonaisuuden. Muutamat lausunnonantajat toivoivat tarkennusta tukemiseen liittyviin käytäntöihin ja osa katsoi, ettei uudistus paranna maahanmuuttajien mahdollisuuksia opiskella omaehtoisesti vaan näkevät, että työnhakijan työnhakuvelvollisuus on heikentänyt opiskelumahdollisuuksia.

Lausuntopalaute on huomioitu säännöksissä sekä esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa. Erityisesti on pyritty selkeyttämään säännöksiä omaehtoisten opintojen tukemisen jatkamisen osalta sekä kuvaamaan perusteluissa maassa pidempään asuneiden mahdollisuuksia palveluiden saamiseen.

Ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten palvelut

Useissa lausunnoissa kannatettiin kotoutumislain alaikäisenä ilman huoltajaa saapuneita koskevien säännösten soveltamisalan laajennusta kansalaisuuden saaneisiin ilman huoltajaa tulleisiin lapsiin ja nuoriin.

Useimmat asiasta lausuneet kannattivat esitettyä muutosta, että ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten ja nuorten asumisesta ja tuesta tulee osa hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevaa sosiaalihuoltoa. Oikeuskanslerinvirasto katsoi, että sosiaalihuollon piirin kuuluminen ja säännösten täsmentäminen selventävät palvelun luonnetta sekä parantavat alaikäisten asiakkaiden oikeusturvaa myös valvonnan kautta. Kuntaliitto ja Kotkan kaupunki vastustivat perheryhmäkotitoiminnan muuttamista sosiaalihuoltolain mukaiseksi toiminnaksi.

Perheryhmäkodissa hyödynnettävien rajoitustoimenpiteiden osalta nykyisten vastaanottolain mukaisten rajoitustoimenpiteiden säilyttämistä puolsivat muun muassa eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Oikeuskanslerinvirasto ja Länsi- ja sisäsuomen aluehallintovirasto. Rajoitustoimenpiteistä luopumista kannatti Kuntaliitto. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian mukaan rajoitustoimenpiteiden osalta tulisi säätää muutoksenhausta sekä lisättävä lapsen läsnäolo tarkastuksessa sekä maininta siitä, että lapselle on selvitettävä tarkastuksen syy kielellä, jota hän ymmärtää hyvin.

Useissa lausunnoissa kannatettiin esitystä siitä, että hyvinvointialueen on kuultava kuntaa yksiköiden perustamisessa. 18–24-vuotiaille tarjottavaa tukea ja kunnan ja hyvinvointialueen yhteistyötä sen tarjoamisessa pidettiin tervetulleena useissa lausunnoissa mutta neljässä järjestön ja tutkimuslaitoksen lausunnossa esitettiin, että 18–24-vuotiaille tulisi olla subjektiivinen oikeus tukeen. Edustajajärjestelmän uudistuksia koskien edustajarekisteriä sekä ohjaus- ja valvontavastuun määrittelyä pidettiin tervetulleena useissa lausunnoissa. Muutama elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus katsoi, ettei ohjaus- ja valvontatehtävä sovi kaikille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian mukaan ehdotetut muutokset ovat tärkeitä ja oikeansuuntaisia, mutta on ongelmallista, ettei edustajajärjestelmän puutteita ja kehittämisen tarpeita esitetä ratkaistavaksi kokonaisuutena vastaanottolain edustajien kanssa.

Muun muassa eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia katsoi, että asumisyksiköiden valvontavastuun määrittäminen aluehallintovirastolle ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle on tervetullutta, mutta hybridiyksiköiden ohjauksen ja valvonnan jakaantuminen usealle eri viranomaiselle lisää hallinnollista työtä ja epäselvyyksiä.

Lausuntopalaute on huomioitu säännöksissä sekä esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa. Perheryhmäkodeissa käytettävien rajoitustoimenpiteiden osalta on täsmennetty niiden muutoksenhakua. Lasten ja nuorten tukea koskevaa pykälää on täsmennetty siten, että subjektiivinen oikeus tukeen näkyy vahvemmin. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön, sisäministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön välisenä yhteistyönä selvitetään tarkemmin perheryhmäkotien valvonnan sekä alaikäisten edustajajärjestelmän kehittämistä.

Kuntaan ohjaaminen

Kuntaanohjaamista koskevan luvun ehdotuksia sopimuspaikkajärjestelmän rajaamisesta lähtökohtaisesti vain kiintiöpakolaisiin ja haavoittuvassa asemassa oleviin pidettiin pääsääntöisesti oikeasuuntaisena samoin kuin sitä, että kuntapaikalle on edelleen mahdollista ohjata myös muita. Sisäministeriö ja Maahanmuuttovirasto toivoivat perusteluihin vielä tarkennusta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja vastaanottokeskuksen rooliin tuoden esille, että vastaanottokeskuksesta muuton alueelliseen suuntautumiseen voidaan vaikuttaa lähinnä kuntapaikalle ohjaamisen kautta. Muutamat nostivat huolen sopimuspaikkajärjestelmän lähtökohtaisen kohderyhmärajausten seurauksista. Esimerkiksi Moniheli ry esitti, että lähes kaikki vastaanottokeskuksissa oleskeluluvan saavat tarvitsisivat apua asunnon löytämisessä ja kuntaansiirtymisvaiheen tukemiseen tulisikin olla riittävästi resursseja. Mieli ry, Maahanmuuttovirasto ja Hämeenlinnan kaupunki korostivat kuntaansiirtymisvaiheessa palvelujen jatkumisen tärkeyttä. Ympäristöministeriön lausunnon mukaan sopimuspaikkajärjestelmästä luopuminen edellyttää maahanmuuttajalta valmiuksia löytää tietoa esimerkiksi asunnon löytämisestä ja lisää kunnan ohjaus- ja neuvontapalvelujen roolia ja saavutettavuuden tärkeyttä.

Ehdotusta kuntaan ohjaamiseen liittyvistä kuulemisista pidettiin hyvänä hyvinvointialueen varautumiseksi sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen järjestämiseen. Esimerkiksi Maahanmuuttovirasto esitti tähän liittyen, että kuulemisen ei tule hidastaa valintaprosessia. Tähän liittyviä riskejä oli tunnistettu myös muutamien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten lausunnoissa, joissa esitettiin prosessin sujuvoittamiseksi, että kuuleminen määriteltäisiin tapahtuvaksi viranomaistasolla.

Muutamissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota sopimusta koskevan pykälän velvoittavaan sanamuotoon ja sanajärjestykseen. Muutamissa lausunnoissa esitettiin, että hyvinvointialueen pitäisi olla osapuolena kuntaanohjaamista koskevassa kunnan ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen välisessä sopimuksessa. Suurimmassa osassa lausuntoja pyydettiin huomioimaan, että hyvinvointialue on osallistettava kuntaanohjaamisen prosessiin ja kunnan ja hyvinvointialueen tehtävänjako tulee selkeyttää, resurssit ja osaaminen on varmistettava ja yhteistyölle on luotava mallit. Esimerkiksi työparityöskentely nostettiin ehdotuksena kuntaan ohjattavien vastaanoton, palvelujen ja niihin ohjauksen sekä yhteensovittamisen varmistamisen näkökulmasta. Myös tiedonsaannin turvaaminen kuntaan muuttavista henkilöistä sekä kunnalle että hyvinvointialueelle, ja oikeudet eri järjestelmiin nähtiin tärkeänä palvelujen varmistamiseksi.

Lausuntopalaute on huomioitu säännöksissä sekä esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa. Säännöksiin tehtiin muun muassa sisäministeriön esittämät täsmennykset ja sopimusta koskeva säännös muokattiin lausuntopalautteen perusteella vastaamaan nykyisen lain kirjausta siitä, että kunta voi sopia elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa.

Kunnan, hyvinvointialueen ja valtion tehtävät

Yleisesti lausunnoissa pidettiin tärkeänä sitä, että lakiehdotus selkeyttää viranomaisvastuita. Osassa lausunnoista sanottiin, että viranomaisten välistä vastuunjakoa voisi selkeyttää entisestään erityisesti kunnan ja hyvinvointialueen välillä, ja että sitä tulisi konkretisoida vielä paremmin. Useat toimijat kannattivat kunnan roolia kotoutumisen edistämisen päävastuutahona. Muutamassa lausunnossa toivottiin, että kuntien ja hyvinvointialueiden tehtävien velvoittavuutta lisättäisiin.

Useassa lausunnossa kannatettiin kunnan yhteistyöryhmää ja mahdollisuutta päättää sen kokoonpanosta. Osassa lausunnoista ehdotettiin, että kunnilla voisi olla myös yhteinen yhteistyöryhmä. Toisaalta osassa lausunnoista todettiin, ettei olisi järkevää perustaa omaa ryhmää jokaiseen kuntaan. Osassa lausunnoista pidettiin epärealistisena sitä, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus osallistuisi kaikkien alueensa kuntien yhteistyöryhmiin.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen uutta tehtävää kotoutumisen ja asettautumisen edistämisen valvonnassa kannatettiin useassa lausunnossa. Osa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista toivoi vahvempia työkaluja valvontaan. Kuntaliiton mukaan asettautuminen jää lakiehdotuksessa irralliseksi ja muutamassa muussa lausunnossa kysyttiin, mitä asettautumisella tarkoitetaan. Kotoutumisen edistämisen seurannan osalta osassa lausuntoja kannatettiin raportoimista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle, mutta seurannan kahden vuoden tarkastusväliä pidettiin liian lyhyenä. Espoon kaupunki katsoo, että raportointi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle on vastoin kunnan itsehallintoa ja raportointi tulisi sen sijaan tehdä kunnanvaltuustolle sen asettamien tavoitteiden mukaisesti.

Oikeuskanslerinvirasto, Valtiontalouden tarkastusvirasto sekä useat muut viranomaistoimijat pitivät ehdotettua seurannan vastuunjakoa ministeriöiden, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja kehittämis- ja hallintokeskuksen välillä myönteisenä.

Lausuntopalautteen pohjalta selkeytettiin, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen valvontarooli koskee kotoutumisen edistämisen palveluita työvoiman ulkopuolisten osalta. Lisäksi selkeytettiin kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtäviä esityksessä.

Kustannusten korvaaminen

Useissa, etenkin kuntien lausunnoissa nostettiin esiin huoli rahoituksen riittävydestä tai lisäresurssien tarve. Monissa lausunnoissa sekä nykyistä laskennallista korvausta että uusiin tehtäviin esitettyä lisärahoitusta pidettiin riittämättömänä. Joissain lausunnoissa tuotiin esiin, että kunnat ovat hyvin erilaisessa asemassa resurssien ja palvelurakenteen kehityksen näkökulmasta, mikä voi asettaa maahanmuuttajat eriarvoiseen asemaan asuinkunnan perusteella. Toisaalta osassa lausunnoista myös todettiin, että esityksessä on huomioitu uusien tehtävien edellyttämä rahoitus.

Koska kotoutumisen edistämistä koskevan lainsäädännön uudistamisen lisäksi kuntien tehtäviin ja rahoitukseen vaikuttavat myös esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus sekä valmisteilla oleva työllisyyspalvelujen uudistus, pidettiin osassa lausunnoista rahoituksen riittävyyden arviointia erittäin haasteellisenä. Osassa lausunnoista uudistuksista arvioitiin aiheutuvan myös lisää hallinnollista työtä, mikä vaikuttaa resurssitarpeeseen. Edellä mainittujen isojen uudistusten vuoksi osassa lausunnoista pidettiin tärkeänä, että rahoituksen riittävyyttä uusien tehtävien ja rahoitusjärjestelmän uudistusten osalta seurataan ja tarvittaessa tarkastellaan rahoituksen kokonaisuutta uudelleen kotoutumisen edistämisen onnistumisen varmistamiseksi.

Rahoitusjärjestelmän yksinkertaistamisen ja toteutuksen osalta mielipiteet lausunnoissa jakautuivat vahvasti. Osassa kotoutumista edistävien palvelujen rahoitusta pidettiin monimutkaisena ja vaikeasti ennakoitavana, kun osa rahoituksesta ohjataan kunnille osana peruspalvelujen valtionosuutta, osa kotoutumislain mukaisena laskennallisena korvauksena ja osa erikseen haettavina korvauksina. Osassa lausunnoista kannatettiin rahoitusjärjestelmän yksinkertaistamista hallinnollisen työn vähentämiseksi jopa esitettyä laajemmin, osassa taas esitettiin yksittäisten korvausten hakemista ja myöntämistä erikseen tai korvamerkittyä rahoitusta kotoutumispalveluihin, kuten monikieliseen yhteiskuntaorientaatioon ja kotoutumiskoulutukseen.

Etenkin monissa kuntien ja osassa hyvinvointialueiden ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten lausunnoista vastustettiin tulkkauksesta aiheutuvien kustannusten jyvittämistä osaksi laskennallista korvausta. Huolena oli, että tulkkauksia ei tämän myötä järjestettäisi tarvetta vastaavasti. Lisäksi nostettiin esiin, että osa kansainvälistä suojelua saavista tarvitsee tulkkausta laskennallisen korvauksen korvausaikaa pidemmän ajan, vaikka todettiin tulkkauskustannusten painottuvan kotoutumisen alkuun. Joissain lausunnoissa tuotiin esiin myös kustannusten vaihtelu kunnittain ja alueittain. Sen sijaan muun muassa kehittämis- ja hallintokeskus, osa kunnista ja Valtiontalouden tarkastusvirasto pitivät esitystä kannatettavana hallinnollisten kustannusten näkökulmasta. Osassa lausuntoja arvioitiin, että esitetyt korvausprosentit kunnan ja hyvinvointialueen välillä eivät vastaisi nykyistä tulkkauspalveluiden käyttöä. Erityisesti katsottiin, että kunnan tulisi saada suurempi osa tulkkauskorvauksista.

Monia muita esitettyjä muutoksia kustannusten korvaamisessa kannatettiin kuten kunnalle maksettavaa korvausta vastaanottoon varautumisesta, kustannusten korvaamisesta sille taholle, jolle kustannuksia syntyy sekä ilman huoltajaa massa olevien lasten osalta esitettyjä korvausten muutoksia.

Ahvenanmaan maakunnan lausunnossa nostettiin esiin Ahvenanmaan viranomaisten erilaiset roolit kotoutumisen edistämisessä ja kustannusten korvaaminen Ahvenanmaan toimijoille.

Esityksen pohjalta selkeytettiin Ahvenanmaan maakunnan viranomaisten rahoitusta säännöksissä sekä selkeytettiin esityksen perusteluissa sitä, miten rahoitus muodostuu ja lisättiin esimerkiksi taulukoita, joista lisärahoitus ilmenee aiempaa selkeämmin. Lisäksi perusteluissa selkeytettiin sitä, että laskennalliset korvaukset eivät ole korvamerkittyjä tai tietyn henkilön kustannusten korvaamiseen sidottuja, vaan myös muiden henkilöiden tulkkauskustannuksia voidaan kattaa niillä.

Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä

Useissa lausunnoissa pidettiin tärkeänä eri viranomaisten ja muiden toimijoiden välisen tiedonkulun mahdollistamista ja voimassaolevaa lakia tarkempaa sääntelyä tiedonsaantioikeuksista. Lausunnoissa nostettiin esiin kunnan ja hyvinvointialueen välisen tiedonkulun mahdollistaminen sekä pyydettiin tarkentamaan työvoimanviranomaisen ja kunnan muun viranomaisen tiedonsaantioikeutta. Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan tietojärjestelmää, tietosaantia ja tiedon tallentamista koskeva sääntely vastaa sen aiempiin suosituksiin ja edistää sujuvaa tiedonvaihtoa viranomaisten välillä. Oikeusministeriö piti nykyistä täsmällisempää ja tarkkarajaisempaa tiedonsaantisääntelyä hyvänä, mutta esitti lakitekniisiä muutosehdotuksia. Valtiovarainministeriö nosti esiin, että ehdotettuun tietojärjestelmäratkaisu saattaisi mahdollisesti sisältää kilpailuoikeudellisia tai valtiontukisääntelyyn liittyviä ongelmia. Mikäli tulevaisuudessa valtio tuottaisi kunnille tietojärjestelmäpalvelua maksutta, olisi valtiovarainministeriön lausunnon mukaan säädettävä valtionhallinnolle yksinoikeus palvelujen tuottamiseen.

Useissa lausunnoissa kannatettiin lakiesitykseen kirjattuja tiedonsaantioikeuksia, joiden avulla maahanmuuttajia tavoitetaan kotoutumispalvelujen piiriin. Lisäksi useiden kuntien, Ahvenanmaan maakunnan hallituksen ja Kuntaliiton lausunnoissa esitettiin, että kuntien tulisi saada tiedot kaikista alueelleen muuttavista maahanmuuttajista, joilla on oikeus kotoutumispalveluihin. Muutamissa lausunnoissa esitettiin, että sama koskisi myös hyvinvointialueita. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan tulee arvioida toimeentulotukea ja kotihoidontukea koskevan tiedonluovutuksen sääntelypohjaa uudelleen. Kansaneläkelaitos puolestaan toi esiin tiedonsaantioikeuksiin liittyviä käytännön kysymyksiä sekä esityksen perustelujen täsmentämistä Kansaneläkelaitosta koskevan lainsäädännön osalta.

Useissa lausunnoissa kannatettiin uusia valtakunnallisia kotoutumisen tietojärjestelmäpalveluja, jotka tukevat kunnan kotoutumispalvelujen, työvoimapalvelujen ja hyvinvointialueiden välistä yhteistyötä. Kuntaliitto otti esiin, että uusilla tietojärjestelmäpalveluilla on vaikutuksia kuntien tiedonhallintamalleihin. Kehittämisen ja hallintokeskuksen lausunnossa tuotiin esiin tarve riittäville resursseille tietojärjestelmäpalvelujen kehittämiseen ja ylläpitoon. Valtiovarainministeriön ja Kuntaliiton lausunnoissa pyydettiin täsmennystä kuntien ja kehittämisen ja hallintokeskuksen yhteisrekisterinpitäjyyteen. Valtiovarainministeriö, Kuntaliitto sekä Kotkan ja Tampereen kaupungit nostivat esiin, että järjestelmämuutosten kustannusvaikutukset kunnille tulisi selvittää.

Muun muassa opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan on tärkeää, että koulutustietoja kerätään kotoutumisen tietovarantoon. Kehittämisen ja hallintokeskuksen mukaan tietojärjestelmäratkaisu voisi tukea myös kuntaan ohjaamisen toimintoja ja kotoutumiskorvausten maksuprosesseja. Lisäksi tuotiin esiin, että myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset tarvitsevat käyttöoikeudet kotoutumisen asiakastietojärjestelmään.

Lausuntopalaute on huomioitu säännöksissä sekä esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa. Lausuntojen pohjalta lisättiin uusia tiedonsaanti pykälää erityisesti liittyen kuntien ja työvoimaviranomaisten väliseen tiedonsaantiin ja alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden palveluihin sekä selkeytettiin esitettyjä pykälä lausuntojen perusteella. Myös tietojärjestelmää koskevia pykälä on täsmennetty lausuntojen perusteella. Tietojärjestelmäratkaisua muutettiin siten, että kunnille säädettäisiin käyttövelvoite valtakunnalliseen kotoutumisen asiakastietojärjestelmään. Lisäksi esitykseen on tehty lausunnoissa edellytetyt täsmennykset säätämisyjärjestysperusteluihin liittyen muun muassa EU:n tietosuojasetuksen kansallisen liikkumavaran kuvaamiseen.

Vaikutusten arviointi

Vaikutusten arviointia koskevia kommentteja oli lausunnoissa melko vähän. Pääosassa lausunnoista, joissa viitattiin myös vaikutusten arviointiin, arviointeja pidettiin kattavina ja seikkaperäisinä. Näin esitystä kommentoivat esimerkiksi valtiovarainministeriö ja Valtiontalouden tarkastusvirasto. Valtiovarainministeriö ehdotti kokonaiskuvan kirkastamista edelleen hyödyntämällä taulukoita. Maahanmuuttovirasto puolestaan huomautti, että taloudellisten vaikutusten arvioinnissa tulisi huomioida vaikutukset UMA-tietojärjestelmään. Parissa lausunnossa esitettiin, että taloudellisia vaikutuksia vapaalle sivistystyölle tulisi myös arvioida. Lisäksi muun muassa valtiovarainministeriö, Kuntaliitto ja muutamat kunnat nostivat esiin sen, että tietojärjestelmän ja tietovarannon käyttöönoton kustannuksia tulisi arvioida sekä kuntien että valtion talouden kannalta.

Osassa lausunnoista nostettiin esiin huoli siitä, että taloudellisten vaikutusten ja toiminnallisten muutosten arviointi on erittäin haasteellista siksi, että useat laajat lainsäädäntömuutokset (eri-

tyisesti sote-uudistus ja työvoimapalvelu-uudistus) tulevat voimaan samanaikaisesti. Lausunnoissa nähtiin näiden jo toteutuneiden ja valmisteltavana olevien uudistusten tuovan riskejä myös kotoutumista edistävien palveluiden rahoituksen riittävyyden ja kohdentumisen osalta, kun kuntien, hyvinvointialueiden ja muiden viranomaisten roolit muuttuvat merkittävästi. Lausunnoissa korostettiin, että rahoituksen riittävyyttä olisikin seurattava tarkasti ja siihen tulisi tarvittaessa tehdä muutoksia. Lisäksi osassa lausunnoissa huomautettiin, että vaikutusten arvioinnissa tulisi huomioida nykyistä kattavammin uudistuksen muut riskit, erityisesti toteutuksen nopea aikataulu sekä mahdollinen laajamittainen maahanmuutto.

Sukupuoli- ja lapsivaikutusten arviointia kommentoineet pitivät kyseisten teemojen arviointia lakiehdotuksen kannalta tärkeänä. Naisjärjestöt yhteistyössä NYTKIS ry toi esiin tarpeen mitata ja poikkieikkaavaan sukupuolivaikutusten arviointiin, koska tasa-arvovaikutukset on nostettu yhdeksi lakiehdotuksen keskeisistä tavoitteista. Tasa-arvovaltuutetun toimisto huomautti, että sukupuolen moninaisuus tulisi lisätä vaikutusten ennakkoarviointiin. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia toivoi lisähuomioita haavoittuvien ryhmien kuten vammaisten, iäkkäiden, kidutuksen uhrien tai vakavasti traumatisoituneiden henkilöiden sekä luku- ja kirjoitustaidottomien kotoutumisen mahdollisuuksien arviointiin. Muun muassa Kuntaliitto sekä useat järjestöt kaipaavat järjestösektorin rahoituksen ja vaikutusten arviointia.

Useissa lausuntopalautteissa korostettiin tarvetta tiedolla johtamiselle ja systemaattiselle seurannalle, jotta lakiehdotuksen vaikutuksia kotoutumiseen ja alueelliseen yhdenvertaisuuteen pystyttäisiin jatkossa tarkastelemaan. Valtiontalouden tarkastusviraston lausunnon mukaan lakiesityksen luvun 7 säännökset antaisivat hyvät ja riittävät edellytykset seurannan järjestämiselle ja kehittämiselle. Useat kunnat toivoivat yhtenäisiä mittareita ja valtakunnallista, konkreettista ohjeistusta seurattavista mittareista. Toisaalta tuotiin esiin alueiden ja kuntien suuret erot, joiden vuoksi yhteismitallisen seurannan luominen olisi haasteellista. Valtakunnallista informaatio-ohjausta seurantaan ehdotettiin muun muassa Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT:n lausunnossa.

Esityksen vaikutusten arviointeja on täydennetty lausunnoissa nousseiden huomioiden perusteella. Muun muassa taulukoita on lisätty taloudellisten vaikutusten arviointeihin ja sukupuoli-vaikutuksissa on huomioitu muunsukupuolisuus.

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 7 § oikeudesta työttömyysetuuteen ja toimeentulotukeen, uusi 8 § kuntien yhteistyön mahdollisuuksista sekä uusi 9 § yhteydenotosta.

1 §. Lain tarkoitus. Pykälässä säädettäisiin lain tarkoituksesta. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan lain tarkoituksena olisi edistää maahanmuuttajien kotoutumista. Kotoutuminen määriteltäisiin ehdotetussa 5 §: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 kotoutumislaisissa. Myös ehdotetussa pykälässä on syytä korostaa työllistymisen tai yrittäjyyden tavoitetta aiempaa vahvemmin.

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 kotoutumislaisissa maahanmuuttajan hyvinvointia ja terveyttä.

Lain tarkoituksena olisi 1 momentin 6 kohdan edistää hyviä väestösuhteita ja yhteiskunnan vastaanottavuutta. Hyvät väestösuhteet määriteltäisiin ehdotetussa 5 §: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 kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 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 5 §:ssä määriteltäisiin kotoutumista edistävät palvelut kahdella eri määritelmällä sen perusteella, kuuluisivatko ne kunnan kotoutumisohjelman vai eivät. Kotoutumisohjelman ulkopuolisilla muilla kotoutumista edistävillä palveluilla tarkoitetaan muita, yleisen palvelujärjestelmän palveluita, joita järjestetään esimerkiksi

osana kunnan koulutus- ja työllisyyspalveluita taikka hyvinvointialueen sosiaali- ja terveystal-
veluita. Lakiehdotuksen mukaisten palvelujen tarkoituksena olisi tukea erityisesti maahanmuut-
tajan 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 ke-
hittämistä muun suunnittelun ja kehittämisen kanssa. Monialaisen yhteistyön ja kotoutumisen
edistämisen suunnittelun ja palveluiden yhteensovittamisella eri politiikka-alojen kanssa edis-
tettäisiin kotoutumisen edistämisen läpivirtausta ja täsmennettäisiin kaikkien viranomaisten vel-
voitetta ottaa maahanmuuttajaväestö huomioon palveluita suunniteltaessa ja tarjottaessa. Koko
väestön, mukaan lukien maahanmuuttajien, tarpeet huomioimalla voidaan parantaa palveluiden
soveltuvuutta erilaisiin tarpeisiin ja taten palveluiden vaikuttavuutta. Valtakunnallisella tasolla
tarkoitettaisiin erityisesti valtioneuvostoa sekä kehittämis- ja hallintokeskusta. Elinkeino-, lii-
kenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen
nimi muuttuu työvoimapalvelu-uudistuksessa hallituksen esityksellä työvoimapalveluiden jär-
jestämisestä (HE xx/2022) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallinto-
keskukseksi. Tässä esityksessä viranomaisesta käytetään jatkossa lyhytnimeä *kehittämis- ja hal-
lintokeskus*. Alueellisella tasolla tarkoitettaisiin erityisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökes-
kuksia sekä hyvinvointialueita. Paikallistasolla tarkoitettaisiin kuntia tai kuntien välisenä yh-
teistyönä toteutettua toimintaa. Yhteensovittaminen koskisi kunkin viranomaisen omaa suun-
nittelua. Tarkoitus ei kuitenkaan olisi luoda esimerkiksi kunnille roolia itsehallinnollisten hy-
vinvointialueiden suunnittelussa tai kehittämisessä. Valtakunnallisessa suunnittelussa asetetut
tavoitteet on kuitenkin huomioitava alue- ja paikallistason suunnittelussa, kehittämisessä ja seu-
rannassa.

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 Poh-
joismaiden kansalaisia sekä heidän perheenjäseniään. Ulkomaalaislain 157 §:n 3 momentin mu-
kaan 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. Pohjoismaiden välillä väestön rekisteröinnistä on sovittu Tanskan, Suomen, Islannin,
Norjan ja Ruotsin välisessä väestön rekisteröintiä koskevassa sopimuksessa (Sops 96/2006).
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 erik-
seen 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 säädettyjen 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 ja kotoutumisen alkuvaiheeseen. Suomen kansalaisuuden saamisen voidaan pikemminkin katsoa olevan osa maahanmuuttajan kotoutuspolkua, 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 ja kotoutumisen 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 10 §. Jo nykyisin ohjausta ja neuvontaa 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. Ehdotetaan, 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 10 §:ssä säädetään.

On kuitenkin huomioitava, että valtion, kunnan ja hyvinvointialueen tehtävät esimerkiksi kotoutumisen edistämisen suunnittelussa ja yhteensovittamisessa hyödyttäisivät osin kaikkia maahanmuuttajia esimerkiksi maahanmuuton syystä riippumatta.

Lisäksi 2 momentissa säädettäisiin toisesta soveltamisalaa koskevasta poikkeuksesta. Esitettyä 68 §: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) 3 §:n 7 kohdassa 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 61–66 §: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, voi olla muita maahanmuuttajia laajempaa. Kotoutumislaisilla 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 vaurautumisesta, 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. Tätä esitetään myös hallituksen esityksessä 84/2022 vp.

Momentin 1 kohta koskee henkilöä, joka on vastaanotettu ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitetussa 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 tarkoitetulle laittomasti maassa oleskelleelle ja työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa) perusteella.

Momentin 5 kohta koskee henkilöä, jolle on myönnetty oleskelulupa ulkomaalaislain 110 §:n nojalla ja joka täyttää kotikuntalain (201/1994) 4 §:ssä tarkoitetut edellytykset. Käytännössä tämä tarkoittaa, että henkilö voi hakea ja saada kotikunnan. Kuntaan ohjaaminen edeltää kotikuntamerkintää. Sen sijaan valtion korvausten edellytyksenä on 59 §:n mukaan, että henkilön kotikunta on rekisteröity väestötietojärjestelmään. Esitys vastaa hallituksen esityksellä eduskunnalle laeiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 14 §:n muuttamisesta (HE 135/2022 vp) esitettyä muutosta kotoutumislakiin.

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 kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 4 luvun ja 61–66 §:n säännöksiä sovellettaisiin myös 3 momentissa tarkoitetun 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 61–62 ja 65 §:n säännöksiä kustannusten korvaamisesta kunnalle tai hyvinvointialueelle sovelletaan 3 tai 4 momentissa tarkoitetun henkilön Suomessa syntyneeseen lapseen.

Pykälän 6 *momentin* mukaan kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 3 lukua ja 69 §:n säännöksiä kustannusten korvaamisesta sovellettaisiin alle 25-vuotiaaseen, joka on tullut Suomeen alaikäisenä ilman huoltajaa ja jolle on myönnetty oleskelulupa hänen haettuaan alaikäisenä kansainvälistä suojelua tai joka on otettu Suomeen ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitetussa pakolaiskiintiössä taikka joka on osoitettu Suomeen ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitetussa pakolaiskiintiössä ollessaan alaikäinen ja ilman huoltajaa ja joka on täysi-ikäistynyt ennen Suomeen saapumistaan taikka joka on otettu alaikäisenä ilman huoltajaa Suomeen erityisellä humanitaarisella perusteella tai kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi ulkomaalaislain 93 §:n perusteella sekä alaikäiseen, joka on tullut 1–3 kohdassa tarkoitetun henkilön perheenjäsenenä tai muuna omaisena Suomeen. Voimassa olevan 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. Lisäksi tämän lain 3 lukua ja 69 §:n säännöksiä kustannusten korvaamisesta sovellettaisiin edellä 1–4 kohdassa tarkoitettuun henkilöön, joka on saanut Suomen kansalaisuuden.

Alaikäisellä ja lapsella tarkoitetaan alle 18-vuotiasta ja nuorella 18–24-vuotiasta. Ikärajat 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. Tässä laissa käytetään käsitettä alaikäisenä ilman huoltajaa tullut lapsi tai nuori, silloin kun kyseessä on sekä lapset että nuoret riippumatta siitä, onko hänen huoltajansa myöhemmin saapunut Suomeen. Esimerkiksi aikuistuvien nuorien tuki koskee näitä lapsia ja nuoria. Lisäksi käytetään käsitettä ilman huoltajaa oleva lapsi silloin kun kyse on alaikäisenä ilman huoltajaa tulleesta, edelleen alle 18-vuotiaasta lapsesta, jolla ei ole huoltajaa. Esimerkiksi edustajan nimeäminen koskee näitä lapsia.

Ehdotetussa 2 kohdassa huomioitaisiin se, että joskus on tilanteita, joissa alaikäinen ilman huoltajaa on osoitettu Suomeen ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitetussa pakolaiskiintiössä ollessaan alaikäinen ja ilman huoltajaa, mutta hän on ehtinyt täyttää 18 vuotta ennen Suomeen saapumistaan. Hän on kuitenkin verrattavissa alaikäisenä Suomeen tulleeseen 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 huomioitaisiin tilapäistä suojelua saavat, joilla on kotikunta. Esitys vastaa sisällöllisesti sitä, mitä hallituksen esityksellä eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 14 §:n muuttamisesta (HE 135/2022 vp) esitetään eli mahdollistaa sen, että myös tilapäistä suojelua saava, alaikäisenä ilman huoltajaa tullut lapsi tai nuori saisi samat palvelut kuin esimerkiksi kansainvälistä suojelua saava lapsi tai nuori.

Ehdotetussa 5 kohdassa huomioitaisiin tilanteet, jossa esimerkiksi kansainvälistä suojelua hakenut lapsi on alaikäisenä saapunut Suomeen huoltajan tai huoltajiensa kanssa, mutta turvapaikanhakuprosessin aikana huoltaja on syystä tai toisesta poistunut maasta tai esimerkiksi menettänyt, minkä vuoksi lapsi jää Suomeen alaikäisenä ilman huoltajaa.

Ehdotetussa 6 kohdassa tarkoitettulla alaikäisellä perheenjäsenellä viitattaisiin ulkomaalaislain 37 §:n 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 7 kohdassa säädettäisiin poikkeus kotoutumislain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettuun soveltamisalaan. Ehdotetun 4 kohdan mukaan 3 lukua sekä 69 §:n säännöksiä sovellettaisiin myös edellä kohdissa 1–6 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 kotoutumislain 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 nuorempina lapsena Suomeen tulleet niiden kanssa, jotka tulevat Suomeen vasta teini-iässä. Kansalaisuuden saamisessa on tiettyjä edellytyksiä, joiden tulee täyttyä, 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 §. Lain soveltaminen työnhakijaan. Pykälän tarkoituksena on varmistaa kotoutumisen edistämisen työelämälähtöisyys kytkemällä kotoutumisen edistämisen palvelut työvoimapalveluihin niiltä osin kuin kyse olisi työnhakijoista. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettävän, että tämän lain 12–32 §:ssä kunnan tehtäväksi säädettyjen toimenpiteiden ja palvelujen järjestämisestä vastaisi työnhakijoiden osalta työllisyyspalveluiden järjestämisestä annetun lain mukainen työvoimaviranomainen ellei tästä tai muusta lainsäädännöstä muuta johdu. Kyseistä lakia koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle käsiteltäväksi samanaikaisesti tämän esityksen kanssa.

Pykälän 1 momentti vastaisi nykytilaa järjestämisvastuiden osalta siten, että voimassa olevan kotoutumislain mukaisesti työnhakijaksi rekisteröityneen maahanmuuttajan alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman järjestämisestä vastaa työ- ja elinkeinotoimisto. Voimassa olevan kotoutumislain mukaan työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen hankkimisesta vastaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Palveluiden järjestämisvastuu kuitenkin muuttuisi suhteessa nykytilaan siksi, että työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen myötä julkisten työvoimapalveluiden järjestämisestä vastaisi jatkossa työvoimaviranomainen, joka olisi kunnan tai kuntayhtymän viranomainen. Työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirto kunnille parantaisi kuntien mahdollisuuksia yhteensovittaa kotoutumispalveluita, työvoimapalveluita, kansallisen koulutusjärjestelmän palveluita ja muita kunnan peruspalveluita kotoutuja-asiakkaiden ja työnantajien tarpeisiin vastaaviksi kokonaisuuksiksi. Säännös olisi merkittävä myös siksi, että nykytilaa vastaten voidaan arvioida kotoutumispalveluihin osallistuvien olevan pääosin työnhakijaksi ilmoittautuneita maahanmuuttajia. Esityksessä on arvioitu, että vuosittain 8 000 työnhakijalle ja 1 000 muulle maahanmuuttajalle tehtäisiin ensimmäinen kotoutumissuunnitelma. Työvoimapalveluiden rahoitus siirrettäisiin kunnille pääosin valtionosuusjärjestelmän kautta, ja myös työnhakijana olevien kotoutuja-asiakkaiden ja muiden maahanmuuttajien palvelut rahoitettaisiin, kuten työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettävän. Työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen rahoitus siirrettäisiin kunnille pääosin peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän kautta vieraskielisyyskriteerillä jaettuna, mutta kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta kotoutumiskoulutuksen rahoitus jyvitetäisiin osaksi kunnalle maksettavaa laskennallista korvausta. Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa tarkoitettu 25 §:n mukainen monikielinen yhteiskuntaorientaatio rahoitettaisiin myös valtionosuuksien ja laskennallisen korvauksen kautta, kuten 60 ja 61 §:ssä ehdotetaan säädettävän.

Pykälän 1 momentista seuraisi, että tässä laissa kunnan vastuulle säädettyjä palveluita voisi järjestää kunnan tai kuntayhtymän työvoimaviranomainen työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen säännösten mukaisesti, joihin kotoutumislaisissa ehdotetaan monelta osin viitattavan. 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.

Tässä lakiehdotuksessa pyritään välttämään se, että toistettaisiin kussakin pykälässä erikseen, onko kyseessä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen mukainen työvoimaviranomainen vai kunnan muu viranomainen. Selkeyden vuoksi säädetään vain kunnasta, ja silloin, kun kyse on työnhakijaksi rekisteröityneen maahanmuuttajan palveluista, kunta tarkoittaa työvoimaviranomaista ja riippuu alueesta, onko kyseessä kunnan vai kuntayhtymän viranomainen. Pykälässä ehdotettava ”jollei tästä tai muusta lainsäädännöstä johdu muuta” viittaa siihen, että tiettyjen kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisestä on säädetty muussa lainsäädännössä.

Muiden kuin työnhakijana olevien maahanmuuttajien ja kotoutuja-asiakkaiden osalta kunta päättäisi, mikä kunnan viranomainen vastaisi kotoutumisohjelman järjestämisestä. Tämän kohderyhmän palvelut rahoitettaisiin, kuten luvussa 8 ehdotetaan säädettävän. Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kotoutumisohjel-

man mukaisia palveluita rahoitettaisiin pääosin osana kunnille maksettavaa laskennallista korvausta. Muiden kuin kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden, jotka eivät ole työnhakijoita, palveluiden rahoitus toteutetaan osana peruspalvelujen valtionosuutta, kuten 60 §:ssä ehdotetaan säädettävän.

Pykälän 2 momentin mukaan työnhakijaksi rekisteröityneen kotoutuja-asiakkaan 14—24 §:ssä tarkoitettujen palveluiden järjestämisessä ja toteuttamisessa noudatettaisiin kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen säännösten lisäksi julkisten työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen säännöksiä, ellei tässä tai muussa lainsäädännössä säädetystä muuta johdu. Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 4 luvussa säädettävää työnhakijan palveluprosessia ja 5 luvussa säädettävää työnhakuvelvollisuutta sovellettaisiin täten pääsääntöisesti myös kotoutuja-asiakkaisiin, jotka ovat rekisteröityneet työnhakijoiksi. Esimerkiksi tämä kattaa erilaiset aikarajat, joita mainitussa laissa säädetään. Lisäksi kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 19 §:ssä säädettäisiin, että kotoutuja-asiakkaiden osalta työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain mukaisesta työnhakuvelvollisuudesta sovittaisiin kotoutumissuunnitelmassa ja 24 §:ssä kotoutumissuunnitelman toteuttamiseen liittyvästä kotoutuja-asiakkaan velvollisuudesta ilmoittaa suunnitelman toteuttamisesta. Säännösten tarkoituksena on selkeyttää näitä kotoutuja-asiakkaan velvollisuuksia lain tasolla. Pällekkäisten toimenpiteiden välttämiseksi kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 14 ja 15 §:ssä säädettäisiin poikkeuksesta, jonka mukaan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen mukaisten täydentävien työnhakukeskustelujen sijasta voitaisiin järjestää osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin kuuluvia toimia.

Myös kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen säädökset työttömyysetuudella tuettavasta omaehtoisesta opiskelusta eroaisivat osin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen säädöksistä työttömyysetuudella tuettavasta omaehtoisesta opiskelusta. Omaehtoisten opintojen tukemisesta kotoutumislain nojalla säädettäisiin lakiehdotuksen 28–32 §:ssä.

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 sovelletaan, mitä siitä lastensuojelulain (417/2007) 4 §:n 2 momentissa säädetään. Lapsen etu tulisi huomioida läpäisyperiaatteella kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluita suunniteltaessa, järjestettäessä ja toimeenpantessa. 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; jatkossa LOS) 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 vanhempiansa taustasta tai ominaisuuksista (LOS artikla 2). Lapsella, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, on oikeus vapaasti ilmaista näkemyksensä kaikissa lasta koskevissa asioissa ja nämä näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti (LOS artikla 12).

Lapselle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa (LOS artikla 12). Vähemmistöryhmään kuululta lapselta ei saa kieltää oikeutta nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään (LOS artikla 30). Lapsella on oikeus koulutuksen ohella myös lepoon, leikkiin ja virkistykseen sekä taide- ja kulttuurielämään tutustumiseen (LOS artikla 31). 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 säädetäisiin, 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. Lapsen mielipiteen selvittämisen ja kuulemisen tulee tapahtua hänen ymmärtämällään kielellä. Lasta olisi esimerkiksi kuultava, kun hänelle laaditaan monialainen kotoutumissuunnitelma. Lasta olisi kuultava myös esimerkiksi kuntaan ohjaamisessa taikka perheryhmäkotiin, muuhun asuinryhmään tai perhehoitoon 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 selvitettävä lapsen toivomukset ja mielipide sekä otettava ne huomioon lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavalla. Lapsen mielipide on selvitettävä 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 työskenteleyn erikseen kehitettyjä välineitä. Lapsen mielipidettä selvitettäessä 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 säädetäisiin 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 psyykkinen suojeleminen menisi tällöin mielipiteen selvittämisen edelle.

5 §. Määritelmät. Tässä pykälässä säädettäisiin lain kannalta keskeisistä määritelmistä. Yhteiskunnallisissa näkemyksissä tapahtuneiden muutosten johdosta työ- ja elinkeinoministeriön johdolla on laadittu Kotoutumisen sanasto¹⁴¹, joka huomioitaisiin osin 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. Käsitteellä korostettaisiin maahanmuuttajan yksilöllistä kotoutumisprossia, ja tunnustettaisiin edelleen sen vuorovaikutteisuus yhteiskunnan kanssa. Yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon osalta on syytä huomioida, että perustuslain 6 §:ssä säädetään yhdenvertaisuudesta. Yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) säädetään viranomaisen velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta sekä laatia yhdenvertaisuussuunnitelma. Voimassa olevassa kotoutumislaisissa on käytetty 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 kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa tarkoitettuja palveluja, tukemalla 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 järjestäisivät pääasiassa alue- tai paikallistason viranomaiset kuten esimerkiksi kuntien työvoimaviranomaiset ja opetusviranomaiset, 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 monimuotoistuessa. 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 edistää kotoutumista kehittämällä toimintatapojaan maahanmuuttajaväestön tarpeet huomioivaksi.

Kohdan 3 mukaan asettautumisen edistämällä tarkoitettaisiin toimia, joilla tuetaan erityisesti työ- tai opiskeluperusteisesti kuntaan muuttavan maahanmuuttajan tai hänen puolisonsa tai perheenjäsenensä kotoutumista kunnan kotoutumisohjelman ulkopuolella. Asettautumisen edistä-

¹⁴¹ Kotoutumisen sanasto. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:54.

minen 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 ja opiskelun perusteella kuntaan muuttavat ja heidän perheenjäsenensä. 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 suomalaisesta yhteiskunnasta ja palvelujärjestelmästä. Osassa kaupunkeja palvelut on koottu yhden luukun palvelupisteeksi International House- tai Talent Hub-toiminnan alle.

Asettautumisen edistämisen määritelmän lisäämisellä lakiin ei ole tarkoituksena luoda uusia palveluita, vaan vahvistaa työn ja opiskelun perusteella muuttavien asettautumista tukevien palveluiden huomioimista osana kotoutumisen edistämisen alueellista suunnittelua, yhteensovittamista ja seuranta. Asettautumisen edistäminen voi muodostua myös kotoutumisen edistämisen palveluista, ja yleisen palvelujärjestelmän palveluita voidaan käyttää asettautumisen edistämiseksi siten kuin tarkoituksenmukaiseksi alueella katsotaan. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen asettautumisen edistämisen tehtävää on kuvattu tarkemmin 55 §:n perusteluissa.

Lakiehdotuksen 10 §:n mukaiset ohjaus- ja neuvontapalvelut ovat avoimia kaikille maahanmuuttajille maahanmuuton syistä riippumatta ja myös esimerkiksi työ- ja opiskeluperusteisesti muuttavat hyötyisivät niiden toiminnasta. 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.

Kohdan 4 mukaan maahanmuuttajalla tarkoitettaisiin tässä laissa Suomeen muuttanutta henkilöä, joka oleskelee maassa muuta kuin matkailua tai siihen verrattavaa lyhytaikaista oleskelua varten myönnettyllä 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 13 ja monialainen kotoutumissuunnitelma kohdassa 14. Niistä säädettäisiin 16—24 §: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.

Kohdan 6 mukaan työnhakijalla tarkoitettaisiin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 3 §:n 3 kohdassa tarkoitettua henkilöä.

Kohdan 7 mukaan työttömällä työnhakijalla tarkoitettaisiin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 3 §:ssä tarkoitettujen työttömän ja työnhakijan määritelmät täyttävää henkilöä.

Kohdan 8 mukaan ihmiskaupan uhrilla tarkoitettaisiin kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 3 §:n 7 kohdassa tarkoitettua henkilöä.

Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettävän kahdenlaisista kotoutumista edistävästä palvelusta. Palvelut jaettaisiin terminologisesti kotoutumisohjelmaan sisältyviin ja muihin kotoutumista edistäviin palveluihin. Nämä käsitteet määriteltäisiin alla kohdissa 9-11.

Kohdan 9 mukaan kotoutumisohjelmalla tarkoitettaisiin kunnan järjestämää maahanmuuttajan kotoutumisen alkuvaiheen palvelukokonaisuutta. Kyseessä olisi uusi käsite, josta säädettäisiin tarkemmin lain 13 §:ssä. Kotoutumisohjelma ja sen palveluiden järjestäminen olisi kunnan vastuulla. Kunnan järjestämisvastuusta säädettäisiin tarkemmin lain 3 §:ssä, jonka mukaisesti työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen mukainen työvoimaviranomainen vastaisi kunnan kotoutumisohjelman järjestämisestä työnhakijana olevien henkilöiden osalta, ellei muusta lainsäädännöstä muuta johdu. Muiden kuin työnhakijana olevien maahanmuuttajien osalta kunta päättäisi, mikä kunnan viranomainen vastaisi kotoutumisohjelman järjestämisestä. Lain 8 §:n mukaisesti kunta voisi järjestää kotoutumisohjelman myös kuntien välisenä yhteistyönä. Kotoutumisen alkuvaihe tarkoittaisi tässä laissa aikaa oleskeluluvan saamisesta kotoutumissuunnitelman keston päättymiseen. Kohdan 1 mukaisesti kotoutuminen itsessään olisi maahanmuuttajan yksilöllinen prosessi, ja täten myös sen kesto voi vaihdella.

Kohdan 10 mukaan kotoutumisohjelmaan sisältyvillä palveluilla tarkoitettaisiin kotoutumisen alkuvaiheen palveluja, joiden tavoitteena on edistää maahanmuuttajan kotoutumista, työllisyyttä tai yrittäjyyttä, osaamista ja työelämävalmiuksia, yhdenvertaisuuden, osallisuuden ja tasa-arvon toteutumista, terveyttä ja hyvinvointia, arjen kansalaistaitoja sekä osallistumista järjestötoimintaan ja muuhun yhteiskunnalliseen toimintaan. Kotoutumisohjelmaan sisältyisivät 13 §:ssä tarkemmin kuvatut palvelut. Tavoitteet vastaavat kotoutumislain 1 §:ssä esitettyjä lain tavoitteita. Lisäksi mukana olisi arjen kansalaistaidot, joka on yksi osa kotoutumista sekä osallistuminen järjestötoimintaan ja muuhun yhteiskunnalliseen toimintaan, joka on yksi osa osallisuudesta, mutta jota pyritään korostamaan vielä tässä. Koska työllistymisen tukeminen olisi keskeinen osa kotoutumisen edistämistä, myös yhteistyö työnantajien kanssa on keskeistä palveluiden järjestämisessä.

Kohdan 11 mukaan muilla kotoutumista edistäville palveluilla tarkoitettaisiin kotoutumista edistäviä palveluita, jotka eivät sisälly kotoutumisohjelmaan ja joita järjestettäisiin osana työvoimapalveluita, muita kunnallisia peruspalveluita, kansallista koulutusjärjestelmää, hyvinvointialueen sosiaali- ja terveystalvaeluita, Kansaneläkelaitoksen palveluita sekä järjestöjen, yhdistysten tai yhteisöjen toimintaa. Näitä muita kotoutumista edistäviä palveluita tarjoaisivat siis ainakin kunta, hyvinvointialue, Kansaneläkelaitos, oppilaitokset sekä erilaiset järjestöt, yhdistykset ja yhteisöt. Näistä muista kotoutumista edistäville palveluista säädetään niitä koskevassa erityislainsäädännössä.

Kansallisella koulutusjärjestelmällä tarkoitetaan tässä yhteydessä muun muassa varhaiskasvatusta, perusopetusta, lukiokoulutusta, ammatillista koulutusta ja korkea-asteen koulutusta.

Kunnallisiin peruspalveluihin sisältyvät kulttuuri-, liikunta-, vapaa-aika- ja nuorisopalvelut. Kansaneläkelaitoksen palveluilla tarkoitetaan erityisesti kuntoutusta sekä etuuksiin liittyvää ohjausta ja neuvontaa.

Kohdassa 12 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 opetusryhmää ei saataisi järjestettyä, voitaisiin hyödyntää tulkkausta tai audio- tai muuta materiaalia itseopiskeluna siten kuin valtioneuvoston asetuksessa tarkemmin säädettäisiin yhteiskuntaorientaation toteutuksesta. Sen tarkoituksena olisi lisätä tietoutta suomalaisesta yhteiskunnasta ja sen osana toimimisesta. Yhteiskuntaorientaatiosta säädettäisiin tarkemmin 25 §:ssä.

Kohdan 13 mukaan kotoutumissuunnitelmalla tarkoitettaisiin yksilöllistä kotoutumisen edistämiseksi laadittavaa suunnitelmaa, jossa kunta sopii yhdessä maahanmuuttajan kanssa yksilöllisistä kotoutumista ja työllistymistä edistävästä tavoitteista sekä kotoutumista edistäviin palveluihin tai muuhun kotoutumista edistävään toimintaan osallistumisesta. Lisäksi työnhakijana olevan kotoutuja-asiakkaan kotoutumissuunnitelmaan sisällytettäisiin työllisyyspalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen mukainen työnhakuvelvollisuus, jollei kyseisestä laista muuta johdu. Kotoutumissuunnitelmasta säädettäisiin tarkemmin lain 16 §:ssä sekä sen tavoitteista, sisällöstä ja laatimisesta 18—20 §:ssä ja tarkistamisesta 22 §:ssä. Kotoutumissuunnitelmaa ei tule sekoittaa muihin asiakassuunnitelmiin, kuten hyvinvointialueen laatimiin sosiaalihuollon asiakassuunnitelmiin tai työvoimaviranomaisen laatimiin työllistymissuunnitelmiin. Kotoutumissuunnitelma on työllistymissuunnitelman korvaava suunnitelma siten kuin työvoimapolveluiden järjestämisestä annetussa laissa säädetään. Henkilöllä voi olla samanaikaisesti esimerkiksi kotoutumissuunnitelma sekä sosiaalihuollon asiakassuunnitelma, jos hänellä on tarve molemmille.

Kohdan 14 mukaan monialaisella kotoutumissuunnitelmalla tarkoitettaisiin yksilöllistä kotoutumisen edistämiseksi laadittavaa suunnitelmaa, jossa kunta sopii yhdessä hyvinvointialueen ja maahanmuuttajan kanssa yksilöllisistä kotoutumista ja työllistymistä edistävästä tavoitteista sekä kotoutumista edistäviin palveluihin ja muuhun kotoutumista edistävään toimintaan osallistumisesta. Lisäksi työnhakijana olevan kotoutuja-asiakkaan monialaiseen kotoutumissuunnitelmaan sisällytettäisiin työllisyyspalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen mukainen työnhakuvelvollisuus, jollei kyseisestä laista muuta johdu. Monialaisesta kotoutumissuunnitelmasta säädettäisiin tarkemmin 17 §:ssä. Sen tavoitteista, sisällöstä ja laatimisesta säädettäisiin tarkemmin 18—20 §:ssä ja tarkistamisesta 22 §:ssä. Henkilöllä voisi olla vain 13 kohdassa tarkoitettu kotoutumissuunnitelma tai 14 kohdassa tarkoitettu monialainen kotoutumissuunnitelma. Tarkemmissa säännöksissä kuvattaisiin, milloin tulisi laatia kotoutumissuunnitelma ja milloin monialainen kotoutumissuunnitelma.

Kohdan 15 mukaan palveluntuottajalla tarkoitettaisiin tahoa, joka pääosin hankintasopimuksen tai kunnan päätöksen perusteella tuottaa kunnalle 10 §:ssä tai 13 §:n 1 momentin 3 tai 4 kohdassa tarkoitettuja palveluita. Kyseessä voisi olla myös oppilaitos, joka tuottaisi koulutuspalveluita ilman, että kyseessä olisi hankinta tai muu kunnan päätös.

Palveluntuottajalle voitaisiin ulkoistaa kunnan järjestämän yleisen ohjauksen ja neuvonnan sekä kunnan kotoutumishjelmaan sisältyvien monikielisen yhteiskuntaorientaation, kotoutumis-

koulutuksen tai muun koulutuksen ja palveluiden sekä kielitaidon päättötestauksen toteuttaminen. Järjestämisvastuu olisi aina kunnalla, mutta näiden tehtävien osalta kunta voisi ulkoistaa niiden toteutusta.

Palveluntuottaja voisi tarkoittaa järjestöä, yhdistystä, yhteisöä, säätiötä, yksityistä elinkeinonharjoittajaa taikka koulutuksen järjestäjää tai oppilaitosta. 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 16 mukaan kuntapaikalla tarkoitettaisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja kunnan 42 §:ssä tarkoitettuun sopimukseen perustuvaa kunnan ilmoitusta valmiudesta järjestää asunto, vastaanotto ja palvelut sekä ottaa 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettu maahanmuuttaja vastaan 4 luvussa tarkoitettua kuntaan ohjaamisen menettelyssä. Määritelmän tarkoituksena on selkeyttää kuntaan ohjaamista koskevan menettelyn edellytyksiä.

Kohdan 17 mukaan kuntaan ohjaamisella tarkoitettaisiin menettelyä, jossa 43 §:ssä määritellyllä tavalla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ohjaa 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettua henkilön kunnan myöntämälle kuntapaikalle taikka henkilö muuttaa vastaanottokeskuksesta kuntaan vastaanottokeskuksen tukitoimia hyväksi-käyttäen tai itsenäisesti. Käsite korvaisi voimassa olevan kotoutumislain käsitteen kuntaan osoittamisesta. Voimassa olevan kotoutumislain nojalla kuntaan osoittaminen on menettely, jolla kiintiöpakolaisena Suomeen tuleva osoitetaan kuntaan tai kansainvälisen suojelun hakemuksen perusteella oleskeluluvan saanut henkilö siirtyä vastaanottokeskuksesta kuntaan. Tarkemmin sanottuna kuntaan osoittamisella tarkoitetaan voimassa olevan kotoutumislain 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 kotoutumislain käsitteistöä 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 18 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 15 tarkoitetaan. Järjestöillä tarkoitettaisiin muun muassa kansalais- ja työmarkkinajärjestöjä. Yhteisöihin kuuluisivat myös eri uskonnolliset yhteisöt.

Kohdan 19 mukaan hyvillä väestösuhteilla tarkoitettaisiin väestöryhmien välisiä suhteita, jotka perustuvat myönteisiin asenteisiin, toimivaan vuorovaikutukseen, turvallisuuden tunteeseen ja osallistumiseen yhteiskunnassa. Asteet ja vuorovaikutussuhteet vaikuttavat turvallisuuden tunteeseen sekä kykyyn ja haluun osallistua yhteiskuntaan. Edistämällä 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 toteutuminen ovat avainasemassa osallisuuden tunteen kehittämisessä.

6 §. 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 terveystalvelujen 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 ammattitulkkia.

Viranomaisen 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 molempien puolisen 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 asianosaisaloitteisissa asioissa 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. Hallintolaissa ei ole kyse virallisesta tulkkauksesta. Siinä käytetyt termit tulkitseminen ja kääntäminen viittaavat asioiden joustavaan hoitoon. Viranomaisen 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 tulkkeja ole vaikeuksista saatavilla kaikkialla Suomessa. Tulkkaus ei edellyttäisi sitä, että tulkki olisi samassa tilassa asianosaisen kanssa, vaan tarpeen mukaan voitaisiin käyttää myös etätulkkausta puhelimen tai videon välityksellä. Etätulkkauksella saavutetaan säästöjä matkakustannuksissa ja matkustamiseen kuluvassa ajassa. Myös anonymi puhelin-tulkkaus voi olla hyvä vaihtoehto arkaluontoisia asioita käsiteltäessä. Etätulkkausta käytettäessä on kuitenkin huolehdittava tulkkauksen riittävästä laadukkuudesta sekä teknisten ratkaisujen laadusta ja tietoturvallisuudesta.

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 olevan kotoutumislain 5 §:n 2 momentti sisältää vastaavat säännökset.

7 §. Oikeus työttömyysetuuteen ja toimeentulotukeen. Ehdotetun pykälän mukaan maahanmuuttajan oikeudesta saada työttömyysetuutta säädetään työttömyysturvalaissa (1290/2002) ja oikeudesta saada toimeentulotukea säädetään toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997).

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.

8 §. Kuntien yhteistyö. Kunnalle tässä laissa säädetyt tehtävät voitaisiin toteuttaa kuntalain (410/2025) mukaisesti mainitun lain 49 §:ssä tarkoitettuna kuntien välisenä yhteistyönä. Tässä laissa ei tarvitse toistaa kuntalain säännöstä, sillä se soveltuu suoraan.

Tässä laissa esitetään kuitenkin, että tässä laissa kunnalle säädetyt tehtävät voitaisiin toteuttaa myös työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 3 §:n 1 kohdassa tarkoitetun 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 joko alueellisena, useamman alueen yhteisenä tai valtakunnallisena toteutuksena. Kuntalain 49 § sisältää muun muassa kuntayhtymät yhteistyön muotona. Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa lakiehdotuksessa puolestaan säädettäisiin työvoimapalveluiden järjestämisestä vastaavasta työvoimaviranomaisesta, joka tarkoittaa kunnan tai kuntayhtymän viranomaista. Kuntien välisillä yhteistyömalleilla voitaisiin edistää myös sitä, että palveluita olisi saatavilla ilman pitkiä odotusaikoja ja sitä, että niitä voitaisiin räätälöidä eri kohderyhmille. Kuntien on esimerkiksi mahdollista tehdä yhteistyötä, jolla saadaan järjestettyä ylläalueellisia tai valtakunnallisia ruotsinkielisiä palveluita nykyistä paremmin.

Koska lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentissa säädettäisiin palveluiden järjestämisestä ja toteuttamisesta työnhakijoiden osalta, koskisi tämä pykälä muiden kuin työnhakijaksi rekisteröityneiden maahanmuuttajien ja kotoutuja-asiakkaiden palveluiden toteuttamista. On syytä huomata, että kunta itse päättäisi oman hallinnollisen rakenteensa huomioiden sen, miten erityisesti muiden kuin työnhakijana olevien henkilöiden kotoutumispalvelut kunnassa organisoitaisiin. Kun kunta olisi määritellyt, minkä kunnan viranomaisen alaisuudessa kunnan kotoutumisen edistämisen palvelut olisivat, sen tulisi ilmoittaa siitä viestinnässään tavoilla, jotka edistäisivät kotoutuja-asiakkaiden hakeutumista ja ohjautumista palveluihin ja palveluiden tunnistettavuutta myös yhteistyötahoille.

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 tämän lakiehdotuksen 3 §:ssä tarkoitettulla ta-

valla työnhakijaksi rekisteröityneen maahanmuuttajan palveluista, kunta tarkoittaa työvoimapalveluviranomaista ja riippuu alueesta, onko kyseessä kunnan vai kuntayhtymän viranomainen.

9 §. Yhteydenotto kotoutumista edistävien palveluiden tarpeen arvioimiseksi. Esitetään, että jos viranomainen on tehtävässään saanut tietää henkilöstä, jolla arvioidaan olevan tarve tässä laissa tarkoitetuille kotoutumista edistävillä palveluilla ja jonka ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä tai oleskeluoikeuden rekisteröimisestä on kulunut enintään kolme vuotta, viranomaisen on ohjattava henkilö kotoutumista edistävien palveluiden piiriin tai henkilön antaessa suostumuksensa otettava yhteyttä kunnan kotoutumista edistäviin palveluista vastaavaan viranomaiseen, jotta kotoutumista edistävien palveluiden tarve arvioitaisiin. Viranomainen voi tarkoittaa esimerkiksi hyvinvointialuetta, kunnan muuta viranomaista, Kansaneläkelaitosta tai poliisia taikka niiden palveluksessa olevaa virkailijaa. Myös alakohtaisessa lainsäädännössä, kuten sosiaalihuoltolain 40 §:ssä, on omia ohjauspykälä.

Yhteydenoton olisi sisällettävä maahanmuuttajan yksilöinti- ja yhteystiedot. Nämä tiedot ovat välttämättömiä kunnalle, jotta se saa tavoitettua maahanmuuttajan 14 §:ssä tarkoitettuun osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin. Yksilöintitiedot tarkoittavat esimerkiksi nimeä ja henkilötunnusta ja yhteystiedot osoitetta, puhelinnumeroa ja sähköpostiosoitetta.

Ehdotetun 2 momentin mukaan kunnan olisi nimettävä yhteydenoton vastaanottava taho, otettava sille osoitettu yhteydenotto käsittelyyn viivytyksettä sekä käynnistettävä 2 luvussa tarkoitettujen toimenpiteiden tarpeen mukaisesti.

Esityksen tavoitteena on saada kunnan kotoutumispalveluihin tavoitettua erityisesti niitä maahanmuuttajia, joilla olisi kotoutumispalveluiden tarve. Jäljempänä lakiehdotuksen 2 luvussa säädettäisiin osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinneista, joihin maahanmuuttaja, johon sovelletaan tätä lakia, ohjattaisiin. Arvioinnin pohjalta hänelle voitaisiin laatia kotoutumissuunnitelma tai monialainen kotoutumissuunnitelma. Lakiehdotuksen 9 luvussa säädettäisiin henkilötietojen käsittelystä ja kunnan tiedonsaantioikeuksista, joiden kautta kunta saisi tiedon näistä henkilöistä. Näiden kohderyhmien lisäksi myös muille maahanmuuttajille voitaisiin maahanmuuton alkuvaiheessa tehdä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi sekä kotoutumissuunnitelma, jos hänellä on sille tarvetta.

Pykälässä ehdotettava yhteydenotto koskisi erityisesti tilanteita, joissa viranomainen arvioi, että maahanmuuttajan mahdollisuus edistää omaa tai perheensä hyvinvointia on vaarantunut kotoutumiseen liittyvien puutteiden vuoksi ja että henkilön tilannetta voitaisiin parantaa tämän lain mukaisilla kotoutumisen edistämisen palveluilla. Salassapitosäännöksistä poikkeaminen on tarpeen, sillä viranomainen on voinut saada tiedon henkilöstä omassa toiminnassaan, eikä ilman tällaista säännöstä voisi antaa kunnalle kyseisen henkilön tietoja. Esityksen tavoitteena on tavoittaa erityisesti haavoittuvassa asemassa olevia, kotoutumispalveluiden ulkopuolelle jääneitä maahanmuuttajia ja myös muun muassa ehkäistä ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä. Mikäli viranomainen 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. Yhteydenotto 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 sosi-

aalipalveluja tai henkilön antaessa suostumuksensa otettava yhteyttä hyvinvointialueen sosiaalihuollosta vastaavaan viranomaiseen, jotta tuen tarve arvioitaisiin. Alaikäisten lasten osalta on huomioitava sosiaalihuoltolain 35 §:n velvoitteen ohella mvös lastensuojelulain 25 §:ssä tarkoitettu ilmoitusvelvollisuus, mikäli lapsen hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai oma käyttäytyminen edellyttää lastensuojelun tarpeen selvittämistä. Yhteydenoton 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, niihin liittyvistä viranomaisvastuista ja maahanmuuttajan velvollisuuksista. Kotoutumista edistävien palveluiden riittävän ja tarvelähtöisen tarjonnan ohella maahanmuuttajan oma aktiivisuus olisi keskeistä ja palveluiden keskeisenä lähtökohtana olisi maahanmuuttajan oman toimijuuden vahvistaminen suomalaisessa yhteiskunnassa ja työmarkkinoilla.

Luvussa säädettäisiin matalan kynnyksen ohjauksesta ja neuvonnasta sekä siitä, mitä kotoutumista edistävät palvelut ovat. Lisäksi luvussa säädettäisiin uudesta kunnan kotoutumisohjelmasta ja siihen sisältyvistä palveluista. Kunnan roolilla kotoutumisohjelman järjestäjänä tavoiteltaisiin kotoutumisen edistämisen työelämälähtöisyyden vahvistamista tilanteessa, jossa työvoimapalveluiden järjestämisvastuusta annetun lakiehdotuksen myötä julkisten työvoimapalveluiden järjestämisvastuu siirtyisi työvoimaviranomaiselle, joka olisi kunnan tai kuntayhtymän viranomainen. Esityksen tavoitteena olisi vahvistaa kunnan mahdollisuuksia yhteensovittaa kotoutumispalveluita, työvoimapalveluita, kansallisen koulutusjärjestelmän palveluita ja kunnan muita peruspalveluita sekä työnhakijaksi rekisteröityneiden että työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistämiseksi. Työllistymisen ja osaamisen kehittämisen palveluiden voidaan nykytilaa vastaten arvioida olevan keskeisiä kotoutumisen edistämisen alkuvaiheessa pääosalle niistä maahanmuuttajista, jotka osallistuvat kotoutumispalveluihin. Lisäksi kotoutumisohjelmaan sisältyvillä toimenpiteillä, neuvonnalla ja ohjauksella varmistettaisiin myös tarvelähtöinen ohjautuminen sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin.

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, työttömyysetuudella tuettavista omaehtoisista opinnoista sekä lakiin uutena sisällytettäväksi esitettävästä monikielisestä yhteiskuntaorientaatiosta. Säädettäväksi esitettävillä palveluilla vastattaisiin hyvin heterogeenisen maahanmuuttajaryhmän tarpeisiin, minkä vuoksi säädöksissä korostuisi monialainen yhteistyö ja eri palveluiden yhteensovittaminen. Palveluilla edistettäisiin työllisyyttä ja osallisuutta, ja palveluiden työelämälähtöisyys ja järjestöjen kanssa tehtävä yhteistyö olisivatkin keskeisiä palveluiden suunnittelussa ja toteuttamisessa.

On syytä huomioda, että kunnalla olisi tässä luvussa säädettyjen palveluiden osalta järjestämisvastuu, mutta sen olisi mahdollista sopia palveluiden toteuttamisesta myös palveluntuottajan kanssa 10 §:ssä tarkoitetun ohjauksen ja neuvonnan, 25 §:ssä tarkoitetun yhteiskuntaorientaation sekä 26 §:ssä tarkoitetun kotoutumiskoulutuksen osalta.

10 §. Ohjaus ja neuvonta. Pykälässä säädettäisiin erityisesti kotoutumisen alkuvaihetta tukevasta yleisestä ohjauksesta ja neuvonnasta. 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-asemasta tai Suomessa asutun ajan kestosta. 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 maahantulon 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. Ohjauksella ja neuvonnalla edistettäisiin myös maahanmuuttajien ohjaamista tarvetta vastaavasti osaamisen ja kotoutumisen palvelutarvearvioon sekä kotoutumista edistäviin ja muihin palveluihin.

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 maahanmuuttajia eteenpäin muiden viranomaisten palveluihin. Kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa ei kuitenkaan erikseen säädettäisi tästä velvollisuudesta, sillä yleislaki soveltuu myös muihin kotoutumista edistäviin viranomaisiin, kuten hyvinvointialueisiin, Maahanmuuttovirastoon, Kansaneläkelaitokseen ja Digi- ja väestötietovirastoon. Samanaikaisesti on kuitenkin tärkeää, että kukin maahanmuuttajille neuvontaa antava viranomaistaho pyrkii jatkuvasti kehittämään vastuualueellaan olevista palveluista annettavaa neuvontaa huomioiden myös maahanmuuttajien tarpeet. Kotoutumislaisissa ehdotetaan säädettäväksi lähinnä kunnan ohjausvelvoitteista selkeyden vuoksi. Esimerkiksi ohjausta ja neuvontaa antaessaan tai osaamisen ja palvelutarpeen arvioinnin perusteella kunnan olisi ohjattava henkilö tarvittaessa myös muiden viranomaisten palveluihin. Ohjaus- ja neuvontapalveluiden järjestämisessä olisi myös mahdollista tehdä yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa esimerkiksi sopimalla asettautumiseen ja kotoutumisen alkuvaiheeseen usein liittyvien neuvontapalveluiden keskittämisestä yhteiseen palvelupisteeseen International House -konseptin mukaisesti tai etäyhteyksin toteutettavasta neuvontayhteistyöstä.

Hallintolaissa 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. Ohjaus- ja neuvontavelvollisuus koskee myös turvapaikanhakija-asiakkaita. Niin kunnan kuin muidenkin viranomaisten tulee kyetä ohjaamaan asiakas tarvittaessa vastaanottolain mukaisesti palveluihin. 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 huomioiden kuitenkin saavutettavuus eri maahanmuuttajaryhmille.

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. Kotoutumista ja työllistymistä edistäviin palveluihin ohjautumista edistäisi ohjauksen ja neuvonnan tiivis yhteistyö kunnan kotoutumispalveluiden tai työvoimapalveluiden kanssa.

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 esimerkiksi 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 organisoimisessa ja palveluiden tarjoamisessa tulisi huomioida maahanmuuttajien tarpeet, muun muassa matalan kynnyksen periaate, monikielisyys ja yhteistyö muiden viranomaisten ja koulutuksen järjestäjien kanssa.

Momentissa esitetyn mukaisesti ohjaus ja neuvonta olisi julkinen hallintotehtävä, mutta kunta voisi sen toteuttamisessa hyödyntää palveluntuottajaa. Hyödyntäessään tehtävässä palveluntuottajaa kunnan vastuulla olisi varmistaa ja seurata säännöllisesti maahanmuuttajille tarjottavan ohjauksen ja neuvonnan laatua ja saavutettavuutta eri maahanmuuttajaryhmille. Palveluntuottajana voisi toimia esimerkiksi järjestö, yhdistys tai yhteisö, joka kunnan kanssa sopien tuottaisi ohjausta ja neuvontaa. Kunta voisi myös 8 §:ssä säädetyllä tavalla toteuttaa tehtävää yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle käsitellään tarkemmin luvussa 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.

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 kyseenomaisten henkilöiden palkkauskustannuksista. Työllistymistä edistävän monialaisen yhteistoiminnan lakiehdotuksessa 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 tarvittaessa maahanmuuttajille tietoa, neuvontaa ja ohjausta suomalaisesta yhteiskunnasta, palvelu- ja koulutusjärjestelmästä, työelämästä sekä maahanmuuttajan oikeuksista ja velvollisuuksista Suomessa. Tällä pyritäisiin varmistamaan, että eri syistä maahan muuttaneilla on yhdenvertainen mahdollisuus saada tietoa ja neuvontaa vähintään keskeisimmistä asettautumiseen, kotoutumiseen ja suomalaiseen työelämään liittyvistä aihealueista. Ohjauksessa ja neuvonnassa huomioitaisiin myös kansalaisyhteiskunnan, järjestöjen, yhdistysten ja yhteisöjen tarjoama toiminta.

Lisäksi momentissa esitetään, että kunnan olisi tarvittaessa ohjattava maahanmuuttaja osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin, kunnan, hyvinvointialueen, muun viranomaisen, oppilaitoksen, korkeakoulun, järjestön, yhdistyksen, yhteisön tai muun kotoutumista edistävän toimijan kotoutumista tai asettautumista edistävään palveluun tai toimintaan. Ohjaus- ja neuvontapalvelu voisi esimerkiksi ohjata työn tai opiskelun vuoksi paikkakunnalle muuttaneita kotoutumista edistäviin palveluihin, kuten esimerkiksi erilaisille osa-aikaisille kielikursseille tai järjestö- ja vapaa-ajan toimintaan. Tämä koskisi erityisesti tilanteita, joissa maahanmuuttajalle ei laadittaisi kotoutumissuunnitelmaa, joissa näihin palveluihin osallistumisesta voitaisiin sopia tai jos maahanmuuttajan asioimistarve koskee toisen viranomaisen neuvontavastuulla olevaa asiaa.

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 edistäivistä 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. Ohjauksella ja neuvonnalla edistettäisiin ohjautumista tarpeita vastaaviin palveluihin sekä ennaltaehkäistäisiin kielteisiä ilmiöitä, jotka liittyvät esimerkiksi kielitaidottomuuteen ja yhteiskunnan ja työelämän heikkoon tuntemukseen.

11 §. *Perustieto suomalaisesta yhteiskunnasta.* Pykälässä säädettäisiin maahanmuuttajille annettavasta suomalaista yhteiskuntaa koskevasta perustiedosta voimassa olevaa kotoutumislakia vastaavasti. Perustieto olisi maahanmuuttajille tarjottavan neuvonnan ensivaihe ja sen avulla maahanmuuttajat saisivat heti Suomeen muuton alkuvaiheessa tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta. Pykälän 1 *momentin* mukaisesti tietoa 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, jota hän parhaiten ymmärtää.

Pykälän 2 *momentin* mukaisesti kukin viranomainen vastaisi oman toimialansa osalta perustietosisällön tuottamisesta sekä päivittämisestä. Sisällön tuottamisesta ja päivityksestä vastaavia viranomaisia olisivat muun muassa ulkoministeriö, ympäristöministeriö, Maahanmuuttovirasto, Kansaneläkelaitos, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos, Opetushallitus, Digi- ja väestötietovirasto,

poliisi sekä muutama edustaja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista, kunnista ja jatkossa myös hyvinvointialueilta. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi perustietoaaineiston yhteensovittamisesta, käännösten ajantasaisuudesta ja jakelusta viranomaisten käyttöön. Perustietoa ja sen tarjoamisen muotoja uudistettaisiin ja kehitettäisiin siten, että varmistettaisiin tiedon saavutettavuus huomioiden myös haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien tarpeita, monipuolisuus, laaja-alaisuus ja ajantasaisuus.

Perustiedon lisäksi monikielistä tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta ja työelämästä sekä eri viranomaisten palveluista on tarjolla verkkopohjaisesti esimerkiksi infoFinland.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.

12 §. 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 13 §:ssä tarkoitettua kunnan kotoutumisohjelmaa. Muut kotoutumista edistävät palvelut ovat yleisen palvelujärjestelmän palveluita eli työvoimapalveluita, kunnan peruspalveluita (mukaan lukien kulttuuri-, liikunta-, nuoriso- ja vapaa-ajan palveluita), kansallisen koulutusjärjestelmän palveluita, hyvinvointialueen sosiaali- ja terveystyöpalveluita, Kansaneläkelaitoksen palveluita taikka järjestöjen, yhdistysten tai yhteisöjen toimintaa. Kansallisella koulutusjärjestelmällä tarkoitetaan tässä yhteydessä muun muassa varhaiskasvatusta, esi- ja perusopetusta, lukiokoulutusta, ammatillista koulutusta ja korkea-asteen koulutusta. Käsitteet on määritelty 5 §:ssä tarkemmin.

On syytä huomioida, että Helsingin kaupunki ei kuulu hyvinvointialueeseen. Ehdotetun 99 §:n mukaan, mitä tässä laissa säädetään hyvinvointialueesta, sovellettaisiin myös Helsingin kaupunkiin. Täten sosiaali- ja terveystyöpalveluiden järjestämisen osalta tarkoitetaan myös Helsingin kaupunkia. Vastaava soveltuu myös jäljempänä laissa niihin pykäliin, joissa säädetään hyvinvointialueista. Myöskään Ahvenmaan maakunnassa ei ole hyvinvointialueita. Ahvenanmaalla on oma maakuntalakinsa kotoutumisen edistämisestä. Kun kotoutumislainsäädäntö viitataan valtakunnan viranomaisiin, Ahvenanmaan lainsäädäntö määrittelee, mikä viranomainen tai viranomaiset Ahvenanmaalla vastaavat vastaavista tehtävistä. Kotoutumislainsäädäntö Ahvenanmaan maakunnan osalta keskeisiä ovat 8 luvun säännökset, joilla säädetään korvauksista myös Ahvenanmaan kunnille ja muille viranomaisille. Myös 4 luvun säännökset kunnan ohjaamisesta ja 9 luvun säännökset tietojen saannista ovat keskeisiä Ahvenanmaan kannalta.

13 §. Kunnan kotoutumisohjelman sisältö. Pykälässä säädettäisiin kunnan kotoutumisohjelman sisällöstä. Kotoutumisohjelma olisi uusi elementti kotoutumisen edistämisessä. Kotoutumisohjelman tarkoituksena on selkeyttää kotoutumisen 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 on kotoutumisen edistämisen suunnittelua koskeva asiakirja. Kotoutumisohjelman tarkoitus olisi muodostaa yksittäisistä palveluista selkeä ja tarvelähtöinen kokonaisuus. Kotoutumisohjelma olisi palvelukokonaisuus, josta kunta yhdessä maahanmuuttajan kanssa 16 §:n mukaisessa kotoutumissuunnitelmalla tai sen 17 §:ssä tarkoitettua monialaista toteutusta laadittaessa valitsisivat maahanmuuttajan yksilöllistä tarvetta ja kotoutumisen tavoitteita vastaavat toimenpiteet ja palvelut. Kotoutumisohjelma eräänlaisena palvelutarjottimena selkeyttäisi kotoutumisen edistämisen tavoitteita sekä kotoutumista edistävien toimenpiteiden ja palveluiden tarjontaa ja merki-

tystä myös kohderyhmille. Kotoutumisohjelman viestinnässä kunnan tulisikin kiinnittää huomiota kokonaisuuden saavutettavuuteen ja kohderyhmien osallisuuteen. Kotoutumisohjelmassa tulisi myös huomioida ja tehdä näkyväksi kotoutumista edistävä palvelutarjonta ja muu toiminta molemmilla kansalliskielillä.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin kotoutumisohjelman vähimmäissisällöstä. Momentin mukaan kunnan olisi järjestettävä kotoutumisohjelma, jonka on sisällettävä ainakin maahanmuuttajan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin ja kotoutumissuunnitelman sekä niiden monialaisten versioiden laatiminen, monikielinen yhteiskuntaorientaatio, koulutusta ja palveluita, ohjelman aikaista ohjausta ja neuvontaa sekä kielitaidon päättötestaus. Maahanmuuttajan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnista ja sen monialaisesta versiosta säädettäisiin tarkemmin 14—15 §:ssä. Tätä seuraisi kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman laadinta, josta säädettäisiin 16—24 §:ssä, sekä monikielinen yhteiskuntaorientaatio, josta säädettäisiin 25 §:ssä. Yhteiskuntaorientaatiolla on tarkoitus vahvistaa maahanmuuttajan arjen kansalaistaitoja ja ymmärrystä suomalaisesta yhteiskunnasta, työelämästä sekä omista oikeuksista ja velvollisuuksista.

Kunnat voisivat toteuttaa kotoutumisohjelmaan kuuluvia palveluita koko kohderyhmälle yhteisenä johdantopakettina, jonka osana tunnistettaisiin maahanmuuttajan osaamista, suunniteltaisiin koulutus- ja työllistymispolkuja ja järjestettäisiin monikielinen yhteiskuntaorientaatio. Lisäksi johdantopakettiin voisi kuulua tuen tarpeiden laaja-alainen tunnistaminen (esimerkiksi sote-palvelut) ja tähän liittyen ohjaus tarvittaviin palveluihin sekä järjestötoimintaan. Johdantopakettin yhtenäisellä toteutuksella työnhakijoille ja työvoiman ulkopuolella oleville vahvistettaisiin myös työvoiman ulkopuolella olevien kotoutumisen edistämisen työelämäkäsitteitä.

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 tarjontaa kotoutumiskoulutusta, josta säädettäisiin 26—27 §:ssä sekä omaehtoisten opintojen tukemista, josta säädettäisiin 28—32 §:ssä. Kunnassa tulisi olla myös tarjolla esimerkiksi lastenhoidolla tuettua koulutustarjontaa. Osana kotoutumiskoulutusta kotoutuja-asiakkaan suomen tai ruotsin kielitaidosta tulisi järjestää päättötestaus, kuten 26 §:ssä säädettäisiin.

Kotoutumisohjelman aikainen ohjaus ja neuvonta olisi myös osa kotoutumisohjelmaa. Ohjausta ja neuvontaa tarjottaisiin luonnollisesti myös ehdotetun 10 §: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, 10 §:ssä tarkoitetusta matalan kynnyksen ohjauksesta ja neuvonnasta.

Kotoutumissuunnitelman päättyessä arvioitaisiin kotoutuja-asiakkaan tilannetta ja ohjattaisiin hänet viipymättä hakeutumaan työ- ja elinkeinoelämään, koulutukseen tai hänelle tarpeellisiin palveluihin riippuen hänen yksilöllisistä tavoitteistaan ja tarpeistaan. On syytä huomata, että mikäli kotoutuja-asiakas on työnhakija, voitaisiin tilannetta ja palvelutarvetta kotoutumissuunnitelman päättyessä arvioida esimerkiksi työnhakukeskustelussa. Sen sijaan erityisesti työvoiman ulkopuolella olevalle kotoutuja-asiakkaalle voisi olla tarpeen, että kotoutumissuunnitelman päättyessä hänen tilanteensa ja palvelutarpeensa käytäisiin läpi ja ohjattaisiin hänet ilmoittautumaan työvoimapalveluiden asiakkaaksi tai muihin hänelle tarkoituksenmukaisiin palveluihin tai toimintaan.

Pykälän 2 *momentin* mukaan kotoutumisohjelma voisi lisäksi sisältää muita kotoutuja-asiakkaan työllisyyttä, yrittäjyyttä, työ- ja toimintakykyä, kunnan järjestämistä vastuulla 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.

Kunnalla voi olla erilainen tilanne maahanmuuttajaväestön määrän ja palvelutarpeen osalta, ja kuntien tulisi tarjota tätä palvelutarvetta vastaavia palveluita kotoutuja-asiakkaille. Voimassa olevan kotoutuslain 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. Kotoutuslakia koskevalla lakiehdotuksella on tarkoitus 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.

Työelämälähtöisyys ja työmarkkioiden tarpeiden huomioiminen olisi keskeistä kotoutumisohjelman sisältöjen suunnittelussa ja toteuttamisessa. Myös eduskunta on kotoutumisen selonteosta antamassaan mietinnössä (HaVM 10/2022 vp) pitänyt tärkeänä, että kotoutumisen työelämälähtöisyyttä vahvistetaan kotoutumisen alkuvaiheesta alkaen. Kunta voisi myös sopia alueellaan sijaitsevien järjestöjen, yhdistysten ja yhteisöjen kanssa yhteisen toiminnan järjestämisestä kotoutumisen edistämiseksi. Järjestöjen toteuttaman toiminnan rahoitusmahdollisuuksia kuvataan tarkemmin nykytilan kuvauksessa kohdassa ”järjestöjen, yhdistysten ja yhteisöjen rooli kotoutumisen edistämiseksi”. Kunnalla on vastuu myös kulttuuri-, nuoriso-, kirjasto- ja liikuntapalvelujen järjestämisestä, ja myös tällaista voisi sisällyttää kotoutumisohjelmaan.

Kulttuuri- ja muuhun 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.

Pykälän 3 *momentin* mukaan kunnan on laadittava kotoutumisohjelma asiakirjaksi, jossa kuvataan kotoutumisen alkuvaiheen palvelut, palveluiden vastuutahot sekä palveluihin liittyvä yhteistyö muiden toimijoiden kanssa. Kirjallisen muodon tarkoituksena olisi helpottaa kotoutumisohjelmien seurantaa sekä selkeyttää eri toimijoiden vastuita ja yhteistyön järjestämistä eri palveluiden järjestämisessä. Kotoutumisohjelmaa tulisi päivittää palvelutarjonnan muuttuessa ja kehittyessä. Kotoutumisohjelma olisi työkalu kotoutumissuunnitelmaa laadittaessa. Kotoutumisohjelmaa kirjatessaan kunnan olisi tärkeää kiinnittää erityistä huomiota kotoutumisohjelman saavutettavuuteen alueensa kohderyhmille.

Kuntalain 22 §:ssä säädetään kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Kunnat voivat kotoutumisen edistämisen suunnittelussa ja kehittämisessä hyödyntää sen mu-

kaisia keinoja kunnan asukkaiden kuulemiseen ja vuoropuhelun järjestämiseen. Erityisesti maahanmuuttajien näkemysten ja omien kokemusten huomiointi kunnan suunnittelussa olisi kannattavaa samoin kuin hyviä väestösuhteita edistävä vuoropuhelu.

14 §. Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi. Pykälässä säädettäisiin osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin 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 työvoimapalveluita koskevan sääntelyn kanssa, jossa käytetään käsitettä palvelutarpeen arvioiminen. Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointia ei kuitenkaan tule sekoittaa työvoimapalveluiden, sosiaalihuollon tai muun lainsäädännön mukaiseen palvelutarpeen arviointiin.

Pykälän 1 momentin mukaan edellytyksenä pykälässä tarkoitetun arvioinnin laatimiselle olisi, että maahanmuuttajan ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä tai oleskeluoikeuden rekisteröimisestä on kulunut enintään kolme vuotta. Kunnan tulisi 1 momentin 1 kohdan mukaan laatia osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi aina työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa lakiehdotuksessa tarkoitetuille työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuneille maahanmuuttajille. Maahanmuuttajan, joka on työtön työnhakija, osaamisen ja palvelutarpeen arvioinnista vastaisi 3 §:n mukaisesti työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen mukainen työvoimaviranomainen. Jo nykyisin tälle kohderyhmälle laaditaan arviointia vastaava alkukartoitus. Työnhakija, työtön sekä työtön työnhakija on määritelty 5 §:ssä.

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 9 §:ssä tarkoitettu yhteydenotto sekä jonka arvioidaan sitä tarvitsevan. Esimerkiksi ulkomaalaisen työvoiman hyväksikäytön uhrille tulisi laatia arviointi, jos hän pyytää tai hänestä tehdään 9 §:ssä tarkoitettu yhteydenotto ja hänen arvioidaan tarvitsevan sitä.

Kohdissa 2–4 tarkoitetut 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 tarjotaisiin aiempaa systemaattisemmin palvelutarpeen arviointia sekä siihen liittyen ohjausta ja neuvontaa kotoutumista ja työllistymistä edistävästä koulutuksista 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 kestoja 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.

Mikäli maahanmuuttajalla on huollettavanaan lapsia, tulee osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnissa huomioida myös lasten tilanne. Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnissa tulee selvittää, osallistuvatko maahanmuuttajan lapset varhaiskasvatukseen tai perusopetukseen. Kaikilla lapsilla, joilla on kotikunta Suomessa, on varhaiskasvatustain 12 §:ssä tarkoitettu subjektiivinen oikeus varhaiskasvatukseen ja kunnilla on varhaiskasvatustain 5 §:ssä tarkoitettu velvollisuus järjestää varhaiskasvatusta kunnassa esiintyvän tarpeen mukaan. Lapsen osallistuminen varhaiskasvatukseen myös edistää vanhemman mahdollisuuksia työssä käymiseen tai esimerkiksi kotoutumistain mukaisiin palveluihin osallistumiseen. Jos maahanmuuttajalla on huollettavanaan lapsia, arvioinnissa voidaan lisäksi harkita tarvetta 21 §:ssä tarkoitettuun perheen kotoutumissuunnitelmaan. 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 kotoutumistain ensimmäisen kotoutumissuunnitelman laatimiselle asetettua aikarajaa ja tukisi kotoutumisen nopeaa käynnistymistä. Myös eduskunta on kotoutumisen selonteosta antamassaan mietinnössä (HaVM 10/2022 vp) pitänyt tärkeänä, että kotoutuminen käynnistyy mahdollisimman pian maahantulon jälkeen.

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. Kunnalla olisi jatkossa 84 §:ssä esitetyn mukaisesti oikeus saada Kansaneläkelaitokselta, Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta välttämättömät tiedot kohdissa 2-3 tarkoitetuista maahanmuuttajista osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin laatimista varten. Tällä pyritään edistämään kunnan mahdollisuuksia tavoittaa etenkin niitä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin kohderyhmään kuuluvia maahanmuuttajia, joiden arvioidaan eniten hyötyvän arvioinnista.

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.¹⁴² Kansainvälisen vertailun perusteella pakolaistaustaiset eivät työllisty Suomessa yhtä hyvin kuin muualla, vaan 10 vuoden maassaolon jälkeen pakolaistaustaisten työllisyys Suomessa on 35–40 prosenttiyksikköä matalampi kuin Ruotsissa ja Norjassa.¹⁴³ 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 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 vanhempiensa työllisyyttä ja kehittämällä kielitaitoa. Maahanmuuttajanaisten heikko kotoutuminen ja työllistyminen sekä heidän lastensa suomalaistaustaisia lapsia matalampi varhaiskasvatukseen osallistumisaste vaikuttavat myös lasten kotoutumiseen. Varhaiskasvatukseen osallistumisella on havaittu olevan myönteisiä vaikutuksia muun muassa maahanmuuttajataustaisten lasten lukutaidon kehittymiseen: varhaiskasvatukseen osallistuneiden lasten lukutaito on merkittävästi parempi toisella luokalla kuin niiden, jotka eivät osallistuneet varhaiskasvatukseen.¹⁴⁴ Edellä mainituista syistä 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. Myös kuntakohtaisten kotihoidon tuen kuntalisien maksamisen ehtojen

¹⁴² 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>.

¹⁴³ 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 maassa olon jälkeen Suomessa pakolaistaustaisista oli työllistynyt 25 %, Norjassa 60 % ja Ruotsissa 63 %.

¹⁴⁴ Espoon kaupungin sisäinen selvitys (2022): Varhaiskasvatuksen vaikutus toisen luokan oppilaiden lukutaitoon väestöryhmittäin.

uudelleen tarkastelulla voitaisiin vaikuttaa maahanmuuttajataustaisten lasten varhaiskasvatukseen osallistumiseen myönteisesti. Joissakin kunnissa kuntalisän maksamisen ehdoksi on asetettu, että perheen kaikki alle kouluikäiset lapset hoidetaan kotona.

On myös syytä huomioda, että mikäli lapsen kotihoidon tukea saava henkilö ei osallistu kotoutumissuunnitelmaan, ei siitä seuraa etuuksien menetystä. Kotihoidon tuen tarkoitus on antaa perheelle mahdollisuus alle kolmevuotiaiden lasten ja heidän alle kouluikäisten sisarustensa kotihoitoon vaihtoehtona kunnan järjestämälle varhaiskasvatukselle. Kotihoidon tukea saavalla ei näin ollen ole velvoitetta osallistua samanaikaisesti palveluihin tai koulutukseen. Kunnat voisivat jatkossa hyödyntää 84 §:n mukaisesti Kansaneläkelaitoksen kotihoidontukea saavista toimittamia tietoja osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin kohderyhmään kuuluvien henkilöiden tavoittamiseen, mikä lisää todennäköisesti myös näille maahanmuuttajille laadittavien arviointien määrää ja ohjausta heille soveltuviin palveluihin ja siten myös kohderyhmälle soveltuvien kotoutumispalveluiden tarvetta. Kehittämällä ja lisäämällä kotona lapsiaan hoitavien vanhempien elämäntilanteeseen soveltuvaa kotoutumispalveluiden tarjontaa voitaisiin edistää mahdollisuuksia osallistua vähintään osa-aikaisesti kotoutumista edistävään toimintaan ja tukea kotoutumisen käynnistymistä. Työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien tavoittaminen on toistaiseksi ollut haastavaa. 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 18 vuotta täyttäneet maahanmuuttajat, jotka ovat saaneet muuten kuin tilapäisesti (2 kk tai pidempään) toimeentulotukea. Tarkoitus ei ole ilmoittaa kunnille kohtuullista ansiotuloa saavia, jo aktiivisia työnhakijoita tai opiskelijoita.

Ilmoitukset toimitetaan nykyään viikoittain, 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 perusteluiden¹⁴⁵ 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 15 §:ssä. Se laadittaisiin erityisen haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille, kuten kiintiöpakolaisille, alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleille lapsille ja nuorille, ihmiskaupan uhreille sekä toimeentulotukea muuten kuin tilapäisesti saaville maahanmuuttajille. Arviointeja koskevien 14 ja 15 §: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. Kotoutumislainsäädännössä tarkoitettuja muita maahanmuuttajia voivat olla esimerkiksi Suomeen puolisoina

¹⁴⁵ Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta, HE 217/2017 vp.

tai työn vuoksi muuttavat, työssä olevat, kansainväliset tutkinto-opiskelijat ja ikääntyneet maahanmuuttajat sekä maahanmuuttajalapset 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 kattavammin tietoa esimerkiksi kunnan koulutuspalveluista, asumis-, kulttuuri- ja liikuntapalveluista sekä hyvinvointia ja terveyttä ja osallisuutta edistävästä palveluista. Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin tarvetta arvioitaessa tulisi kiinnittää huomiota esimerkiksi siihen, voitaisiinko arvioinnilla edistää maahanmuuttajan pääsyä kotoutumista edistäviin palveluihin tai työelämään. Maahanmuuttajan mahdollisuutta osallistua osaamisen ja kotoutumisen 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 arvioitaisiin olevan ilmeisen tarpeeton ottaen huomioon esimerkiksi omatoiminen hakeutuminen kotoutumista tukevaan toimintaan tai Suomessa asutun ajan myötä saavutettu kielitaito ja muut yhteiskunnassa tarvittavat valmiudet.

Pykälän 2 momentissa määriteltäisiin 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 tarjoamien kotoutumista edistävien palveluiden tarpeita taikka järjestön, yhdistyksen tai yhteisön toimintaan osallistumisen tarpeita. 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. Kunnassa, jossa kotoutuminen on mahdollista suomeksi ja ruotsiksi, tulisi myös arvioida, kummalla kielellä kotoutuminen vastaisi maahanmuuttajan tarpeisiin paremmin ja huomioida maahanmuuttajan mahdollinen tarve ja kiinnostus kehittää samanaikaisesti kummankin kielen osaamista.

Kunta voisi käyttää arvioinnin osa-alueissa, kuten kielitaidon ja opiskeluvalmiuksien tai työ- ja toimintakyvyn arvioinnissa, tukena myös esimerkiksi yksityisen tai kolmannen sektorin palveluntuottajien tuottamia asiantuntija-arviointeja tai tutkimuksia. Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja siihen sisältyvä keskustelu sekä ohjaus olisi kunnalle kuuluvaa julkisen vallan käyttöä sisältävä viranomaistehtävä. Tällöin arviointeja tulee olla laatimassa virkavastuullinen viranhaltija. Kunnalla olisi kokonaisvastuu palvelutarpeen arvioinnista, vaikka arvioinnin täydentämiseksi hankittaisiin ulkopuoliselta palveluntuottajalta tai muilta viranomaisilta erillisiä tausta-arviointeja tai tutkimuksia. Julkisen vallan käyttöä on arvioitu ja kuvattu tarkemmin kappaleessa 12.9 Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle.

Jos arvioinnin aikana tunnistettaisiin, että maahanmuuttajalla olisi monialaisen tuen tarpeita siten, että hänelle tulisi laatia 15 §:ssä tarkoitettu monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi, kunnan tulisi kutsua hyvinvointialue mukaan arviointiin ja se tulisi toteuttaa loppuun monialaisesti siten kuin 15 §:n 2 momentissa säädettäisiin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin myös osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin käynnistämisestä. Työttömänä työnhakijana olevien maahanmuuttajien osalta arviointi käynnistettäisiin kuitenkin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen mukaisesti.

Maahanmuuttajalle tehtävä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi korvaisi edellä mainitussa laissa tarkoitetun alkuhaastattelun.

Pykälän 1 momentin 2 ja 3 kohdassa tarkoitettujen työvoiman ulkopuolella olevien sekä 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettujen arviointia pyytävien tai yhteydenoton kohteena olevien maahanmuuttajien osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi tulisi käynnistää viipymättä kunnan saadessa tiedon maahanmuuttajasta tai maahanmuuttajan itse hakeutuessa arviointiin. Voimassa olevan kotoutumislain mukaan alkukartoitus käynnistetään kahden kuukauden kuluessa asiakkuuden alkamisesta tai alkukartoitusta koskevasta pyynnöstä. Voimassa olevasta kotoutumislain 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 3 momentin mukaisesti osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin kuuluvia toimia, kuten esimerkiksi edellä 2 momentissa tarkoitettuja palveluntuottajan tai muun viranomaisen toteuttamia palvelutarvetta tarkentavia asiantuntija-arviointeja voitaisiin järjestää työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa lakiehdotuksessa tarkoitettujen täydentävien työnhakukeskustelujen sijasta.

Ehdotetun 4 momentin mukaan kunnalla olisi velvollisuus ohjata maahanmuuttaja hänelle tehdyn arvioinnin perusteella tarvittaessa myös muiden viranomaisten palveluihin, kuten sosiaali- ja terveystieteisiin, jos arvioinnin yhteydessä havaitaan tälle olevan tarvetta. Kunta voisi ohjata maahanmuuttajan tarvittaessa myös palveluntuottajan tai esimerkiksi järjestön tai yhdistyksen tarjoamaan kotoutumista edistävään palveluun tai toimintaan. Ohjaamisessa olisi tehtävä yhteistyötä palvelusta vastaavan tahon kanssa.

Kotoutuminen tapahtuu myös 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 arvioinnin yhteydessä 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 5 momentissa esitetään lisäksi, että osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sisältöä ja toteuttamista voitaisiin täsmentää valtioneuvoston asetuksella voimassa olevan kotoutumislain alkukartoitusta koskevaa valtioneuvoston asetusta vastaavasti.

15 §. 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 monialaisessa yhteistyössä.

Käytännössä monialaisen tuen tarpeet voisivat tarkoittaa sitä, että henkilöllä olisi tarve kotoutumisohjelman mukaisten palveluiden lisäksi hyvinvointialueen sosiaali- ja terveystieteille. 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 17 §:n mukainen monialainen kotoutumissuunnitelma. Mikäli monialaisessa arvioinnissa tunnistettaisiin, että maahanmuuttajan palvelutarpeeseen saataisiin riittävästi vastattua 16 §:ssä tarkoitetulla kotoutumissuunnitelmalla, kunta voisi laatia maahanmuuttajan kanssa sellaisen siten kuin 16 §:ssä säädetään. Monialaisesti laaditun arvioinnin perusteella maahanmuuttaja voitaisiin ohjata kotoutumista edistäviin palveluihin yksilöllisten tarpeiden mukaisesti.

Edellä 14 §:n määräaikoja vastaavasti arviointi tulisi *1 momentin* mukaan tehdä ennen kuin maahanmuuttajan ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä tai oleskeluolikeuden rekisteröimisestä on kulunut enintään kolme vuotta. Määräajasta voitaisiin kuitenkin poiketa ihmiskaupan uhrien osalta 4 momentissa esitetyn mukaisesti, sillä ihmiskaupan uhri ei välttämättä ole asemansa vuoksi voinut osallistua kotoutumista edistäviin palveluihin maahanmuuton alkuvaiheessa. Tällöin kunnan ja hyvinvointialueen on arvioitava, onko henkilön tilanteen kannalta monialainen kotoutumissuunnitelma sopiva väline hänen palvelutarpeisiinsa vastaamiseen.

Ehdotetussa *1 momentissa* on tunnistettu ne kohderyhmät, joiden voidaan haavoittuvan asemansa vuoksi arvioida hyötyvän monialaisesti laaditusta osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnista ja tarvitsevan usein työllistymisen, osaamisen kehittämisen, kotoutumisen edistämisen, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä kunnan muita palveluita. Kunta laatisi yhdessä hyvinvointialueen kanssa monialaisen osaamisen ja kotoutumisen 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 edellä mainitulle maahanmuuttajalle, jonka palvelutarve edellyttää kunnan ja hyvinvointialueen palveluiden yhteensovittamista tai jonka arvioidaan esimerkiksi haastavan elämäntilanteen vuoksi tarvitsevan monialaista palvelutarpeen arviointia.

Lähtökohtana on, että erityisen haavoittuvassa asemassa olevien kiintiöpakolaisten, alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten ja nuorten sekä ihmiskaupan uhrien palvelutarpeisiin vastaaminen edellyttäisi monialaista palvelutarpeiden arviointia. Lisäksi toimeentulotukea saavilla voi lähtökohtaisesti olla kotoutumispalveluiden lisäksi tarvetta myös sosiaalihuollon palveluille. Sen sijaan 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetut kansainvälistä suojelua saavat ja muut määritellyt henkilöt sekä muut maahanmuuttajat ovat varsin laaja, heterogeeninen joukko, jolla kaikilla ei ole sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeita siinä mittakaavassa, että olisi resursinakökulmasta tarkoituksenmukaista laatia kaikille heille monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi. Tämän vuoksi muiden maahanmuuttajien osalta monialaisen arvioinnin laatimisen edellytyksenä olisi, että maahanmuuttajan kotoutumisen edistäminen edellyttää kunnan ja hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen yhteensovittamista. Jos monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi laaditaan alaikäiselle, tulee arviointiin sisällyttää myös arvio alaikäisen tarpeesta perhekeskusten palveluihin, varhaiskasvatukseen, koulunkäyntiin tai opiskeluun sekä vapaa-ajan, nuoriso-, kulttuuri- ja liikuntapalveluihin.

Toimeentulotukea muutoin kuin tilapäisesti saavien voidaan katsoa myös olevan sellainen kohderyhmä, joka hyötyisi kotoutumislain mukaisista palveluista. On kuitenkin syytä huomioida, 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. Tämä vastaa nykytilaa.

Pykälän 2 *momentissa* esitetään, että kunta ja hyvinvointialue laatisivat monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin, jos maahanmuuttajalle käynnistetyssä 14 §:n mukaisessa palvelutarpeen arvioinnissa todetaan hänen palvelutarpeensa edellyttävän kunnan ja hyvinvointialueen palveluiden yhteensovittamista. On keskeistä, että maahanmuuttajalle laaditaan sellainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja sellainen kotoutumissuunnitelma, jolla saadaan parhaiten vastattua hänen palvelutarpeeseensa. Näiden eri suunnitelmatyypin välillä olisi myös myöhemmin mahdollista vaihtaa, mikäli palvelutarve muuttuu, siten kuin jäljempänä 22 §:ssä säädettäisiin.

Pykälän 3 *momentissa* ehdotetaan, että kunta voisi laatia 1 *momentissa* tarkoitetuille maahanmuuttajille tarvittaessa 14 §:n mukaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin, jos maahanmuuttajan ei todeta tarvitsevan monialaista arviointia tai eri hallinnonalojen palveluiden yhteensovittamista kotoutumisen ja työllistymisen edistämiseksi. Perustelluista, esimerkiksi käytettävissä oleviin henkilöstöresursseihin liittyvistä syistä, alueella voitaisiin myös päättää pääsääntöisesti 14 §: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 viipymättä 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 kotoutumislaisissa 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 jättää laatimatta monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi, jos hänen palvelutarpeisiinsa saadaan vastattua muulla asiakassuunnitelmalla. Tällaiseen ratkaisuun voitaisiin päätyä esimerkiksi silloin, kun 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 tarkoitettut seikat. Alle kouluikäiselle lapselle puolestaan voisi riittää varhaiskasvatussuunnitelma.

Ehdotetun 4 *momentin* mukaan esitetään, että 1 *momentissa* kuvatusta 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 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 selvitetäisiin 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 alustavasti tunnistamaan myös esimerkiksi traumataustasta aiheutuvat mielenterveyspalveluiden tarpeet. Edellisessä 14 §:ssä kuvattua vastaavasti arvioinnissa tulisi myös arvioida kotoutumisen kieli tai tarvittaessa kaksikielisen kotoutumisen edellytyksiä. Arvioinnin osa-alueissa voitaisiin 14 §:n 2 momentissa esitettyä vastaavasti hyödyntää tukena ulkopuolisia asiantuntija-arviointeja tai tutkimuksia. Myös monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi olisi julkisen vallan käyttöä sisältävä viranomaistehtävä ja kuten edellä 14 §:n 2 momentin perusteluissa todetaan, kunnalla olisi kokonaisvastuu arvioinnista myös täydennettäessä arviointia esimerkiksi ulkopuolisen palveluntuottajan tai muun viranomaisen arvioinnilla tai tutkimuksella.

Kunta ja hyvinvointialue käynnistäisivät monialaisen arvioinnin viiveettä, kun kunta on saanut tiedon 1 momentissa tarkoitetusta maahanmuuttajasta. Kuten edellä 14 §:n perusteluissa on kuvattu, kunnan mahdollisuuksia saada rekisteripohjaisesti tietoa osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin kohderyhmien tavoittamiseen pyritään parantamaan 84 §:ssä esitetyn mukaisesti. Edellä 14 §:ssä esitettyä vastaavasti monialaiseen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin kuuluvia toimia voitaisiin järjestää työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa lakiehdotuksessa tarkoitettujen täydentävien työnhakukeskustelujen sijasta.

Ehdotetun 6 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 14 §:n 4 momentissa on esitetty. 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 99 §: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 kotoutumisen, koulutuksen ja työllistymisen ammattilainen että sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilainen. Vastaava pätesi myös monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimiseen ja sen tarkistamiseen. Vaihtoehtoisesti Helsingin kaupunki voisi hyödyntää edellä 3 momentissa tarkoitettua poikkeusta, jos sitä pidettäisiin tarkoituksenmukaisempana.

Monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi tallennetaan valtakunnalliseen kotoutumisen edistämisen tietovarantoon kuten kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 75 §:ssä säädetäisiin. Kunta voisi antaa hyvinvointialueen työntekijälle käyttöoikeuden valtakunnalliseen kotoutumisen asiakastietojärjestelmään, kuten lakiehdotuksen 80 §:ssä säädetäisiin.

16 §. Kotoutumissuunnitelma. Ehdotetussa pykälässä säädetäisiin maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmasta. Pykälän mukaan kunta laatisi maahanmuuttajan kanssa kotoutumissuunnitelman 14 §:n mukaisesti tehdyn osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin tai sen 15 §:ssä tarkoitetun monialaisen toteutuksen tietojen pohjalta, jos hänen arvioidaan tarvitsevan perusmuotoista 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 14 §: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 huomioida, että kotoutumissuunnitelma on kuitenkin laadittava kolmen vuoden kuluessa ensimmäisestä oleskeluluvasta, -kortista tai -oikeudesta. Lisäksi on syytä huomioida, että 23 §:ssä säädettäisiin kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston pidennyksestä, mikäli maahanmuuttaja on kotihoidon tukea saadessaan osallistunut osa-aikaisesti kotoutumissuunnitelmaan tai sen monialaiseen toteutukseen. Lähtökohtana tulisi kuitenkin pitää, että myös kotihoidon tukea saavalle vanhemmalle laadittaisiin kotoutumissuunnitelma jo maahantulon alkuvaiheessa ja hän voisi osallistua kotoutumista edistäviiin palveluihin ja toimintaan siinä määrin, kun se olisi mahdollista.

17 §. Monialainen kotoutumissuunnitelma. Ehdotettu pykälä olisi uusi ja sillä pyritäisiin vahvistamaan kotoutumisen edistämisen suunnittelun ja kotoutumisprosessin monialaisuutta niiden kotoutuja-asiakkaiden osalta, joilla on monialaisen 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 rinnakkaisien, erillisten palvelujen sijasta. Yhteistyössä laadittavalla monialaisella suunnitelmalla voitaisiin myös edistää viranomaisresurssien tehokasta käyttöä. Pykälä korvaisi myös voimassa olevan lain mukaisen alaikäiselle ilman huoltajaa tulleele laadittavan kotoutumissuunnitelman.

Pykälän 1 momentin mukaan kunta, hyvinvointialue ja maahanmuuttaja laatisivat monialaisen kotoutumissuunnitelman yhteistyössä. Monialainen suunnitelma laadittaisiin etenkin maahanmuuttajille, joilla on 15 §:n mukaisen palvelutarpeen arvioinnin pohjalta todettu olevan monialaista yhteistyötä tai esimerkiksi työllisyys- ja sosiaali- ja terveyspalveluiden yhteensovittamista vaativa palvelutarve. Monialaisen kotoutumissuunnitelman tarve voitaisiin kuitenkin todeta myös kunnan 14 §:n mukaisesti laatimassa arvioinnissa tai se voisi ilmetä muutoin kotoutumisprosessin käynnistyttyä ja kotoutuja-asiakkaan osallistuessa kotoutumissuunnitelmassa sovituihin palveluihin, jolloin henkilölle tulisi laatia 15 §:ssä tarkoitettu monialainen arviointi tai tarkistaa suunnitelmaa 22 §:ssä tarkoitettulla tavalla.

Pykälän 2 momentin mukaan kunta voisi perustellusta syystä kuitenkin laatia maahanmuuttajan kanssa 16 §:n mukaisen kotoutumissuunnitelman. Perustellut syyt monialaisen suunnitelman laatimisesta poikkeamiseen voisivat olla vastaavia kuin 15 §:n 3 momentin perusteluissa todetaan.

Monialainen kotoutumissuunnitelma tallennetaan valtakunnalliseen kotoutumisen edistämisen tietovarantoon, kuten ehdotetun lain 76 §:ssä säädettäisiin. Kunta voisi antaa hyvinvointialueen työntekijälle käyttöoikeuden valtakunnalliseen kotoutumisen asiakastietojärjestelmään, kuten ehdotetun lain 80 §:ssä säädettäisiin.

18 §. Kotoutumissuunnitelmassa tai monialaisessa kotoutumissuunnitelmassa sovittavat tavoitteet. Ehdotettu pykälä olisi uusi ja sillä pyritäisiin 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, työllistymiselle tai yrittäjyydelle asetettuja tavoitteita kohti.

Pykälän 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 huomioidaisiin maahanmuuttajalle 14 tai 15 §: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 kotoutumissuunnitelman aikaista osaamisen tunnistamisen ja urasuunnittelun jatku-moa. Kotoutumissuunnitelman laatimisen ja tarkistamisen yhteydessä käytävillä ohjauskeskus-teluilla tuettaisiin myös työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien työelämäorientaa-tiota sekä koulutus- ja uravaihtoehtojen hahmottamista.

Pykälän 2 *momentissa* esitetään, että työvoimapalveluiden asiakkaana olevalle maahanmuutta-jalle, joka on työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa lakiehdotuksessa tarkoitettu työn-hakija, tulisi kotoutumissuunnitelmassa asettaa kotoutumisen päätavoitteeksi työllistyminen tai yrittäjäyys. Tavoitteeseen etenemisen edistämiseksi suunnitelmassa asetettaisiin välitavoitteita, jotka voisivat liittyä esimerkiksi suomen tai ruotsin kielen taidon tai ammatillisten tai muiden työelämävalmiuksien kehittämiseen. 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.

Kun kotoutumissuunnitelma laaditaan muulle kuin edellä ehdotetussa 2 momentissa tarkoite-tulle työnhakijalle, esitetään 3 *momentissa*, että tavoitteeksi asetettaisiin pääsääntöisesti kotou-tumista edistävien tavoitteiden ohella työelämävalmiuksien ja -orientaation vahvistuminen ja pidemmällä aikavälillä työllistyminen tai yrittäjäyys. Tällä pyritäisiin vahvistamaan siirtymistä työvoimaan ja kohti työelämää myös työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien kotou-tumisessa huomioiden kuitenkin yksilöllisesti elämäntilanne ja tavoitteiden saavuttamisen edel-lyttämät koulutus-, palvelu- ja mahdolliset tuen tarpeet. Mikäli henkilön, jolle suunnitelma laa-ditaan, arvioidaan olevan pysyvästi työvoiman ulkopuolella esimerkiksi ikänsä, vamman tai sai-rauden vuoksi, voitaisiin kotoutumissuunnitelmassa sopia kotoutumista, hyvinvointia ja ter-veyttä sekä osallisuutta tukevista tavoitteista ja niitä tukevasta toiminnasta.

Kun kotoutumissuunnitelma laaditaan alle 25-vuotiaalle, esitetään 4 *momentissa* 2 ja 3 momen-tista poiketen, että kotoutumisen tavoitteeksi asetettaisiin pääsääntöisesti vähintään toisen as-teen tutkinnon suorittaminen. Tällä pyritäisiin tukemaan suomalaisessa työelämässä tarvittavan osaamisen ja ammatillisen pätevyyden hankkimista, mikä edistäisi myös pidemmällä aikavälillä henkilön työllistymistä ja urapolkua. Tavoitteesta voitaisiin kuitenkin poiketa, mikäli henkilöllä jo on työllistymiseen tarvittava ammatillinen tutkinto, jos hän ei ole motivoitunut pidempään opintopolkuun tai jos muusta esimerkiksi terveydentilaan liittyvästä syystä arvioidaan, ettei tut-kinnon suorittaminen ole mahdollista. Tällöin tavoitteita asetettaisiin muuhun kotoutumiseen, työllistymiseen, hyvinvointiin ja terveyteen sekä osallisuuteen liittyen yksilön tilanne huomioi-den.

19 §. *Kotoutumissuunnitelman ja monialaisen kotoutumissuunnitelman sisältö.* Ehdotettu py-kälä olisi uusi ja sillä eriytettäisiin kotoutumissuunnitelman sisällöistä säätäminen määritelmä-pykälästä. Pykälällä tarkennettaisiin yksilöllisessä kotoutumissuunnitelmassa soveltavia sisäl-töjä. Sisältöjen määrittelyn tavoitteena on parantaa kotoutumisen edistämisen suunnittelun yk-silöllisyyttä ja laadittavien kotoutumissuunnitelmien laatua.

Pykälän 1 *momentin* mukaan kotoutumissuunnitelmassa tai monialaisessa kotoutumissuunnitel-massa sovitettaisiin maahanmuuttajalle tehdyn osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvi-oinnin edellyttämässä laajuudessa sekä yksilölliset kotoutumisen ja työllistymisen tavoitteet huomioiden asiakkaalle soveltuvista kotoutumista, työllistymistä tai yrittäjäyyttä, terveyttä ja hy-

vinvointia, 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 rinnakkaisia opintoja, jos se olisi maahanmuuttajan tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaista. Kotoutumissuunnitelmassa tai monialaisessa kotoutumissuunnitelmassa sovitaisiin niistä palveluista, joiden arvioidaan olevan maahanmuuttajan kotoutumisen ja työllistymisen edistämisen kannalta tarkoituksenmukaisia suhteessa yksilölliseen tarpeeseen ja tavoitteeseen. 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. Kotoutumissuunnitelma tai monialainen kotoutumissuunnitelma laadittaisiin yhteistyössä maahanmuuttajan kanssa tukien asiakkaan osallistumista kotoutumisen ja työllistymisen edistämisen suunnitteluun alusta lähtien.

Kotoutumissuunnitelmassa olisi keskeistä sopia monikielisestä yhteiskuntaorientaatiosta sekä suomen tai ruotsin kielen taidon ja ammatillisten ja työelämävalmiuksien 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, pätevyitysmäkouluksista ja tutkintojen tunnustamisen prosessin käynnistäminen ja tarvittaessa oman äidinkielen opiskelua. Myös työssä tai arjessa esimerkiksi kaksikielisessä ympäristössä tarvittavan muun kielitaidon kehittäminen voitaisiin huomioida kotoutumissuunnitelmassa kuitenkin siten, että kieliopinnoista tulisi kotoutumissuunnitelman aikana suorittaa pääsääntöisesti suomeksi tai ruotsiksi. Ohjattaessa maahanmuuttajaa kehittämään suomen tai ruotsin kielen taitoaan pyritäisiin lähtökohtaisesti varmistamaan perheenjäsenten kotoutuminen samalla kielellä tai mahdollisuuksien mukaan huomioimaan Suomessa jo asuvan perheenjäsenen käyttämä kieli. Lisäksi kotoutumissuunnitelmassa sovitaisiin muista kotoutumista edistävistä palveluista tarvittaessa sovittaen palveluita yhteen monialaiseksi palvelukokonaisuudeksi. Lähtökohtana olisi, että suunnitelmaan sisällytetyistä palveluista muodostuisi tarkoituksenmukaisia ja tarvelähtöisiä palvelukokonaisuuksia.

Kotoutumissuunnitelman sisällöiksi voitaisiin edellä mainittujen sisältöjen lisäksi sopia myös erilaisia nuoriso-, liikunta-, 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 ja tätä kautta osallisuutta, kotoutumista ja työllistymistä.

Kotoutumisen etenemisen ohjausta ja työelämälähtöisyyttä lisää myös toukokuussa 2022 voimaan tullut työnhakijan palveluprosessi, jonka myötä työnhakijaksi rekisteröityneiden maahanmuuttajien kanssa kotoutumissuunnitelmassa sovitaan lisäksi työnhakuvelvollisuudesta ja muista työnhakua tai työllistymistä edistävistä toimista, siten kuin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa 44–48 §:ssä säädetään. Kyseisen lain 44 §:ssä säädetään työnhakuvelvollisuudesta ja 45–48 §:ssä tarkemmin esimerkiksi poikkeuksista. Työnhakuvelvoite koskisi jatkossa myös muita työnhakijoita kuin työttömiä työnhakijoita siten kuin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa säädetäisiin. 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 vaikutta-

vimpia 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 tarve Kansaneläkelaitoksen kuntoutuspalveluille tulisi huomioida suunnitelmaa laadittaessa.

Lisäksi kotoutumissuunnitelmassa tulisi sopia siitä, miten suunnitelman ja siihen kirjattujen palveluiden toteuttamista seurataan.

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 kotoutumissuunnitelmassa kunnan palveluihin osallistumisesta, monialaisessa suunnitelmassa voidaan sopia myös hyvinvointialueen palveluihin osallistumisesta. Lisäksi maahanmuuttaja tulee ohjata myös muun viranomaisen tai muiden toimijoiden järjestämiin palveluihin tai toimintaan, jos hänellä on niille tarve.

Pykälän 3 *momentissa* esitetään, että kotoutumissuunnitelmassa tai monialaisessa kotoutumissuunnitelmassa sovittujen palvelujen tarkoituksenmukaisuus maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmaan kirjatun tavoitteen saavuttamisen kannalta tulisi perustella suunnitelmassa. Tällä vahvistettaisiin kotoutumisen edistämisen suunnitelmallisuutta ja yksilöllisyyttä. Suunnitelman laatimisen ja tarkistamisen yhteydessä maahanmuuttajan kanssa käytäisiin keskustelu siitä, miten sovitut palvelut ja mahdollinen muu toiminta tukevat kotoutumista, työllistymistä tai yrittäjyyttä. Tällä pyritäisiin vahvistamaan maahanmuuttajan ymmärrystä kotoutumisesta prosessina, sovittujen palveluiden tarkoituksesta sekä omaa toimijuutta kotoutumisen ja työllistymisen edistämisessä.

20 §. *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 laatisi maahanmuuttajan kanssa kotoutumissuunnitelman viipymättä, kun maahanmuuttajalle on tehty 14 §:n mukainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi tai 15 §:ssä tarkoitettu monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi, jonka pohjalta on todettu, ettei maahanmuuttajalla ole tarvetta monialaiselle kotoutumissuunnitelmalle. Kotoutumissuunnitelman laatiminen voitaisiin tehdä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä, mikäli se olisi perusteltua esimerkiksi ohjausresurssien tehokkaan käytön näkökulmasta.

Pykälän 2 *momentin* mukaan kunnan ja hyvinvointialueen olisi laadittava 17 §:ssä tarkoitettu monialainen kotoutumissuunnitelma viipymättä sen jälkeen, kun maahanmuuttajalle on tehty 15 §:ssä tarkoitettu monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi. Monialaisen osaamisen ja kotoutumisen 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 oleskeluoluiden rekisteröinnistä. Määräaika vastaa voimassa olevaa lainsäädäntöä. Lähtökohtana on kuitenkin, että kotoutumissuunnitelma tai monialainen kotoutumissuunnitelma tulisi laatia mahdollisimman nopeasti maahantulon jälkeen. Tämä tukisi viiveetöntä ohjautumista tarkoituksenmukaisiin, erityisesti kotoutumisen alkuvaiheeseen suunnattuihin palveluihin sekä kotoutumisprosessin käynnistymistä. 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 määräaikaa ja pyrkii siihen, että kotoutumispalveluihin osallistuttaisiin maahantulon alkuvaiheessa. Tästä kolmen vuoden määräajasta voitaisiin kuitenkin 4 *momentin* mukaan poiketa tarvittaessa ihmiskaupan uhrin osalta. Tarve määräajasta poikkeamiselle voisi ilmetä esimerkiksi tilanteessa, jossa ihmiskaupan uhri on tavoitettu ja ohjattu kotoutumispalveluihin vasta kolmen vuoden määräajan kuluttua ja hänellä on tarve kotoutumista edistävälle palvelulle.

Pykälän 5 *momentissa* esitetään, että kotoutuja-asiakas on ohjattava hakeutumaan kotoutumissuunnitelmassa tai monialaisessa kotoutumissuunnitelmassa sovittuun koulutukseen, kuten kotoutumiskoulutukseen tai omaehtoiseen koulutukseen taikka muihin kotoutumista ja työllistymistä edistäviin palveluihin välittömästi, kuitenkin viimeistään kuukauden kuluessa suunnitelman laatimisen jälkeen. Tällä pyritäisiin 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 ohjattaessaan kotoutumisprosessin sujuvuuden varmistamiseksi yhteistyötä koulutusta ja palveluita tuottavien ja järjestävien tahojen, kuten koulutuksen järjestäjien, hyvinvointialueen ja järjestöjen kanssa. Ohjauksessa tulee huomioida osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin perustuva kotoutuja-asiakkaan palvelutarve sekä varmistaa ohjauksen pitkäjänteisyys, jotta ohjaus työelämään sekä kotoutumiskoulutukseen ja muuhun kotoutumisen ja työllistymisen tukeen sekä koulutuksiin 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 terveyspalveluiden 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 palvelujen rinnalla ja täydentäjänä. Kotoutumissuunnitelmassa tulisi huomioida ohjaus myös näihin palveluihin.

21 §. 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. Perheelle laadittava yhteinen kotoutumissuunnitelma täydentää perheenjäsenten yksilöllisiä kotoutumissuunnitelmia, joihin on kirjattu yksilön kotoutumisen tavoitteet ja tarvittaviin palveluihin osallistuminen. Perheen kotoutumissuunnitelma olisi voimassa enintään siihen asti, että kenelläkään perheenjäsenellä ei ole voimassa olevaa yksilöllistä kotoutumissuunnitelmaa huomioiden, että perheenjäsenten yksilöllisten suunnitelmien kestot voivat vaihdella. 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. Lisäksi perheen kotoutumissuunnitelmaa laadittaessa kotoutumissuunnitelmassa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että koko perheen kotoutumista edistettäisiin samalla kielellä.

Perheen kotoutumissuunnitelma voidaan tarvittaessa tehdä monialaisesti kunnan, hyvinvointialueen ja perheen kanssa. Tähän vaikuttaisi se, kummassa osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnissa tarve olisi havaittu sekä se, millaisia tarpeita perheellä olisi. Monialainen suunnitelma yhteistyössä hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon kanssa on tärkeää etenkin niissä tilanteissa, joissa on havaittu monialaisen tuen tarpeita lapsen kasvuun ja kehitykseen tai vanhemmuuteen sekä kotoutumisen edistämiseen liittyen. Myös varhaiskasvatus tai perusopetus voisivat osallistua tarvittaessa perheen kotoutumissuunnitelman laatimiseen. Suunnitelmassa voitaisiin huomioida esimerkiksi lasten varhaiskasvatukseen osallistuminen, kunnassa toimivat harrastus- ja kerhotoiminta, nuorisotyö sekä perheille ja vanhemmille suunnatut toiminnot. Suunnitelman laatimiseen edellytettäisiin *1 momentin* mukaan sitä, että 14 tai 15 §:ssä tarkoitetun arvioinnin mukaan perheen kokonaistilanne edellyttäisi suunnitelman laadintaa ja perheen huoltajan tai huoltajien suostumusta.

Ehdotetun *2 momentin* mukaan kunnan ja mahdollisesti monialaisessa yhteistyössä tehtävän perheen kotoutumissuunnitelman osalta myös esimerkiksi hyvinvointialueen 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. Lisäksi voitaisiin tarvittaessa kiinnittää huomiota perheyhteyksien ylläpitämiseen ja palauttamiseen. 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 järjestämisestä, lasten ja nuorten koulunkäyntiä ja opiskelua 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 jäivät helposti kotoutumispalveluiden ulkopuolelle, sillä tieto tarjolla olevista palveluista ei tavoita heitä kattavasti ja toisaalta elämäntilanteeseen sopivien palveluiden hajanaisen tarjonnan vuoksi. Myös perheen sisäinen roolijako voi vaikuttaa erityisesti naisten mahdollisuuksiin osallistua palveluihin tai muuhun kodin ulkopuoliseen toimintaan. Vanhemman iääminen kotoutumista edistävien toimien ulkopuolelle hidastaa kielen oppimista, lähivhteisöön 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 koulun ja perheen yhteistyötä 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 myös mahdollisen perheväkivallan tunnistamisessa ja siihen puuttumisessa.

Koko perheen kotoutumista tukevien ennaltaehkäisevien ja hyvinvointia, terveyttä 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 määriteltujen tukitoimien toteutuksessa esimerkiksi perhekeskusten palveluilla, varhaiskasvatuksella, koululla ja nuoriso- ja liikuntatoimella on keskeinen rooli.

Ehdotetussa 3 momentissa säädettäisiin vastaava ohjaus- ja yhteistyövelvoite kunnalle kuin 20 §:ssä säädettäisiin.

22 §. *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 ja täydentävien työnhakukeskustelujen yhteydessä siten kuin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 32 §:ssä säädetään. Lakiehdotuksen 3 §:ssä säädetään, että työnhakijoiksi rekisteröityneiden maahanmuuttajien palveluissa sovelletaan tämän lain lisäksi myös työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia, ja tällaiset säännökset ovat esimerkkejä siitä. Muille kuin työnhakijana oleville kotoutuja-asiakkaille laadittava kotoutumissuunnitelma tarkistettaisiin palvelutarpeen mukaisesti tai vähintään kuuden kuukauden välein. 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. Kotoutumissuunnitelma tulisi myös tarkistaa kotoutuja-asiakkaan itse sitä pyytäessä. Kotoutumissuunnitelmaa olisi tarpeen tarkistaa myös kotoutuja-asiakkaan muuttaessa toiselle paikkakunnalle. Tällöin tarkistamisesta vastaisi uusi kotikunta ja erityisesti keskiössä olisi päivittää kotoutumissuunnitelma suhteessa kyseisen kunnan kotoutumisohjelman ja muuhun alueen palvelutarjontaan. Uuden kotikunnan kotoutumisen edistämisestä vastaava viranomais saisi tiedon kuntaan muuttavasta kotoutuja-asiakkaasta 85 §:n mukaan edelliseltä kotikunnalta, jos asiakas on antanut suostumuksensa tietojen välittämiseen.

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.

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. Ehdotetun 3 *momentin* mukaan kunta tai hyvinvointialue voisi kuitenkin suorittaa tarkistuksen kotoutuja-asiakkaan kanssa keskenään, jos suunnitelmaa tarkistetaan ja muutetaan vain kyseessä olevan viranomaisen järjestämisvastuulla olevan palvelun osalta. Tällöin toiselle, suunnitelman laatimiseen osallistuneelle viranomaiselle tulisi ilmoittaa suunnitelman päivittämisestä.

Ehdotetun 4 *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.

Mikäli hyvinvointialue tarkistaa kotoutumissuunnitelman kotoutuja-asiakkaan kanssa keskenään, hyvinvointialueen työntekijän on huolehdittava siitä, että tarkistettu suunnitelma tallennetaan valtakunnalliseen kotoutumisen edistämisen tietovarantoon. Kunta voi antaa hyvinvointialueen työntekijälle käyttöoikeuden valtakunnalliseen kotoutumisen asiakastietojärjestelmään, kuten ehdotetun lain 80 §:ssä säädettäisiin.

23 §. *Kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman kesto ja päättyminen.* 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 tehostettuja kotoutumispalveluita. Kotoutumissuunnitelmat eivät siten voi olla sisällöltään eivätkä kestoaltaan 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.

Kotoutumissuunnitelman enimmäiskesto olisi kaksi vuotta ensimmäisen kotoutumissuunnitelman allekirjoittamisesta. Esitys lyhentäisi voimassa olevan kotoutumislain mukaista enimmäis-aikaa 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 keston jatkamisen tarvetta lähtökohtaisesti arvioida, 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 ja miten hyvin palvelut vastaavat hänen palvelutarpeeseensa. Kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston lyhentyessä onkin keskeistä, että kotoutumista edistäviin palveluihin pääsy on sujuvaa ja että yleistä palvelu- ja koulutusjärjestelmää kehitetään jatkuvasti vastaamaan myös maahanmuuttajien tarpeisiin. Myös eduskunta on kotoutumisen selonteosta antamassaan mietinnössä (HaVM 10/2022 vp) edellyttänyt, että kotoutumisen edistämisen toimenpiteitä suunniteltaessa lähtökohtana tulee olla palveluihin pääsyn ja osallistumisen oikea-aikaisuus ja vaikuttavuus.

Ehdotetussa *3 momentissa* on esitetty perusteet, joilla kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman voimassaoloa voitaisiin pidentää edellisessä momentissa esitetyn kahden vuoden enimmäiskeston tultua täyteen. Momentin mukaan kotoutumissuunnitelman kesto 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 luku- ja kirjoitustaidon koulutukseen tai kuntoutukseen osallistuminen. Lisäksi kotihoidon tukea saavan kotoutuja-asiakkaan kotoutumissuunnitelman kesto 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 kesto jatkettaessa olisi tarkoituksenmukaista, että suunnitelman jatkamisen kesto arvioitaisiin yksilöllisesti. Lähtökohtaisesti suunnitelman kesto ei tulisi automaattisesti jatkaa kahdella vuodella.

Lisäksi kotoutumissuunnitelman enimmäiskesto voitaisiin pidentää *4 momentin* 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 vastaavaksi ajaksi. Edellä mainituksi muuksi syyksi voitaisiin katsoa esimerkiksi omaishoitajana toimiminen. Edellä mainitut pidentämisperusteet vastaavat voimassa olevan lain perusteita.

Kotoutumisprosessin kannalta olisi kohtuutonta, jos edellä mainittuja syitä 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 hoitava-

paata, ellei kotoutuja-asiakas olisi osallistunut osa-aikaisesti kotoutumissuunnitelmassa sovituihin toimenpiteisiin. Sisällyttämällä osa-aikaisesti hoitovapaan aikana palveluihin osallistuminen pidennysperusteisiin pyrittäisiin kannustamaan kotihoidon tukea saavia kotoutuja-asiakaita 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 kerrallaan enintään vuodeksi.

Pykälän 5 *momentti* on uusi ja sen tavoitteena on edistää kotoutuja-asiakkaiden mahdollisuuksia jatkaa kotoutumissuunnitelmassa sovitun kotoutumista ja työllistymistä edistävän omaehtoisen opintokokonaisuuden suorittamista tilanteessa, jossa kotoutumissuunnitelman enimmäiskesto täytyisi kesken työttömyysetuudella tuettavan omaehtoisen opintokokonaisuuden. Työnhakijana olevan kotoutuja-asiakkaan kotoutumissuunnitelman kestoa voitaisiin perustellusta syystä pidentää (alle 25-vuotiaat) tai jatkaa (25 vuotta täyttäneet) 31 §:ssä esitetysti enintään yhdellä vuodella omaehtoisten opintojen suorittamiseksi, jos kotoutuja-asiakas on kotoutumissuunnitelman kahden tai neljän vuoden enimmäiskeston tullessa täyteen tukemisen edellytykset täyttyvät. Pidentämisen ja jatkamisen eroa on kuvattu tarkemmin 31 §:n perusteluissa.

Pykälän 6 *momentti* on uusi ja sillä pyrittäisiin vahvistamaan kotoutumisen ja työllistymisen edistämisen suunnitelmallista jatkumoa kotoutumissuunnitelman voimassaolon päättyessä. Työnhakijana olevien kotoutuja-asiakkaiden työllistymistä edistävistä palveluista, kuten kieli-aidon jatkokehittämisestä ja työllistymisvalmiuksien vahvistamisesta, voitaisiin sopia työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen mukaisesti.

24 §. *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 sovituihin 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 ennakoida kotoutuja-asiakkaan palvelutarpeessa tapahtuvia muutoksia.

Pykälän 3 *momentti* on uusi ja sen mukaisesti työnhakijana olevaa kotoutuja-asiakasta koskisivat työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 39 §:n mukaiset työnhakijan velvollisuudet.

Lisäksi pykälän 4 *momentin* mukaan velvollisuuksien laiminlyöminen vaikutuksesta oikeuteen saada työttömyysetuutta säädettäisiin työttömyysturvalaissa ja vaikutuksesta toimeentulotukeen toimeentulotuesta annetusta laista. 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. Eduskunta on mietinnössään kotoutumisen selontekoon (HaVM 10/2022 vp) pitänyt tärkeänä, että kotoutumissuunnitelman noudattaminen olisi kotoutuja-asiakkaalle aidosti velvoittavaa ja edellyttänyt, että toimenpiteisiin osallistumisen velvoittavuuden tueksi säädettyjä toimia käytetään tarvittaessa. Lasten ja nuorten osalta velvollisuus liittyisi lähinnä oppivelvollisuuden suorittamiseen. Muiden kuin työnhakijoina olevien osalta kotoutumissuunnitelman velvoittavuus määrittyisi heidän muiden sitoumustensa perusteella ja lähtökohtaisesti kotoutumissuunnitelman noudattamatta jättämisestä ei voitaisi asettaa samalla tavoin etuuksien menettämiseen liittyviä sanktioita. Esimerkiksi hoitovapaalla olevan kotoutuja-asiakkaan oikeutta perhe-etuuksiin ei voida rajoittaa, mikäli hän laiminlyö kotoutumissuunnitelmansa toteuttamista. Luvussa 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys on arvioitu osaltaan myös kotoutumissuunnitelman velvoittavuutta tarkemmin.

25 §. Monikielinen yhteiskuntaorientaatio. Pykälässä säädettäisiin uudesta kotoutumisen edistämisen palvelusta, jonka tarkoituksena on lisätä maahanmuuttajien tietoisuutta muun muassa suomalaisesta yhteiskunnasta sekä oikeuksista ja velvollisuuksista. Yhteiskuntaorientaatio olisi määritelty 5 §:ssä.

Ehdotetun 1 *momentin* mukaan kunnan olisi järjestettävä kotoutuja-asiakkaille yhteiskuntaorientaatio mahdollisuuksien mukaan heidän äidinkielillään tai muutoin hyvin osaamalla kielillä kotoutuja-asiakkaiden kunnassa esiintyvät palvelu- ja kielelliset tarpeet huomioiden. Omalla äidinkielellä tarjottava ja opetusmuotoinen yhteiskuntaorientaatio takaisi jatkossa paremmin tiedon välittämisen maahanmuuttajille. Opetusmuotoinen orientaatio lisää 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. Myös tällöin kotoutuja-asiakkaalle tulisi mahdollisuuksien mukaan tarjota yhteiskuntaorientaation kirjallinen materiaali omatoimista tutustumista varten. Kunkin asiakkaan osalta olisi myös arvioitava, minkä muotoisena ja -laajuisena orientaatio olisi tarpeellista toteuttaa.

Lähiopetusmuotoisena toteutettu yhteiskuntaorientaatio tukisi erityisesti esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidottomien sekä digitaidoiltaan heikompien kotoutuja-asiakkaiden mahdollisuuksia osallistua palveluun ja omaksua orientaation sisällöt.

Koska monikielisen yhteiskuntaorientaation kohderyhmään kuuluisi todennäköisesti laajasti eri kieliä äidinkielenään puhuvia kotoutuja-asiakkaita, mukaan lukien harvinaisiin kieliryhmiin kuuluvia, voitaisiin yhteiskuntaorientaatio tarjota äidinkielen sijaan myös sellaisella kielellä, jota kotoutuja-asiakas muutoin hyvin osaa. Riippuen maahanmuuttajien määrästä kunnassa ja kielen harvinaisuudesta, täysin äidinkielinen opetus voisi osoittautua haastavaksi toteuttaa. Kuntien yhteistyömahdollisuuksia ja myös etäopetusta hyödyntäen voitaisiin lisätä orientaation opetuksen tarjontaa ja kielivalikoimaa yhteiskuntaorientaation toteuttamisessa. Palvelun toteuttaminen todennäköisesti tulee edellyttämään myös kuntien yhteistyössä järjestämää valtakunnallista etäopetuksena tuotettua palvelua. Kielivaatimuksen täyttämiseksi tarvittaessa voitaisiin hyödyntää myös tulkintemistä. Kunnassa esiintyvä tarve ja kunnan tosiallinen yhteiskuntaorientaation järjestämismahdollisuus huomioiden, voitaisiin yhteiskuntaorientaation toteuttamisessa hyödyntää myös eri kielillä tuotettua audio- tai kirjallista materiaalia, jos se katsottaisiin tarkoituksenmukaiseksi kyseisessä tilanteessa. Valtakunnallisesti tasalaatuisen ja yhtenäisen materiaalin tarjoaminen vähintään yleisimmillä kotoutuja-asiakkaiden puhumilla kielillä edellyttää todennäköisesti yhteiskuntaorientaation opetuksessa käytettävän valtakunnallisen materiaalin tuottamista, ylläpitoa ja käännättämistä. Vastuu materiaalin tuottamisesta voisi soveltua valtion valtakunnalliseksi tehtäväksi. Keskeistä olisi, että kotoutuja-asiakkaalle saataisiin välitettyä tietoa vähintään yhteiskuntaorientaation keskeisten osa-alueiden osalta. Kunta voisi toteuttaa yhteiskuntaorientaation itse tai ulkoistaa sen palveluntuottajan toteutettavaksi. Kunta voisi harkintansa mukaan tarjota yhteiskuntaorientaatiota kotoutuja-asiakkaiden lisäksi myös muille maahanmuuttajille, joiden arvioi hyötyvän orientaation sisällöistä. Kunta voisi myös järjestää yhteiskuntaorientaation yhteisesti eri työmarkkina-asemassa oleville kotoutuja-asiakkaille.

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. Myös yhteiskuntaorientaation sisältöjen tuottamisen osalta olisi keskeistä tehdä yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa.

Ehdotettu 3 *momentti* sisältäisi asetuksenantovaltuuden. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä monikielisen yhteiskuntaorientaation sisällöstä ja toteuttamisesta.

26 §. Kotoutumiskoulutuksen sisältö. Pykälässä säädettäisiin kotoutuja-asiakkaalle, joka ei olisi oppivelvollisuuslain (1214/2020) mukainen oppivelvollinen, järjestettävän kotoutumiskoulutuksen sisällöistä ja koulutuksen kielellisestä tavoitteesta. Oppivelvollisuudella tarkoitettaisiin Suomen koulutusjärjestelmän mukaista oppivelvollisuutta. Oppivelvollisuuslain mukaisesti oppivelvollisia ovat Suomessa vakinaisesti asuvat lapset. Oppivelvollisuus päättyy, kun lapsi täyttää 18 vuotta tai kun hän tätä ennen suorittaa toisen asteen tutkinnon. Kotoutuja-asiakkaina voi myös olla sellaisia henkilöitä, jotka eivät ole oppivelvollisuuden piirissä johtuen esimerkiksi oleskeluluvan tilapäisyydestä. Tästä johtuen sanamuodoksi esitetään ”joka ei ole oppivelvollinen”.

Säädetyt mukaisesti lähinnä täysi-ikäiset kotoutuja-asiakkaat muodostaisivat kotoutumiskoulutuksen pääasiallisen kohderyhmän. Pykälällä ei kuitenkaan rajattaisi mahdollisuutta kotoutumiskoulutusta yksistään kotoutuja-asiakkaille, vaan kotoutumiskoulutusta voitaisiin nykyistä vastaavasti järjestää yksilön tarpeen niin edellyttäessä myös maahanmuuttajalle, jolla ei ole voimassa olevaa kotoutumissuunnitelmaa.

Oppivelvollisille tarjottavasta kotoutumista edistävästä koulutuksesta säädetään oppivelvollisuuslaissa, jonka mukaisesti 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 edistämisestä annetun lain (1386/2010) 20 §:n 2 momentissa tarkoitettuja aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita tai Opetushallituksen laatimaa maahanmuuttajille tarkoitettun koulutuksen opetussuunnitelmasuosittelua. Lisäksi oppivelvollisuuslain mukaan oppivelvollinen, joka on suorittanut perusopetuksen oppimäärän tai sitä vastaavat opinnot mutta jolta puuttuu perusopetuksen jälkeisen koulutuksen suorittamiseksi riittävä suomen tai ruotsin kielen taito, voi suorittaa oppivelvollisuutta osallistumalla aikuisten perusopetukseen.

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. Koulutuksella edistettäisiin kotoutuja-asiakkaan kotoutumissuunnitelmassa asettuja tavoitteita.

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, mikä mahdollistaa suomen ja ruotsin kielen rinnakkaisen opiskelun tarvittaessa. Valtioneuvoston kansalliskielistrategian¹⁴⁶ 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 latina-laisten kirjainten osaamista. Edellytyksenä on, että henkilöllä on sellaiset oppimisvalmiudet ja osaaminen, että lyhyehkö moduuli riittää ja että osallistuminen kotoutumiskoulutukseen on muutoin hänelle tarkoituksenmukaisinta.

Pykälän 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 tulisi sisältyä myös aiemman osaamisen tunnistamista. Koulutukseen sisältyvällä osaamisen tunnistamisella tuettaisiin kotoutumiskoulutuksen yksilöllistämistä maahanmuuttajan tarpeisiin, mukaan lukien ammatillinen kotoutumiskoulutus sekä kotoutumiskoulutuksen jälkeistä ohjautumista maahanmuuttajalle parhaiten sopivalle koulutuspolulle, mukaan

¹⁴⁶ Nationalspråkstrategin, Kansalliskielistrategia: Statsrådets principbeslut, Valtioneuvoston periaatepäätös. 2021. Statsrådets publikationer 2021:87.

lukien ammatillinen koulutus, pätevöitymiskoulutus ja muut mahdolliset koulutusta ja työllistymistä yhdistävät mallit. Säädestä toimeenpantaisiin työvoimapalveluiden, koulutuksen järjestäjien ja oppilaitosten sekä muiden keskeisten viranomaisten ja toimijoiden yhteistyössä. Erityisesti mikäli opiskelijan työllistymisen kannalta on olennaista saada pätevyys Suomessa säänneltyyn ammattiin, opiskelija ohjataan tutkinnon tunnustamiseen toimivaltaiselle viranomaiselle, esimerkiksi Opetushallitukseen tai Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoon. Koulutuksen aikana neuvotaan 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 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. Kotoutuja-asiakkaan kielitaitotavoite voitaisiin asettaa myös B1.1. tasoa korkeammalle tasolle eikä B1.1. tason saavuttaminen olisi este kotoutumiskoulutukseen osallistumiselle.

Kotoutumissuunnitelmassa voitaisiin sopia kielellisen tavoitteen asettamisesta alemmalle tasolle, mikäli sille olisi erityisiä perusteita. Tällaisia perusteita voisivat olla esimerkiksi maahanmuuttajan ikä, sairaus tai vamma. Perusteena voisi olla myös työvoiman ulkopuolella olevan maahanmuuttajan kohdalla osa-aikainen osallistuminen koulutukseen. Alentamista ei kuitenkaan tulisi esimerkiksi vamman vuoksi tehdä kategorisesti vaan etsittävä yksilöllisiä ratkaisuja, jotka tukevat kielellisen osaamisen kehittämistä. 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 kielitaidon päättötestauksesta olisi uusi. Kotoutumiskoulutuksen osana arvioidaan opiskelijoiden kielitaitoa myös tällä hetkellä, ja kielitaidon ja muun oppimisen arvioinnin toteuttamista ohjataan kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteilla.

Esityksellä luotaisiin säädöspohja valtakunnallisesti yhtenäiselle suomen ja ruotsin kielitaidon päättötestaukselle ja varmistettaisiin kotoutumiskoulutuksessa kielitaidon päättötestauksen yhdenmukainen toteuttaminen osana järjestettäviä kotoutumiskoulutuksia. Päättötestauksen avulla pyrittäisiin parantamaan kielitaidon tavoitteiden toteutumisen seuraamista, testauksen yhteismittaisuutta eri järjestäjien kesken sekä tukemaan jatko-ohjausta muihin palveluihin tai koulutukseen kotoutuja-asiakkaan kielitaitotasoa vastaavasti. Kielitaitotasoa koskevan tiedon kerääntyminen ja seuranta mahdollistaisi myös yhteiskunnallisen keskustelun tietoon perustuen.

Opetushallitukselle ehdotetaan säädettävän vastuu kotoutumiskoulutuksen kielitaidon päättötestauksen 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 päättötestausta 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. Esimerkiksi työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien, kuten kotona lapsia hoitavien vanhempien osalta voisi olla perusteltua poikea opetussuunnitelman perusteista, mikäli koulutusta toteutettaisiin opiskelijan elämäntilanteen vuoksi osa-aikaisesti.

Lisäksi momentin mukaan Opetushallitus määräisi suomen tai ruotsin kielitaidon päättötestauksen toteuttamisesta, kuten edellä on kuvattu. Opetushallituksen antamassa määräyksessä täsmennettäisiin ainakin päättötestauksen toteuttamistapoja, sisältöjä ja vastuita. Kielitaidon päättötestauksen kehittämisessä ja toteuttamisessa huomioitaisiin maahanmuuttajien yksilölliset lähtökohdat ja kiinnitettäisiin erityistä huomiota yhdenvertaisuuden ja vertailukelpoisuuden varmistamiseen.

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 työvoimakoulutuksena 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 opiskeluvaiheeseen 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.

27 §. Kotoutumiskoulutuksen järjestäminen. Pykälässä säädettäisiin kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä ja kotoutuja-asiakkaan ohjaamisesta koulutukseen. Säännöstä muutettaisiin vastaamaan työvoimapalveluiden järjestämistä koskevaa lakiehdotusta, jonka mukaan kunnan tai kuntayhtymän työvoimaviranomainen vastaisi jatkossa työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä. Työvoimakoulutuksesta säädettäisiin kyseisen lakiehdotuksen 7 luvussa. Säännöksellä olisi liittymäpintoja myös työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 4 §:ään, jonka mukaan työvoimapalveluita 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 olisi tarjolla kotoutumiskoulutusta kunnassa asuvien kotoutuja-asiakkaiden tarvetta vastaavasti. Kunta voisi kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 8 §: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. Lisäksi kunnan tulisi kotoutumiskoulutuksen järjestämisessä huomioida mahdollisuudet ruotsinkieliseen kotoutumiseen kunnassa asuvien kotoutuja-asiakkaiden tarvetta vastaavasti.

Työvoiman ulkopuolella olevien kotoutuja-asiakkaiden erityiset tarpeet saattavat liittyä esimerkiksi varhaiskasvatustarpeiden mukaisella varhaiskasvatuksella tai muulla lastenhoidolla tuetun koulutuksen järjestämiseen, jotta voitaisiin nopeuttaa heidän pääsyään koulutukseen ja tätä kautta edistää myös heidän myöhempää työllistymistään. Kotona lapsia hoitavien vanhempien koulutusta voitaisiin toteuttaa esimerkiksi vapaan sivistystyön koulutusta ja kunnallista varhaiskasvatusta yhdistämällä. Työssä olevien kotoutuja-asiakkaiden mahdollisuuksia osallistua koulutukseen edistäisivät muun muassa iltaisin toteutettavat koulutukset. Työssä olevien maahanmuuttajien kielikoulutuksen tarpeisiin voitaisiin vastata myös työvoimapalveluiden yhteishankintakoulutuksena järjestettävällä Työpaikka suomi-/ruotsi-palvelulla. Kotoutumiskoulutuksen toteuttamisessa tulisi huomioida myös ne ryhmät, joilla on terveydentilan vuoksi erilainen tilanne opiskelun suhteen.

Ehdotettu säännös ei rajaisi kotoutumiskoulutuksen kohderyhmää yksinomaan kotoutuja-asiakkaisiin vaan työvoimakoulutuksena järjestettävää kotoutumiskoulutusta voitaisiin järjestää myös maahanmuuttajille, jotka eivät olisi enää oikeutettuja kotoutumissuunnitelmaan, mutta joiden työllistymisen edistäminen edellyttäisi kotoutumiskoulutusta. Lisäksi maahanmuuttajien, joilla ei enää olisi oikeutta kotoutumissuunnitelmaan, olisi muita työnhakijoita vastaavasti mahdollista opiskella työttömyysetuudella tuettuna omaehtoisesti työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa lakiehdotuksessa säädetyn mukaisesti sekä työttömyysturvain mukaisina lyhytkestoisina opintoina ja sivutoimisesti.

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 se olisi kotoutuja-asiakkaan tarpeiden näkökulmasta perusteltua. Kuntapohjaisten toteuttamistapojen lisäksi kotoutumiskoulutuksen toteuttamisessa voidaan kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 8 §:n mukaisesti hyödyntää alueellisia ja valtakunnallisia toteutustapoja kuntien yhteistyössä. Eduskunta (HaVM 10/2022 vp) on lausunut, että koulutuksia hankkivien tahojen tulee painottaa laatua ja vaikuttavuutta hankinnan kriteereinä.

Pykälän 2 momentin mukaan kotoutuja-asiakkaan, joka on rekisteröitynyt työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetuksi työnhakijaksi, kotoutumiskoulutusta järjestettäisiin pääsääntöisesti työvoimakoulutuksena siten kuin

työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa lakiehdotuksessa säädettäisiin. Työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen osalta sovellettaisiin mitä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 2 luvussa säädettäisiin kunnan järjestämisvastuusta.

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 luvussa säädettäisiin.

Kotoutumiskoulutusta voitaisiin toteuttaa kotoutuja-asiakkaalle myös omaehtoisena opiskeluna. Tämä koskee erityisesti työvoiman ulkopuolisia kotoutuja-asiakkaita, jotka eivät ole työvoimakoulutuksen ensisijaista kohderyhmää. Myös työnhakijana olevien kotoutuja-asiakkaiden kotoutumiskoulutusta voidaan toteuttaa omaehtoisena opiskeluna. Näiltä osin keskeisiä olisivat erityisesti vapaan sivistystyön lukutaitokoulutukset ja aikuisten perusopetus, minkä lisäksi omaehtoinen koulutustarjonta täydentäisi työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen tarjontaa.

Pykälän 3 *momentin* mukaan kunnan vastuulle kuuluisi lisäksi kotoutumiskoulutuksen yhteensovittaminen kotoutumishojelman muiden palveluiden (esimerkiksi monikielisen yhteiskuntaorientaation), työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa lakiehdotuksessa säädettävien työvoimapalveluiden samoin kuin kansallisen koulutusjärjestelmän kanssa siten, että maahanmuuttajien käytössä on yhteensovittettuja työllistymistä ja ammatillista osaamista ja pätevöitymistä edistäviä palvelukokonaisuuksia. Eri palveluiden suunnittelun ja toteuttamisen yhteensovittamisella varmistettaisiin, että maahanmuuttajalla olisi tarjolla tarkoituksenmukaisia osaamisen kehittämisen palvelukokonaisuuksia, jotka vastaisivat sekä eri kotoutuja-asiakkaiden että alueen työmarkkinoiden tarpeisiin. Tehokas yhteensovittaminen kansallisen koulutusjärjestelmän kanssa olisi oleellista maahanmuuttajien aiemman osaamisen tunnistamisessa ja yhteistyössä oppilaitosten kanssa oikealle koulutuspolulle ohjaamiseksi.

28 §. 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 säädetyn 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 edistävästä omaehtoisesta opiskelusta olisi ennen opiskelun aloittamista sovittava kotoutumissuunnitelmassa tai monialaisessa kotoutumissuunnitelmassa. Tämä vastaa sitä, mitä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 75 §:ssä säädettäisiin. Kotoutuja-asiakkaan kotoutumissuunnitelma tai monialainen 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 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 työttö-

myysetuudella kotoutuja-asiakkaan täyttäessä 18 vuotta. Täsmennyksellä vastattaisiin oppivelvollisuuden uudistamisen 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 76 §:ssä säädettäisiin. Säännöksen 1 momentin mukaan opintojen muodostamaa kokonaisuutta voitaisiin 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 kuluksi keskeytysaikana. Selvitys olisi esitettävä viipymättä keskeytyksen alkamisen jälkeen.

Ehdotetun 2 *momentin* mukaan oikeudesta opiskelun ajalta maksettavaan kulukorvaukseen säädettäisiin 32 §:ssä sekä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 11 luvussa.

29 §. 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 suomenkieliselä 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 sisällytettäisiin uutena elementtinä kuitenkin 2 *momentti*, jonka mukaan työttömyysetuudella voitaisiin tukea myös muulla kielellä tapahtuvaa opiskelua, jos se sisältyy 25 §:ssä tarkoitettuun yhteiskunta-orientaatioon.

Pykälän 3 *momentin* mukaan tuettavaan omaehtoiseen opiskeluun voi opintojen lisäksi sisältyä työssäoppimisjaksoja taikka kansalaisjärjestö- tai muuta vapaaehtoistoimintaa. Tuettavan omaehtoisen opiskelun kestosta vähintään puolet tulisi 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.

30 §. 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 74 §:n mukaista luetteloa ja voimassa olevan kotoutumislain säännöstä. Lisäksi luetteloa täydennettäisiin ja päivitetettäisiin vastaamaan koulutusjärjestelmää koskevassa lainsäädännössä tapahtuneita muutoksia.

Omaehtoisena opiskeluna voitaisiin 28 ja 29 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttyessä 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 säännöksen 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 26 §: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 pätevöityä ammattiinsa Suomessa ja tukisi näin ollen työllistymismahdollisuuksia.

Omaehtoisen opiskelun tukeminen olisi *ehdotetun 2 momentin mukaan* mahdollista myös muun koulutuksen kuin 1 momentissa tarkoitettujen opintojen osalta, jos se täyttäisi 28 ja 29 §: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.

31 §. *Omaehtoisten opintojen jatkaminen kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston täytyttyä.* Pykälä olisi uusi ja se mahdollistettaisiin tämän lain 28 §:n mukaan työttömyysetuudella tuettavan omaehtoisen opintokokonaisuuden suorittamisen loppuun tilanteissa, joissa kotoutumissuunnitelman 23 §:ssä säädetty enimmäiskesto täyttyy kesken tuettavan omaehtoisen opintokokonaisuuden. Säännöksen avulla poistettaisiin kotoutumislain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain nivelpinnassa syntyneet väliinputoajatilanteet, joissa kotoutuja-asiakas on menettänyt oikeutensa työttömyysetuuteen kokonaan, kun kotoutumissuunnitelman voimassaolo on päättynyt kotoutumislaisissa tarkoitetulla tavalla työttömyysetuudella tuettujen päätoimisten opintojen ollessa vielä kesken. Kotoutumislain mukaan tuettujen omaehtoisten opintojen tukemista ei voitaisi myöskään suoraan jatkaa työvoimapalveluiden järjestämistä koskevan lakiehdotuksen perusteella, koska aiemmin harjoitettuja opintoja voitaisiin tukea työttömyysetuudella kyseisen lakiehdotuksen nojalla lähtökohtaisesti vain silloin, kun opinnot olisivat 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 ole täyttäneet 25 vuotta 23 §:ssä säädetyn kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman 2 tai

4 vuoden enimmäiskeston puitteissa. Säädöksellä 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 kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen perusteella työttömyysetuudella tuettavien omaehtoisten opintojen jatkamiseksi. Edellytyksenä olisi kuitenkin, että kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 32 §:ssä tarkoitetut työvoimapalveluiden järjestämistä koskevan lakiehdotuksen 73-76 §:ssä säädetty edellytykset sekä kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 28 ja 29 §:ssä säädetty edellytykset täyttyisivät edelleen. Kotoutumissuunnitelman pidentäminen omaehtoisten opintojen jatkamiseksi edellyttäisi näin ollen myös, että työvoimapalveluiden järjestämistä koskevan lakiehdotuksen omaehtoisten opintojen tukiaika olisi jäljellä. Opintojen jatkamiseen sovellettaisiin 1 momentin tilanteissa myös mitä työvoimapalveluiden järjestämistä koskevan lakiehdotuksen 104 §:ssä säädetään oikeudesta kulukorvaukseen ja mitä työttömyysturvalain 2 a luvussa säädetään oikeudesta työttömyysetuuteen. Työttömyysturvalain 2 a luku koskee työvoimapolitiisesti moitittavaa menettelyä.

Ehdotettu 2 *momentti* koskisi kotoutuja-asiakkaita, jotka olisivat täyttäneet vähintään 25 vuotta 23 §: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. Edellytyksenä olisi kuitenkin, että opiskelun tukemisen muut edellytykset täyttyvät edelleen ja muun muassa opiskelun tukemisen enimmäisaikaa olisi jäljellä. Tuettava opintokokonaisuus ei voisi kokonaisuudessaan ylittää 24 kuukautta tai aikuisten perusopetuksen osalta 48 kuukautta. Säännöksen nojalla ei voitaisi tukea työttömyysetuudella enää uuden opintokokonaisuuden aloittamista kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston täytyttyä.

Jäljempänä 32 §:n 2 momentissa säädetäisiin oikeudesta kulukorvaukseen ja oikeudesta työttömyysetuuteen 31 §:n 2 momentin tilanteissa. Ehdotetussa 3 *momentissa* säädetäisiin siitä, että henkilön kotoutumissuunnitelma tai monialainen kotoutumissuunnitelma olisi 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa voimassa omaehtoisten opintojen tukemisen osalta, kunnes hänelle laadittaisiin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa lakiehdotuksessa tarkoitettu työllistymissuunnitelma tai sitä vastaava, muu kuin kotoutumissuunnitelma tai monialainen kotoutumissuunnitelma, jotta suunnitelman vaihtumisesta ei aiheutuisi tilannetta, jossa henkilöllä ei väliaikaisesti olisi mitään työvoimaviranomaisen laatimaa voimassaolevaa suunnitelmaa. Säädöksen mukaisesti kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman päättymisen jälkeen tulisi ilman aiheetonta viivästystä laatia työllistymissuunnitelma tai sitä vastaava suunnitelma.

32 §. *Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain soveltaminen omaehtoiseen opiskeluun.* Kotoutumissuunnitelmaan, monialaiseen kotoutumissuunnitelmaan ja 31 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa muuhun suunnitelmaan sisältyvästä omaehtoisesta opiskelusta sopimiseen, tukiaikaan, kotoutuja-asiakkaan velvollisuuksiin, opintojen seurantaan ja keskeyttämiseen sekä kotoutuja-asiakkaan ja koulutuspalvelujen tuottajan tietojenantovelvollisuuden sovellettaisiin, mitä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 9 luvussa säädetään. Kirjaus vastaa voimassa olevan kotoutumislain säännöstä.

Ehdotetun 2 momentin mukaan tuettaessa kotoutuja-asiakkaan omaehtoista opiskelua työttömyysetuudella 31 §:n 2 momentin perusteella ei sovelleta, mitä työvoimapalveluiden järjestämistä koskevan lakiehdotuksen 104 §:ssä säädetään oikeudesta kulukorvaukseen, eikä näihin

opintoihin sovelleta, mitä työttömyysturvalain 2 a luvussa säädetään oikeudesta työttömyysetuuteen. Työttömyysturvalain 2 a luku koskee työvoimapoliittisesti moitittavaa menettelyä. Henkilöllä ei täten olisi oikeutta kulukorvaukseen eikä omaehtoisista opinnoista kieltäytyminen tai niiden keskeyttäminen myöskään johtaisi korvauksettoman ajan asettamiseen. Muulta osin työttömyysturvalain 2 a lukua sovellettaisiin myös opintojen aikana. Säännös koskisi 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 ja perheryhmäkotitoiminnan järjestämisestä laajamittaisen maahantulon tilanteessa sekä rajoitustoimenpiteiden käytöstä perheryhmäkodeissa.

33 §. *Ilman huoltajaa maassa olevan lapsen asumisen järjestäminen.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin hyvinvointialueen tehtäväksi järjestää alueellaan olevan 2 §:n 6 momentissa tarkoitetun lapsen hoiva, huolenpito ja kasvatus perheryhmäkodissa, perhehoitona tai muuten tarkoituksenmukaisella tavalla sosiaalihuoltolain 14 §:ssä tarkoitettuna palveluna. Järjestämisvelvoitteen mukaisia palveluita tulisi järjestää 2 §:n 6 momentissa tarkoitetulle 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, kotoutumisen edistämisestä annetun lain sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta (HE 84/2022 vp). Kyseisellä esityksellä toiminnasta ei kuitenkaan vielä esitetä tehtävän sosiaalihuoltolain mukaista toimintaa, vaan sitä esitetään käsillä olevassa esityksessä.

Pykälän mukaan hyvinvointialueen olisi järjestettävä hoiva, huolenpito ja kasvatus alueellaan olevalle 2 §:n 6 momentissa tarkoitetulle 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 viranomaisten 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 tapauksissa lapsen kehitystä tukee mahdollisuus jäädä samalle paikkakunnalle, jossa hän on ollut turvapaikanhakujan ja jossa hänen kotoutumisensa ja opiskelunsa on käynnistynyt.

Perheryhmäkodista ja perhehoidosta säädetään tarkemmin sosiaalihuoltolakia koskevassa lakiehdotuksessa (2. lakiehdotus) sekä perhehoitolaissa (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 perhehoitolaissa. 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. Tuettulla asumisella tarkoitetaan asumisen tukemista sosiaaliohjauksella ja muilla sosiaalipalveluilla. Täysi-ikäisen voi myös olla tarve asua perheryhmäkodissa jonkin aikaa täysi-ikäistyttyään kun häntä valmistellaan itsenäiseen tai tuettuun asumiseen siirtymiseen.

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 43 §:n 5 momentissa säädettäisiin poikkeus kuntapaikkasopimusta koskevaan säännökseen perhehoitoon ohjautuvien lasten ja nuorten osalta helpottamaan perhehoidon järjestämistä myös sellaiseen kuntaan, jolla ei ole 42 §:ssä tarkoitettua kuntapaikkasopimusta.

Pykälän 2 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 voimassa olevassa kotoutumislaisissa ei oteta kantaa siihen millä perusteella päätös lapsen asumismuodosta tehdään. Palvelutarpeen arviointi aloitetaan jo ennen kuin lapsella on kotikunta. 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. Mikäli lapsi on asunut ryhmäkodissa, myös ryhmäkodilla voi olla lasta koskevaa olennaista tietoa. Tiedonsaantioikeudesta säädetäisiin 87 §:ssä.

Sosiaalihuoltolain mukainen päätös tulisi tehdä myös, mikäli lapsi olisi asunut vastaanottovaiheessa yksityismajoituksessa. Tässä yhteydessä voitaisiin arvioida yksityismajoitusperheen mahdollisuuksia siirtyä perhehoitoperheeksi tai perheen tarvetta saada tukea sosiaalihuoltolain nojalla. 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. Sosiaalihuoltoon 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 43 §:n 5 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.

Pykälän 3 *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. Kuulemisen 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. Kuuleminen on tärkeä osa kunnan ja hyvinvointialueen yhteistyötä palvelujen yhteensovittamiseksi. Kunta ja hyvinvointialue voivat sopia kuulemiselle käytännöt ja yhteyshenkilöt, joiden välillä kuuleminen tapahtuu. Kuulemisen tarkoitus on tukea kunnan ja hyvinvointialueen yhteistyötä perheryhmäkodissa asuvien lasten palveluiden järjestämisessä. Tarkoituksena on varmistaa, että kunnassa on riittävät palvelut yksikköön muuttaville lapsille ja että suunniteltu sijainti olisi tarkoituksenmukainen huomioiden yhteydet esimerkiksi kouluun ja harrastusmahdollisuuksiin. Kuulemisesta säädetään hallintolaissa. Hyvinvointialueen tulisi perustamispäätöksen yhteydessä tuoda esiin kunnan kanta yksikön perustamiseen sekä tietoa niistä palveluista, joita kunnassa on tarjolla ilman huoltajaa tulleille lapsille ja nuorille. Palveluiden soveltuvuutta arvioidaan yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa säädetyn luvan myöntämisen edellytyksiä arvioitaessa.

Perheryhmäkodeissa käytössä olevien rajoitustoimenpiteiden osalta pykälän 4 *momentiksi* esitetään, että aineiden ja esineiden haltuunottoon ja asiakkaan käytössä olevien tilojen tarkastamiseen perheryhmäkodissa sovellettaisiin vastaanottolain 60—62 §:n ja 63 §:n 1—3 momentin sääntelyä. Kyseisessä säännöksessä säädetään aineiden ja esineiden haltuunottoon ja asukkaan käytössä olevien tilojen tarkastamiseen liittyvistä asioista ryhmäkodissa. Aineiden ja esineiden haltuun ottamisesta ja asukkaan käytössä olevien tilojen tarkastamisesta tehdystä pöytäkirjasta toimitetaan jäljennös hyvinvointialueelle ja toimintaa valvovalle aluehallintovirastolle. Ratkaisu olisi muutoin voimassa olevan kotoutumislain perheryhmäkoteja koskevan 28 §:n 3 momentin mukainen, mutta jatkossa kunnan ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen sijaan mainittu pöytäkirjan jäljennös toimitettaisiin hyvinvointialueelle ja aluehallintovirastolle.

Vastaanottolain 60 §:n mukaan asumisyksikön 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. Vastaanottolain 60–63 § viittaukseen 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 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 terveysministeriössä 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 tupakkatuotteita, teräaseita ja K-18-luokituksen pelejä. Esimerkiksi puhelimen käytöstä on pysytty sopimaan lapsen kanssa keskustellen. Rajoitustoimenpiteille on ollut laajempaa tarvetta vuosina 2016–2019, kun Suomessa oli huomattavasti suurempi määrä ilman huoltajaa tulleita alaikäisiä. Vuonna 2019 laaditussa selvityksessä¹⁴⁷ rajoitustoimenpiteitä oli vuoden aikana jouduttu käyttämään useita kymmeniä kertoja. Rajoitustoimenpiteiden käytön tavoitteena on niiden kohteena olevan lapsen tai yksikön muiden lasten tai aikuisten taikka omaisuuden suojaaminen. 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.

Tarvetta täsmentää perheryhmäkodeissa käytössä olevista rajoitustoimenpiteistä annettua sääntelyä arvioitaisiin myös osana sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden ja potilaiden itsemääräämisoikeutta koskevan lainsäädännön uudistusta.

Lisäksi momentissa säädettäisiin siitä, että jos perheryhmäkotipalvelua tuottaa yksityinen palveluntuottaja, hänellä on laissa säädetty toimivalta rajoitustoimenpiteisiin, mutta myös tällöin tähän sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Muutoksenhausta aineiden ja esineiden haltuunottoa tai tilojen tarkastamista koskevaan päätökseen säädetään 95 §:ssä.

34 §. Alaikäisenä *ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen ja nuoren tuki*. Pykälä olisi uusi ja sen aiheena olisi alaikäisenä ilman huoltajaa saapuneille lapsille ja 18–24-vuotiaille nuorille tarjottu tuki.

Pykälän *1 momentti sisältää* 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. Kunnan on järjestettävä kotoutumista edistäviä palveluita yksilöllisen tarpeen mukaisesti. Sekä hyvinvointialueella että kunnalla on velvoite järjestää alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleille nuorille heidän tarvitsemiaan palveluita. Kirjauksen tavoitteena on lisätä oikea-aikaisten ja tarvittavien palveluiden saatavuutta sekä vähentää kuntien ja alueiden välisiä eroja palveluiden järjestämisessä ja toteuttamisessa.

¹⁴⁷ Martiskainen & Toivonen. 2019. Kotoutumisen polku Ilman huoltajaa tulneiden lasten oikeudet, tarpeet ja palvelut. Lastensuojelun Keskusliiton verkkojulkaisu 6/2019 (https://www.lskl.fi/wp-content/uploads/Kotoutumisen_polku_.pdf).

Momentin mukaan hyvinvointialueen ja kunnan olisi yhteensovittava ilman huoltajaa maahan tulleelle lapselle tai nuorelle järjestämiään palveluita. Hyvinvointialueella on palveluiden yhteensovittamista koskeva velvoite myös sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisestä annetun lain 10 §:n perusteella. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 10 §:n mukaisesti hyvinvointialueen on muun muassa huolehdittava yhteensovitetuista palveluista laaja-alaisesti tarvitsevien asiakasryhmien ja asiakkaiden tunnistamisesta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen yhteensovittamisesta hyvinvointialueen muiden palvelujen kanssa. Lisäksi hyvinvointialueen on osaltaan yhteensovittava 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 tarkoitetut 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, joille tulee nimetä sosiaalihuoltolain 42 §:ssä tarkoitettu omatyöntekijä, jonka tehtävänä on osaltaan koordinoita ja yhteensovitaa palveluita.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että 2 §:n 6 momentissa tarkoitettulla lapsella tai nuorella on oikeus 1 momentissa tarkoitettuun tukeen, kunnes hän täyttää 25 vuotta. Kyseessä olisi subjektiivinen oikeus tukeen, jos lapsella tai nuorella on sille tarvetta.

Myös voimassa olevassa kotoutumislaisissa on rajausta 25 ikävuoteen ja lisäksi rajauksena huoltajan saapuminen Suomeen, joka koskee niin lapsia kuin nuoria. Täysi-ikäisillä ei kuitenkaan ole huoltajaa, joten rajausta voidaan tämän ryhmän osalta poistaa. Tukea on mahdollista tarjota tarvittaessa lapselle myös sen jälkeen, kuin hänen huoltajansa on saapunut Suomeen, sillä huoltajalla ei aina ole maahantuluaan välitöntä kykyä tukea lastaan riittävästi.

Nuorille tulisi tarjota tukea yksilöllisen palvelutarpeen nojalla. Hyvinvointialue ja kunta vastaavat pykälän mukaan tuen ja palveluiden tarjoamisesta sekä tarjoamiensa palveluiden yhteensovittamisesta keskenään. Nuoren näkökulmasta on tärkeää, että tuki toteutuu konkreettisena ja matalalla kynnyksellä tarjottavana aikuistumisen tukena, jota on saatavissa nuoren arjessa myös virka-ajan ulkopuolella.

Tuella tarkoitetaan kokonaisvaltaista tukea 18–24-vuotiaalle 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.

35 §. Edustajan määrääminen. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että oleskeluluvan saaneelle kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 6 momentissa tarkoitettulle 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 tehtävänsä 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 lakiehdotusta suppeampaan 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. Sisällyttämällä viittaus kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 6 momenttiin suljettaisiin pois muut Suomessa ilman huoltajaa olevat, esimerkiksi alaikäiset vaihto-opiskelijat.

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 koskevista vaatimuksista (2013/33/EU, 24 artikla) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kansainvälisen suojelun myöntämisestä tai poistamista koskevista 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 maahanmuuttophallinnossa 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. Hakemusta tehdessään hyvinvointialueen viranhaltija arvioisi edustajan kelpoisuutta ja sitä, onko edustajalla käytettävissä edustajatoiminnan hoitamisen kannalta olennaiset tiedot ja taidot. Työ- ja elinkeinoministeriö on luonut edustajille sähköisen koulutuksen, jonka suorittamalla edustaja saa tehtävän edellyttämät perustiedot.

Pykälän 3 *momentin* mukaan edustajan määräisi käräjäoikeus, jonka tuomiopiirissä lapsen kotikunta sijaitsee. Voimassa olevassa kotoutumislaisissa on tältä osin viittaus vastaanottolakiin, jonka mukaan päätöksen tekee se käräjäoikeus, jonka tuomiopiirissä sijaitsevan vastaanottokeskuksen asiakkaaksi lapsi on rekisteröity. Kotoutumislaisissa ei kuitenkaan ole syytä olla viittausta vastaanottokeskustaikakuntaan vaan päätöksen tulisi se tehdä se käräjäoikeus, jonka tuomiopiirissä lapsen kotikunta sijaitsee. Muutoin sääntely jäisi sisällöltään nykyisenkaltaiseksi mutta sen sijaan, että viitattaisiin vastaanottolakiin, sisältö tuotaisiin kotoutumislakia koskevaan ehdotukseen. Käräjäoikeuden tekemään päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hovioikeuteen siten kuin oikeudenkäymiskaaressa säädetään. Edustajan määräämistä koskevaa päätöstä on noudatettava, vaikka päätös ei ole saanut lainvoimaa.

Pykälän 4 *momentin* mukaan käräjäoikeuden olisi ilmoitettava hyvinvointialueelle, kunnalle, Maahanmuuttovirastolle ja väestötietojärjestelmään lapsen edustajan määräämistä tai tehtävästä vapauttamista koskevista päätöksistä. Säännös olisi nykyisäntelyn mukainen muutoin, mutta käräjäoikeuden ilmoitusvelvollisuutta laajennettaisiin, niin että ilmoitus tulisi tehdä nykyisten kunnan, Maahanmuuttoviraston ja väestötietojärjestelmän lisäksi hyvinvointialueelle. Hyvinvointialueen tehtävä olisi kirjata tieto edustajasta edellä mainittuun ulkomaalaisasioiden asiankäsitteilyjärjestelmään,

Pykälän 5 *momentin* mukaan, jos lapsella on edustajan hoidettavana olevaa omaisuutta holhous-toimesta annetun lain 66 §:ssä säädettyllä tavalla, käräjäoikeuden 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.

36 §. Edustajatoiminnan ohjaus, suunnittelu ja valvonta. Pykälä olisi uusi. Voimassa olevassa kotoutumislaisissa 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 vastaanottokeskus, voivat käyttää muun muassa edustajan yksilöinti- ja yhteystietoja edustajatoiminnan ohjaukseen, suunnitteluun ja valvontaan.

Oleskeluluvan saaneiden edustajatoiminnan osalta toiminnan ohjauksesta, suunnittelusta ja valvonnasta vastaisi ehdotuksen mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Ohjaustehtävä pitäisi sisällään esimerkiksi edustajien koulutuksen järjestämistä ja edustajille suunnatun ohjeistuksen laatimista sekä edustajien neuvomista. Suunnittelutehtävä pitäisi sisällään esimerkiksi sen seuraamista, että alueella on riittävästi osaavia edustajia tarpeeseen nähden ja tarvittaessa uusien edustajien rekrytoimista. Valvontatehtävä kattaisi muun muassa sen seuraamista, että edustajat osallistuvat koulutuksiin asianmukaisesti ja ettei edustajalla ole liian montaa edustettavaa hänen resursseihinsa nähden. Valvontatehtävä kattaisi ainakin edustajia koskevien valitusten vastaanottamisen ja puuttumisen edustajien toiminnassa ilmeneviin puutteisiin. Mikäli edustajatoiminta olisi puutteellista, lapsen edun vastaista tai edustaja laiminlöisi tehtäviään, eikä tilanne paranisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ohjauksesta huolimatta, tulisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen esittää hyvinvointialueelle, että se tekee edustajan tehtävästä vapauttamista koskevan hakemuksen. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tekisi ohjaus-, suunnittelu- ja valvontatehtävässään yhteistyötä Maahanmuuttoviraston, hyvinvointialueiden ja perheryhmäkotien sekä muiden tarvittavien viranomaisten kanssa.

37 §. 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 koskevista asioista. Vaikka edustaja olisi nimetty vastaanottolain nojalla käyttäisi hän kuitenkin puhevaltaa kaikissa lapsen henkilöä ja varallisuutta koskevista asioista, myös oleskeluluvan saamisen jälkeen olennaisissa kysymyksissä, kuten perheen yhdistämisen edistämisessä tai alaikäisen jatkolupien hakemisessa. Edustajan tehtäviin ei kuuluisi lapsen päivittäinen hoito, kasvatus 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 toimissa, 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.

38 §. 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 synn vuoksi estynyt tai kykenemätön hoitamaan tehtävänsä taikka jos siihen on muu erityinen syy. Momentti olisi voimassa olevan kotoutumislain 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 tai jos huoltaja ei pystyisi välittömästi maahan tultuaan hoitamaan lapsen asioita riittävällä tavalla. Näissä tilanteissa on lapsen edun mukaista, että edustaja voi hoitaa lapsen asioita, kunnes huoltaja on merkitty järjestelmään ja hänellä on tosiasiaa mahdollisuus hoitaa lapsen asioita tai kunnes hänellä on tehtävien hoitamiseen riittävä kyky. 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, että

hakemuksen voi tehdä Maahanmuuttovirasto eikä hyvinvointialue, joka on kotoutumislaissa oikea viranomainen tehtävään. Koska edustajuus ei pääty automaattisesti esimerkiksi perheen yhdistämistapauksissa, 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 kotoutumislaissa, käräjäoikeuden tekemään päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hovioikeuteen siten kuin oikeudenkäymiskaaressa säädetään. Edustajan tehtävästään vapauttamista koskevaa päätöstä olisi noudatettava, vaikka päätös ei olisi saanut lainvoimaa.

Pykälän 4 momentin mukaan käräjäoikeuden ilmoitusvelvollisuuteen sovellettaisiin, mitä 35 §: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 määrittäminen edunvalvojalle ei siten lakkauttaisi kokonaan edustajan tehtävää, ainoastaan sen tehtävän osalta, mihin edunvalvoja on määrätty.

39 §. Edustajalle maksettava palkkio ja kulut. Pykälä olisi voimassa olevan kotoutumislain mukainen ja sen perusteella Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten 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 kulkukorvauksesta (115/2012), joka esitetään myöhemmin valmisteltavalla asetuksella kumottavaksi ja annettavaksi uudelleen tämän lakiehdotuksen ja edellä mainitun kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain nojalla.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen nimi muuttuu työvoimapalvelu-uudistuksessa hallituksen esityksellä työvoimapalveluiden järjestämisestä (HE xx/2022) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskukseksi. Tässä esityksessä viranomaisesta käytetään jatkossa lyhytnimeä *kehittämis- ja hallintokeskus*.

4 luku **Kuntaan ohjaaminen**

Luvussa säädettäisiin kuntaan ohjaamisesta ja kuntapaikoista. Nämä käsitteet olisi määritelty 5 §:ssä. Lisäksi luvussa säädettäisiin kunnan kuntapaikalle ohjattavien vastaanottoon liittyvistä tehtävistä. Pakolaisten vastaanottaminen Suomeen ja kuntaan ohjaamiseen liittyvät asiat ovat

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 2 ja 26 kohdan nojalla, jotka koskevat oikeutta oleskella maassa ja ulkomaalaislainsäädäntöä, valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia. Sen vuoksi nämä asiat ovat itsehallintolain 30 §:n nojalla myös Ahvenanmaalla valtakunnan viranomaisille kuuluvia tehtäviä. Asiaa on kuvattu tarkemmin hallituksen esityksen HE 100/2014 vp perusteluissa.

40 §. 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 valtakunnalliset kuntapaikkatavoitteet 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 toimitaisivat 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, ilman huoltajaa maassa olevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden asuinyksiköiden määrä sekä se, että käytännössä vastaanottokeskukset pystyvät tukemaan itsenäisesti kuntaan muuttavien luvansaaneiden turvapaikanhakijoiden muutttoa vastaanottokeskuksen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen alueelle.

41 §. Kuntaan ohjaamisen alueellinen suunnittelu, kehittäminen ja toimeenpano. Ehdotettu pykälä olisi uusi, mutta sisältäisi elementtejä, joita voimassa olevan kotoutumislain 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 varautumisesta, erityisesti kuntapaikkojen osalta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten olisi tuettava alueellaan kuntia ja hyvinvointialueita kuntapaikalle muuttavien sekä vastaanottokeskuksen tukitoimin ja itsenäisesti muuttavien henkilöiden vastaanottoon varautumisessa, mitä kuvataan jäljempänä 42, 43 ja 55 §:n perusteluissa tarkemmin. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset tekevät kuntaanohjaamisessa yhteistyötä Maahanmuuttoviraston ja vastaanottokeskusten kanssa. Vastaanottokeskusten toimintaa ohjaa Maahanmuuttovirasto.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset 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 koordinoita ja tukea viranomaisyhteistyötä ja kuntien ja hyvinvointialueiden varautumista 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden vastaanottoon. Myös kuntaanohjaamisen alueellisessa suunnittelussa ja kehittämisessä tulisi huomioida kotoutumisen tavoitteiden lisäksi liittymäpinnat muun muassa työllisyys-, alue- ja kaupunkipolitiikan tavoitteisiin.

Alueellinen strategia, johon vastaanoton alueella tulisi perustua, tukisi kuntaan ohjaamisen poikkihallinnollista yhteistyötä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten, Maahanmuuttoviraston, vastaanottokeskusten ja kuntien sekä hyvinvointialueiden välillä. Strategia olisi lähtökohtaisesti monivuotinen, mutta sitä tulisi tarkistaa vuosittain.

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 tiedonvaihdoilla 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.

42 §. *Sopimus kuntaan ohjaamisesta ja kotoutumisen edistämisestä.* Pykälä vastaisi sisällöllisesti voimassa olevan kotoutuslain 41 §:ssä tarkoitettua sopimusta kuntaan osoittamisesta ja kotoutumisen edistämisestä. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan kunta voisi laatia elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa sopimuksen kuntaan ohjaamisesta ja kotoutumisen edistämisestä. Sopimuksella kunta sopii varautumisesta 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden vastaanottoon. Sopimuksen osana on sovittava kuntapaikoista, joille 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettu henkilö voitaisiin 43 §:n mukaisesti ohjata. Sopimuksilla varmistettaisiin erityisesti kiintiöpakolaisten ja haavoittuvassa asemassa olevien luvansaavien turvapaikanhakijoiden ja tilapäistä suojelua saaneiden kuntaan sijoittuminen.

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 varautumisesta kuntapaikalle sekä vastaanottokeskuksen tukitoimia hyödyntäen tai niitä ilman kuntaan muuttavien vastaanottoon, kotoutumisohjelman- toteuttamisesta, yhteistyöstä hyvinvointialueen kanssa ja erityistä tukea tarvitsevien palvelutarpeiden huomioimisesta.

Kuntaan ohjaamisesta ja kotoutumisen edistämisestä tehty sopimus olisi edellytys 59 §:ssä säädetysti valtion korvauksille.

Sopimuksen tekoprosessin yhteydessä voitaisiin keskustella kunnan edustajan osallistumisesta kiintiöpakolaisten vastaanoton ja kotoutumisen edellytysten arviointiin kiintiöpakolaisten valinnoissa, joiden kokonaiskoordinaatiosta vastaa Maahanmuuttovirasto. Suomeen tulevat kiintiöpakolaiset valitaan pääosin henkilökohtaisesti haastatteleamalla ennen oleskeluluvan myöntämistä. Haastattelut tekee valintadelegaatio, joka koostuu Maahanmuuttoviraston ja Suojelupoliisin edustajista sekä kotoutumisen asiantuntijoista, jotka tulevat kunnista tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista ja jatkossa voivat tulla 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 ja hyvin-

vointialueelle mahdollisia ennakkojärjestelyjä ja kotoutumisen alkuvaiheen nopeuttamista varten. Valintamenettelyssä tapahtuva vastaanoton ja kotoutumisen arviointi perustuu ulkomaa-
lainslain 92 §:ään.

Ehdotetun pykälän mukaisesti muun kuin Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvan 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 valmisteilla 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. Viranomaisten välistä kuulemistä on kuvattu tarkemmin 33 §:n ja 43 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa. Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvan kunnan olisi vastaavassa tilanteessa kuultava Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaista.

Pykälän 2 momentin mukaan kunnan ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen välinen sopimus olisi lähtökohtaisesti monivuotinen ja sitä olisi tarkistettava vähintään neljän vuoden välein. 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. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus varmistaisi vuosittain kuntaan vastaanotettavien kiintiöpakolaisten ja oleskeluluvan saavien turvapaikanhakijoiden 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 sopimuksella vain vastaanottokeskuksen tukitoimin tai itsenäisesti kuntaan muuttavien oleskeluluvansaaneiden turvapaikanhakijoiden vastaanottoon ja palveluiden järjestämiseen. 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. Kunta ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tarkistaisivat sopimuksen vuosittain valtakunnallisten kuntapaikkatavoitteiden pohjalta ja pitäisivät hyvinvointialueen informoituna.

43 §. Kuntaan ohjaaminen. Ehdotettu pykälä vastaisi voimassa olevan kotoutumislain mukaista kuntaan osoittamista viranomaistehtävien osalta. Ehdotuksella kuitenkin selkeytettäisiin näitä tehtäviä sekä kuntapaikalle ohjaamisen pääasiallista kohderyhmää. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ohjaisi kuntapaikalle kuntaan, jonka kanssa se on tehnyt 42 §:ssä tarkoitetun sopimuksen, Maahanmuuttoviraston esityksestä ulkomaa-
lainslain 90 §:ssä tarkoitetussa pakolaiskiintiössä Suomeen otetun henkilön sekä vastaanottokeskuksen esityksestä muun haavoittuvassa asemassa olevan 2 §:n 3 momentissa tarkoitetun henkilön. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi ohjata Maahanmuuttoviraston tai vastaanottokeskuksen esityksestä kuntapaikalle myös muun 2 §:n 3 momentissa tarkoitetun henkilön. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi ohjata kuntapaikalle myös 2 §:n 4 momentissa tarkoitetun henkilön. Perheenjäseninä tulevat hakevat perheenyhdistämistä itsenäisesti ulkomailta käsin eikä Maahanmuuttovirasto tai vastaanottokeskus tee heistä esitystä kuntaan sijoittamiseksi. He saattavat kuitenkin tarvita kunnalta esimerkiksi asuntoa tai muita erityisiä palveluita, joiden vuoksi kunnan ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen voi olla tarpeen sopia kunnan kanssa kuntapaikasta. Tämä voisi olla tarpeen esimerkiksi alaikäisen ilman huol-

tajaa olevan perheenkokoajan perheenjäsenen kuntaan saapumisen ja vastaanoton valmistelussa. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi sopia kunnan kanssa kuntapaikalle ohjaamisesta ilman Maahanmuuttoviraston tai vastaanottokeskuksen tekemää esitystä, kun kyse on henkilöstä, jonka ottamisesta Suomeen valtioneuvosto on tehnyt päätöksen ulkomaalaislain 93 §:n perusteella ja joka ei oleskele vastaanottokeskuksessa Suomeen saavuttuaan, vaan saapuu suoraan kuntaan.

Esityksen mukaan kuntaan osoittaminen koskisi lähtökohtaisesti vain haavoittuvassa asemassa olevia, jotka tarvitsevat erityistä tukea, mutta kuntapaikkaa olisi edelleen mahdollista hakea myös muille. Kuntapaikoille ohjattaisiin siis erityisesti suoraan kuntiin saapuvat kiintiöpakolaiset ja haavoittuvassa asemassa olevat oleskeluluvansaaneet turvapaikanhakijat ja tilapäistä suojelua saavat, jotka eivät pysty siirtymään vastaanottokeskuksesta kuntaan vastaanottokeskuksen tukitoimia hyödyntäen tai niitä ilman, vaan tarvitsevat enemmän tukea ja kunnan järjestämän asunnon. Haavoittuvassa asemassa olevina voidaan pitää erityisesti alaikäisiä, ilman huoltajaa tulleita luvansaaneita turvapaikanhakijoita ja kiintiöpakolaisia, sairaita ja mielenterveyden häiriöistä kärsiviä, vammaisia, ikääntyneitä, raskaana olevia naisia, yksinhuoltajaperheitä sekä kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan psyykkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan kohteeksi joutuneita, ja sukupuoli- tai seksuaalivähemmistöihin kuuluvia henkilöitä sekä ihmiskaupan uhreja. Luettelo ei ole tyhjentävä, ja henkilön haavoittuva asema ja siitä johtuvien sosiaali- ja terveydenhuollon erityispalvelujen ja tuen tarve täytyy aina arvioida yksilöllisesti sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstön toimesta vastaanottokeskuksessa tai kuntaan siirtymisen jälkeen.

Pykälän 2 *momentin* mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi tarvittaessa Maahanmuuttoviraston tai vastaanottokeskuksen esityksestä ohjata kuntapaikalle myös muun 2 §:n 3 momentissa tarkoitetun henkilön. Esimerkiksi turvapaikan tai tilapäisen suojelun hakijamäärien kasvaessa huomattavasti, voisi olla tarpeen ohjata myös muiden kuin kiintiöpakolaisten ja haavoittuvassa asemassa olevien luvansaaneiden turvapaikanhakijoiden ja tilapäistä suojelua saaneiden muuttoa alueellisesti viranomaisyhteistyönä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi ohjata kuntaan myös 2 §:n 4 momentissa tarkoitetun henkilön, vaikka Maahanmuuttovirasto tai vastaanottokeskus ei tee heistä esitystä kuntapaikalle ohjaamisesta. Perhesiteen perusteella tuleva henkilö järjestää muuttonsa Suomeen itsenäisesti ja muuttaa yleensä siihen kuntaan, jossa hänen perheenjäsenensä jo asuu.

Pykälän 3 *momentin* mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tulisi sopia kuntapaikalle ohjaamisesta kunnan kanssa. Muun kuin Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvan kunnan tulisi ennen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tekemää kuntaan ohjaamista kuulla hyvinvointialuetta, jos kuntapaikalle ohjattavalla henkilöllä on ilmeisiä sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden tarpeita. Vastaavasti Ahvenanmaan maakunnan tulisi kuulla Ahvenanmaan terveyden- ja sairaanhoitoviranomaista, jos henkilöllä on ilmeisiä terveydenhuoltopalveluiden tarpeita. Kuuleminen valintapäätöksenteon yhteydessä olisi tärkeä osa kunnan ja hyvinvointialueen yhteistyötä sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden varmistamiseksi, palvelujen yhteensovittamiseksi ja päällekkäisen työn välttämiseksi. Kuntapaikalle ohjattavat, esimerkiksi pakolaiskiintiössä valittavat, ovat usein haavoittuvassa asemassa, ja heillä voi olla sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden tarpeita, joihin voidaan vastata hyvinvointialueen palveluilla. Kunta ja hyvinvointialue voisivat sopia kuulemiselle käytännöt ja yhteyshenkilöt, joiden välillä kuuleminen tapahtuu. Valintapäätöksen yhteydessä tapahtuva kuulemisen tarkoituksena olisi kunnan ja hyvinvointialueen viranomaisten välinen yhteydenpito, jolla varmistettaisiin yhteistyö ja palveluihin varautuminen. Kuulemisen tarkoitus ei olisi neuvotella kunnan ja hyvinvointialueen välillä kunnalle esitetyn henkilön kuntapaikalle vastaanotosta, vaan tukea kunnan ja hyvinvointialueen yhteistyötä henkilön vastaanottoon varautumisessa. Kuulemisesta säädetään

hallintolaissa. Viranomaisten välistä kuulemista on kuvattu myös 33 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa.

Erityinen ryhmä, jonka vastaanoton toimeenpanossa hyvinvointialueen kuuleminen olisi 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 olisi tehtävä yhteistyötä jo ennen kuntaan saapumista vastaanotto toimien suunnittelemiseksi ja yhteensovittamiseksi.

Pykälän 4 momentin mukaan 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettu henkilö voisi muuttaa kuntaan myös vastaanottokeskuksen tukitoimia hyödyntäen tai niitä ilman, jos henkilö pitää sitä tarkoituksenmukaisena. Tällöin vastaanottokeskus nykykäytännön mukaisesti tukisi henkilön kunnan siirtymistä vastaanottolain 3 luvun mukaisilla palveluilla ja tukitoimilla, esimerkiksi antamalla tietoa kuntaan muuttamiseen liittyvistä asioista, kotoutuspalveluista ja -viranomaisista sekä avustamalla asunnon etsimisessä vastaanottokeskuksen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen alueelta. Oleskeluluvan saaneella turvapaikanhakijalla on oikeus valita asuinpaikkansa, ja suurin osa vastaanottokeskuksista kuntaan muuttavista ei muuta kuntapaikoille, vaan järjestää asumisensa itsenäisesti haluamaansa kuntaan. Kaikki itsenäisesti muuttavista eivät koe vastaanottokeskuksen tukitoimia tarkoituksenmukaisiksi. Käytännössä osa luvansaaneista turvapaikanhakijoista asuu yksityismajoituksessa vastaanottokeskuksen ulkopuolella jo hakemuskautensa.

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 säädetäisiin.

Pykälällä ei pääosin muutettaisi nykytilaa, vaan selkeytettäisiin viranomaisvastuita ja saatettaisiin lainsäädäntö vastaamaan nykytilaa, jossa vastaanottokeskus ohjauksella, neuvonnalla ja muilla tukitoimilla tukee suurinta osaa kuntaan muuttavista 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.

Poikkeuksena olisi ehdotettu 5 momentti, jolla muutettaisiin nykytilaa sen osalta, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen olisi sovittava kunnan lisäksi hyvinvointialueen kanssa 2 §:n 6 momentissa tarkoitetun lapsen tai nuoren ohjaamisesta 42 §:ssä tarkoitetulla sopimuksella sovitulle kuntapaikalle. Lain 2 §:n 6 momentissa tarkoitettu lapsi ei voi siirtyä vastaanottokeskuksesta kuntaan ilman kuntapaikalle ohjaamista. Täysi-ikäistyneelle nuorelle voidaan hakea kuntapaikkaa tai hän voi sen sijaan muuttaa vastaanottokeskuksesta sen tukitoimia hyödyntäen tai itsenäisesti. Perustellusta syystä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, kunta ja hyvinvointialue voisivat sopia edellä tarkoitetun lapsen tai nuoren sijoittamisesta 33 §:ssä tarkoitettuun perhehoitoon myös ilman 42 §: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 42 §: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.

44 §. *Kunnan kuntapaikalle ohjattavan vastaanottoon liittyvät tehtävät.* Ehdotettu pykälä olisi uusi, ja sillä säädettäisiin muun kuin Ahvenmaan maakuntaan kuuluvan kunnan tehtävistä kuntapaikalle ohjattavien vastaanottoon liittyen. Tehtävistä on tarpeellista säätää, koska kotoutumista tukevien sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisvastuu siirtyy vuoden 2023 alusta muualla Suomessa paitsi Ahvenanmaalla kunnilta hyvinvointialueille, 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.

Pykälän 1 momentin mukaan kunta vastaisi 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettun 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, joka koordinoisi vastaanottoa hyvinvointialueen toimivaltaisen viranomaisen ja muiden vastaanottoprosessin toimijoiden kanssa.

Kunta vastaisi päätöksestä vastaanottaa edellä 43 §:ssä tarkoitettulla tavalla kuntapaikalle ohjattu 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettu henkilö tai ulkomaalaislain 93 §:n perusteella Suomeen otettava henkilö ja kuulisi päätöksenteossa hyvinvointialuetta. Kuntapaikalle ohjattavat 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 kotoutumisen alkamisen varmistamiseksi.

Kunta koordinoisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, Maahanmuuttoviraston tai vastaanottokeskuksen sekä hyvinvointialueen kanssa vastaanoton aikataulutuksen ja siihen liittyvät käytännön valmistelut huomioiden myös 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 tarkoitettun 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. Tuetun asumisen tai muun asumispalvelun tarpeen arvioi ja palvelujen järjestämisestä vastaa 1.1.2023 alkaen hyvin-

vointialue. Jos kuntapaikalle vastaanotettavan henkilön tiedetään jo ennen maahantuloa tai kuntaan saapumista tarvitsevan esimerkiksi sosiaalihuolto- tai muun lainsäädännön mukaista tuetun asumisen palvelua, jonka on oltava valmiina henkilön maahan tai kuntaan saapuessa, ei kunnan tarvitsisi järjestää henkilölle erillistä asuntoa, vaan hyvinvointialue järjestäisi asumisen ja siihen liittyvät palvelut. Kunnan ja hyvinvointialueen yhteistyö olisi tältäkin osin keskeistä henkilön palvelujen järjestämisessä.

Kiintiöpakolaisen maahantulo yleensä kestää kuukausia ja myös vastaanottokeskuksesta kuntaan siirtymisessä voi kestää, ja asunnon varaamisesta syntyneitä kustannuksia voitaisiin korvata kunnalle siten kuin jäljempänä vastaanottoon varautumisen korvauksista 8 luvussa säädetäisiin. Ehdotetussa 64 §:ssä säädetäisiin korvauksesta vastaanottoon varautumisesta. Ehdotetun 64 §:n 1 momentin mukaan kunnalle voitaisiin korvata kuntapaikalle ohjatun 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 hänestä itsestään riippumattomista tai ennalta arvaamattomista syistä. Kunta voisi kalustaa asunnon välttämättömiltä osin ennen kiintiöpakolaisen maahantuloa ja hakea siihen valtiolta korvausta 64 §:n nojalla. Pykälä vastaa hallituksen esityksellä eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain, kotoutumisen edistämisestä annetun lain sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta (HE 84/2022vp) kotoutumislakiin ehdotettua 47 a §:ää.

Kunnan nimissä oleva vuokra- ja muut sopimukset siirrettäisiin henkilön nimiin tämän muuttaessa kuntaan. Sen jälkeen henkilö vastaisi vuokratukustannuksista.

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 (HE 127/2022 vp). Perustoimeentulotuen myöntää Kansaneläkelaitos. Jatkossa, jos ennakkoiva 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 tulisikin 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 perustoimeentulotuen tai täydentävän toimeentulotuen maksusitoumuksella. Kunta voisi myös tehdä yhteistyötä tässä esimerkiksi paikallisten järjestöjen kanssa, ja kalusteita voitaisiin hankkia myös lahjoituksilla, kuten nykyisinkin. 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 henkilölle järjestetään ensimmäisinä päivinä tapaamisia sosiaalitoimikijän kanssa myös suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmään ja etuuksiin liittyvän neuvonnan ja ohjauksen varmistamiseksi. On hyvinvointialueen vastuulla tarjota etuuksiin liittyvää ohjausta ja neuvontaa sekä dokumentoida käyty keskustelu siten kuin laissa säädetään. Sosiaalihuollon keskeiset lakisääteiset tehtävät ja palvelut liittyvät kyseisen neuvonnan ja ohjauksen

lisäksi pääasiassa yksilön, perheen ja yhteisön toimintakykyä, sosiaalista hyvinvointia, turvallisuutta ja osallisuutta edistävien ja ylläpitävien toimien ja palvelujen järjestämiseen. Sosiaalihuollon tehtäviin kuuluu sosiaalihuoltolain 11 §:ssä määriteltuihin tuen tarpeisiin vastaaminen. Kunnan ja hyvinvointialueen on varmistettava hyvällä yhteistyöllä, että asiakkaiden palvelutarpeet tulevat arvioiduksi ja että niihin vastataan riittävän, oikea-aikaisin ja tarkoituksenmukaisin toimin ja päällekkäistä työtä välttäen.

Kuntapaikalle vastaanoton osalta kunta vastaisi poikkihallinnollisesta prosessista ja yhteistyöstä Maahanmuuttoviraston ja muiden vastaanottovaiheen toimijoiden kanssa. Pykälän 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 esimerkiksi lento- tai juna-asemalta. Mikäli henkilöllä olisi merkittäviä sosiaali- tai terveydenhuollon tarpeita, joista johtuen vastaanottotilanteessa olisi oltava hyvinvointialueen sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilöitä, kunnan tulisi yhteistyössä hyvinvointialueen kanssa varmistaa, että tällainen henkilö on mukana vastaanottamassa henkilöä. Kunnan tulisi tarvittaessa ohjata vastaanotettava henkilö muiden viranomaisten palveluihin, esimerkiksi hyvinvointialueen tekemään sosiaalipalveluiden tarpeen arviointiin. Kunnan tulisi varmistaa, että vastaanotettavat henkilöt saavat riittävästi tukea, ohjausta ja neuvontaa kuntaan ja uuteen tilanteeseen asettautumisessa maahantulon alkuvaiheessa. Jos vastaanotettu henkilö tarvitsee erityistä tukea ja hyvinvointialue nimeää hänelle sosiaalihuollon omatyöntekijän, tämä vastaa henkilölle annettavasta sosiaalihojauksesta ja muusta arjen tuesta ja ohjauksesta palvelutarpeen mukaisiin palveluihin. Kunnan tulisi tehdä tiivistä yhteistyötä hyvinvointialueen kanssa ja olisi sovittava yhteistyökäytännöistä, joilla vastaanottoprosessin sujuvuus ja vastaanotettavien henkilöiden riittävä tuki ja palveluiden saanti varmistetaan sekä vältetään päällekkäistä työtä.

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 tekee kiintiöpakolaista koskevan sijoitusesityksen ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä, ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus jakaa esityksen kuntaan. Järjestelmässä olevien esitystä koskevien tietojen perusteella kunta voi päättää vastaanotosta. Kunta saa vastaanottopäätöksen jälkeen tarkemmat tiedot vastaanotettavista henkilöistä ja voi suunnitella palveluita ja niiden yhteensovittamista. Vastaavasti vastaanottokeskus toimittaa kuntapaikalle ohjattavasta henkilöstä vastaanottoprosessin aikana kertyneet kotoutumista edistävien palveluiden kannalta olennaiset tiedot kuntaan. Jatkossakin kunta ja hyvinvointialue saisivat vastaavat tiedot vastaanottopäätöksen tekemiseksi sekä vastaanoton ja palveluiden järjestämiseksi. Tiedonsaannista säädettäisiin 9 luvussa.

Kuntapaikalle vastaanotettavat henkilöt ovat usein 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 1.1.2023 alkaen hyvinvointialue. Kuntapaikalle vastaanotettavien osalta kunnan ja hyvinvointialueen olisi organisoitava yhteistyö siten, että vastaanotettavien henkilöiden palvelutarpeet tulisivat heti kuntaan tulon alkuvaiheessa arvioiduiksi ja palvelut varmistetuiksi sekä yhteensovitetuiksi. Kunnan tulisi ohjata tarvittaessa hyvinvointialueen palvelutarpeen arviointiin myös vastaanottokeskuksentukitoimia hyödyntäen tai niitä ilman kuntaan muuttavia. Kunnan tulisi 2 momentin 3 kohdan mukaan antaa kuntapaikalle vastaanotettaville ohjausta ja neuvontaa ja ohjata heidät tarvittaessa muiden viranomaisten tai toimijoiden palveluihin. Tällaisia ovat muun muassa kiintiöpakolais-

ten alkuterveystarkastukset, henkilötunnuksen ja kotikunnan rekisteröinnit, työnhakijaksi rekisteröityminen, sosiaaliturvan piiriin pääsy, ulkomaalaisen henkilökortin ja matkustusasiakirjojen hankkiminen sekä pankkitilin avaaminen.

Kunnan olisi myös tarjottava maahanmuuttajille kotoutumislain 10 §: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 4 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 12 §:ssä säädetysti 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 momenttiin. Sen mukaisesti kunnan ei tarvitsisi järjestää asuntoa 2 §:n 6 momentissa tarkoitettulle lapselle tai nuorelle, jos hänen asumisensa on järjestetty yksilöllisen palvelutarpeen arvioinnin perusteella hyvinvointialueen toimesta 33 §:ssä tarkoitettulla tavalla 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.

45 §. 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 5 §: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 edistämisessä.

Pykälän 2 *momentin* mukaan kunnan olisi kotoutumisen edistämisen suunnittelussa asetettava vähintään maahanmuuttajien työllisyyttä, koulutusta, hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä, 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 määritellä 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 elämäntilanteet 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 uhrin ja ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön uhrin. 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 53 §:ssä tarkoitettujen palveluiden saatavuuteen ja kustannuskehitykseen liittyvät tiedot. Tämä tukisi kotoutumisen kokonaisuuden sekä kotoutumisen edistämisen alueellisen ja valtakunnallisen tilannekuvan muodostamista sekä niiden seurantaa.

Voimassa olevan kotoutumislain mukaisista kunnan kotouttamisohjelmista ehdotetaan luovuttavan sellaisenaan. Sen sijaan olisi tarkoituksenmukaista, että kunta voisi valita suunnitteleeko se kotoutumisen edistämistä osana muuta suunnitteluaan, jolloin maahanmuuttajat ja kotoutuminen tulisi paremmin huomioitua kunnan yleisessä suunnittelussa, vai suunnitteleeko se kotoutumisen edistämistä myös erikseen, jolloin voi olla helpompi seurata tavoitteiden etenemistä erillisestä asiakirjasta. Johonkin kunnan suunnitteluasiakirjaan edellä mainitut tavoitteet, toimenpiteet, 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 kotoutumisasiäkkäitä 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 maahanmuuttajien 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 asettamiseen.

Pykälän 3 *momentin* mukaan kunnan on suunnittelussaan otettava huomioon kotoutumisen edistämisen valtakunnalliset tavoitteet, työllisyyden edistämisen valtakunnalliset tavoitteet kotoutuja-asiakkaiden osalta 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 määrittäisivät valtion kotoutumisen edistämisohjelmaan sisällytettävät hallinnonalan kotoutumisen kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet osana hallinnonalan toiminnan ja talouden suunnittelua. Kunnan elinvoiman edistämisen yhteydessä elinkeinopolitiikkaan ja siihen, että maahanmuuttajista voisi tulla työvoimaa alueelle, jolla siitä on puutetta. Lisäksi maahanmuuttajilla on myös yrittäjyyspotentiaalia. 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 edistämisessä, riippuen paikallistason järjestötoiminnasta, voidaan edistää kotoutumista.

Pykälän 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 työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun 15 §:n 4 momentissa tarkoitettua suunnitelmaa työvoimapalveluiden 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 määritellä 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 kytkemisellä 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 asukkaittensa hyvinvointia kuntalain 1 §:n mukaisesti, sen on seurattava asukkaittensa elinoloja, hyvinvointia ja terveyttä sekä niihin vaikuttavia tekijöitä alueittain ja väestöryhmittäin. Kuntalaisien 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 edistämislle tavoitteet. Lisäksi sen tulee määritellä 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 tarkoituksenmukaisiin 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 terveystalvelujen järjestämisessä. Kunnat vastaavat kuitenkin jatkossa työvoimapalvelu-uudistuksen johdosta työllisyyden hoidosta ja edistämisestä sekä nykyisen lainsäädännön periaatteiden mukaisesti osaamisen ja sivistyksen sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä, liikunta-, kulttuuri- ja muista vapaa-ajan palveluista, nuorisotoimesta, paikallisesta elinkeinopolitiikasta, maankäytöstä, rakentamisesta ja kaupunkisuunnittelusta ja pääosin asuntopolitiikasta.

Kuntalain 22 §:ssä säädetään kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Kunnat voivat kotoutumisen edistämisen suunnittelussa ja kehittämisessä hyödyntää sen mukaisia keinoja kunnan asukkaiden kuulemiseen ja vuoropuhelun järjestämiseen. Erityisesti maahanmuuttajien näkemysten ja omien kokemusten huomiointi kunnan suunnittelussa olisi kannattavaa samoin kuin hyviä väestösuhteita edistävä vuoropuhelu.

46 §. *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 säädetäisiin tarkemmin 13 §: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 kotoutumisohjelmaan sisältyviä kunnan kotoutumista edistäviä palveluita järjestetään osana kunnallisia peruspalveluita. Maahanmuuttajaväestön tarpeet ja kotoutumisen edistäminen olisi otettava huomioon kunnan eri toimialojen kuten varhaiskasvatus-, perusopetus-, koulutus-, työllisyys-, asumis-, sivistys-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimen palvelujen yleisessä suunnittelussa, toiminnassa ja seurannassa. Peruspalveluja täydentäisivät tarvittaessa maahanmuuttajille kohdennetut luvun 2 palvelut ja muut kunnan kotoutumista edistävät toimenpiteet ja palvelut.

Pykälän 2 momentin mukaan kunnan olisi huomioitava kotoutumisohjelmaan sisältyvien palvelujen toteuttamisessa ja seurannassa monialainen yhteistyö. Monialainen yhteistyö on määritelty 5 §: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 kotoutumisohjelman järjestämiseen ja seurantaan.

Pykälän 3 momentin mukaan kunnan olisi 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 kotoutumisohjelman oleellinen kohderyhmä ovat työvoimapalveluiden asiakkaiden lisäksi myös 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 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 kotoutumisen edistämisen valtavirtaistaminen osaksi kaikkia kunnan palveluita edellyttää osaavaa henkilöstöä.

47 §. Kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittaminen. Ehdotetun 1 momentin mukaan kunnan olisi tarvittaessa yhteistyössä hyvinvointialueen, muun viranomaisen ja tässä laissa tarkoitetun palveluntuottajan kanssa huolehdittava 12 §:ssä tarkoitettujen kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittamisesta siten, että yhteensovitettuja palveluita tarvitsevat kotoutuva-asiakkaat, maahanmuuttajat ja maahanmuuttajaryhmät tunnistetaan ja heidän tarvitsemansa palvelukokonaisuudet määritetään. Ehdotus vastaa edellä 46 §: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.

48 §. Kunnan maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmä. Pykälän 1 momentin mukaan kunnan olisi asettava kunnan maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen suunnittelun ja toimeenpanon kehittämistä sekä hyvien väestösuhteiden edistämistä varten paikallistason monialainen yhteistyöryhmä, jos kunnassa esiintyvä maahanmuuttajien palvelutarve sitä edellyttää. Tarve tässä pykälässä tarkoitetulle yhteistyöryhmälle arvioidaan muun muassa kunnassa olevien kotoutuva-asiakkaiden ja maahanmuuttajien lukumäärän, palvelutarpeen ja palveluiden yhteensovittamisen perusteella. Tarvetta tässä pykälässä tarkoitetulla yhteistyöryhmällä ei välttämättä ole, jos kunnan alueella toimii 58 §:ssä tarkoitettu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen asettama alueellisen maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmä tai muu ryhmä maahanmuuton ja kotoutumisen edistämiseksi. Myös tämän ryhmän perustamisessa voitaisiin tehdä paikallistasolla yhteistyötä kuntien kesken, kuten edellä 8 §:ssä ehdotetaan säädettävän.

Yhteistyöryhmään voivat osallistua kunnan lisäksi hyvinvointialue, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, muu alueen kunta, poliisi, vastaanotto- tai järjestelykeskus, muu viranomainen, järjestö, yhdistys ja yhteisö, elinkeinoelämän edustaja sekä kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja toteuttava palveluntuottaja.

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.

Pykälän 2 momentin mukaan yhteistyöryhmän tehtävänä olisi tukea kunnan kotoutumisen edistämisen suunnittelua, kehittämistä ja toimeenpanoa sekä kotoutumisen edistämisen yhteensovittamista kunnan muun suunnittelun sekä eri viranomaisten muun 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.

Pykälän 3 momentin mukaan yhteistyöryhmällä voisi olla muitakin maahanmuuttoon ja kotoutumisen edistämiseen liittyviä tehtäviä. Yhteistyöryhmä voisi kokoontua tarpeen mukaisesti. 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 hyvinvointialueen kotoutumisen edistämiseen liittyvästä suunnittelusta ja tehtävistä. Hyvinvointialueen tehtävät perustuisivat pääosin sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöön sekä osin edellä 2–4 luvuissa säädettyihin tehtäviin.

49 §. *Kotoutumisen edistämisen huomioiminen hyvinvointialueen toiminnan suunnittelussa ja kehittämisessä.* Pykälässä säädettäisiin siitä, miten hyvinvointialueen on huomioitava kotoutumisen edistäminen toimintansa suunnittelussa ja kehittämisessä. Lain 12 §: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 edistämistä 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 tarkoitetun valtakunnallisen kotoutumisen edistämishjelman tavoitteita. Hyvinvointialue voi tehdä tarpeelliseksi katsoessaan myös kattavampaa kotoutumisen edistämisen suunnittelua ja kehittämistä, esimerkiksi erillisen hyvinvointialueen kotoutumisen edistämishjelman. Alueet voisivat tehdä edistämishjelman 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 asukkaattensa 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 kotoutumislaisissa hyvinvointialueille erillistä kotoutumisen edistämisen kehittämis- tai seurantatehtävää, kun ne on katettu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain säännöksillä.

Kotoutumisen edistämisessä 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 edistämisessä yhteistyössä alueensa kuntien kanssa ja tuettava niitä asiantuntemuksellaan.

50 §. 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. Kyseessä on yhdenvertaisten palveluiden tarjoaminen, jolla on linkkejä perustuslain 6 §:ään. Hyvinvointialueen olisi myös huolehdittava oman henkilöstönsä osaamisen kehittämisestä kotoutumisen edistämisessä. Kirjaus olisi vastaava kuin edellä 5 luvussa säädettäisiin 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 49 §:n perusteluissa.

Pykälän *2 momentin* mukaan hyvinvointialueen vastuulla olisivat toimialueellaan maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseen liittyvät tehtävät, jotka liittyisivät sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämiseen. Se, että sosiaali- ja terveystalvelut edistävät kotoutumista tuotaisiin esiin 12 §:ssä, ja olisi tässä vain informatiivisena, selkeyttä tuotavana toistona. Lisäksi esitetään hyvinvointialueille uusia tehtäviä 15 §:ssä tarkoitetun monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sekä 17 §:ssä tarkoitettuun monialaisen kotoutumissuunnitelman laadinnassa ja seurannassa yhteistyössä kunnan ja maahanmuuttajan kanssa. Esitetään myös näiden 22 §:ssä tarkoitettua seurantaa. Lisäksi esitetään, että hyvinvointialueen vastuulla olisivat edellä 2 §:n 6 momentissa tarkoitettujen lasten ja nuorten asumisen ja tuen järjestäminen 33—34 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Asumisesta ja tuesta säädettäisiin kotoutumislain lisäksi liitelakina olevassa lakiehdotuksessa sosiaalihuoltolain muuttamiseksi. Lapsella tarkoitettaisiin alaikäistä ja nuorella 18—24-vuotiaista. Lisäksi hyvinvointialueen vastuulla olisi ilman huoltajaa olevien alaikäisten edustajia koskevat kotoutumislain 35 §:ssä tarkoitettut 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 yhteistalvelusta annetun lain, kotoutumisen edistämisestä annetun lain sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta (HE 84/2022 vp). Täten järjestämisvastuuseen ei esitettäisi 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 lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Lisäksi kohdan 5 mukaan hyvinvointialueen vastuulle kuuluisivat myös muut tässä laissa sille säädetyt tehtävät. Esimerkkinä 21 §:ssä tarkoitettuun perheen kotoutumissuunnitelmaan osallistuminen, 4 luvussa tarkoitettu yhteistyö kunnan kanssa kuntapaikalle ohjattujen henkilöiden vastaanotossa sekä, 5 ja 7 luvuissa tarkoitettuihin yhteistyöryhmiin osallistuminen.

Sosiaalihuoltolain 40 §:ssä säädetään ilmoituksesta muulle viranomaiselle asiakkaan tuen tarpeesta. Sen mukaan, jos asiakkaan tarpeisiin ei voida vastata vain sosiaalihuollon toimin, asiakkaan palvelutarpeen arvioinnista vastaavan sosiaalihuollon ammattihenkilön, omatyöntekijän tai muun asiakkaan talveluista vastaavan työntekijän on asiakkaan suostumuksella otettava yhteyttä siihen viranomaiseen, jonka vastuulle tarvittavien toimien järjestäminen ensisijaisesti kuuluu. Tämä koskee myös kunnan kotoutumista edistäviä talveluita.

Luvussa säädettäisiin voimassa olevan kotoutumislain 4 lukua vastaavasti valtion kotoutumista edistävästä toimista liittyen erityisesti valtakunnallisen tason suunnitteluun, kehittämiseen ja ohjaukseen sekä valtion viranomaisten tehtäviin.

51 §. *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 terveystalvelujen osalta.

Säännös vastaisi osin nykyistä lainsäädäntöä, mutta työ- ja elinkeinoministeriön vastuuta 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, maahanmuuton syyn, 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 seurantarjestelmän 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 Terveystalvelujen ja hyvinvoinnin laitos.

Ehdotettu 2 momentti vastaa sisällöltään voimassa olevan kotoutumislain vastaavaa säännöstä, joka koskee työ- ja elinkeinoministeriön ohjausta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia kotoutumisen ja asettautumisen edistämiseen ja hyvien väestösuhteiden edistämiseen liittyvissä tehtävissä. Lisäksi ministeriö ohjaisi kehittämis- ja hallintokeskusta näissä tehtävissä. Oikeusministeriö vastaa hyvien väestösuhteiden edistämisestä ja tekee yhteistyötä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa viranomaisten ohjaamisessa näiltä osin. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökes-

kusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen nimi muuttuu työvoimapaalvelu-uudistuksessa hallituksen esityksellä työvoimapaalveluiden järjestämisestä (HE xx/2022) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskukseksi. Tässä esityksessä viranomaisesta käytetään jatkossa lyhytnimeä *kehittämis- ja hallintokeskus*.

52 §. 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-, asettautumis-, koulutus-, asumis- sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen yleisessä suunnittelussa, toteuttamisessa, seurannassa ja arvioinnissa. Käsite valtion kotouttamisohjelma muutettaisiin valtion kotoutumisen edistämishjelmaksi linjassa muun esityksen käsitteistön kanssa.

Pykälän *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 määrittäisivät 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.

Pykälän *2 momentin* mukaan valtion kotoutumisen edistämishjelmassa huomioitaisiin kotoutumista edistävien palveluiden yhdenvertaisen ja riittävän saatavuuden edistäminen kunnissa ja hyvinvointialueilla, työvoimapaalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitetut työllisyyden edistämisen valtakunnalliset tavoitteet sekä 40§:ssä tarkoitetut kuntaan ohjaamisen valtakunnalliset tavoitteet. Tarkoitus on varmistaa, että kotoutumista edistäviä palveluita olisi tarjolla väestö- ja maahanmuuttajamäärältään eri kokoisissa kunnissa. Pykälän *3 momentin* mukaan valtion kotoutumisen edistämishjelman toteuttaminen rahoitettaisiin valtion talousarvion rajoissa. Säännös vastaa voimassa olevan kotoutumislain vastaavaa säännöstä.

Edellinen valtion kotouttamisohjelma on laadittu vuosille 2016–2019. Sen valmisteluun osallistui eri ministeriöt ja muut kotoutumisen edistämisen kannalta keskeisiä tahoja, kuten elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, työvoimaviranomaiset, kunnat, oppilaitokset, maahanmuuttajien omia järjestöjä, työmarkkinajärjestöt sekä uskonnolliset yhteisöt. Vuonna 2021 eduskunnalle annettu valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista korvasi poikkeuksellisesti valtion kotouttamisohjelman.

Pykälä liittyisi myös työvoimapaalveluiden järjestämistä koskevan lakiehdotuksen 20—23 §:iin, joissa säädettäisiin julkisiin työvoimapaalveluihin liittyvästä ohjauksesta.

53 §. 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 työttöminä 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. Työvoimapaalvelu-uudistuksessa säädettäisiin tarkemmin työvoimapaalveluiden seurannasta. Kotoutumislain mukaisen seurannan kohteena ovat myös työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien ko-

toutumispalvelut. 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 55 §:ssä säädettäisiin, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus seuraisi toimialueellaan 2 luvussa tarkoitettujen palvelujen saatavuutta ja laatua työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien osalta. Edellä 51 §:ssä on kuvattu, että työ- ja elinkeinoministeriö ohjaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia sen kotoutumista edistävissä tehtävissä, mukaan lukien tässä.

Työvoimapalveluiden järjestämistä koskevassa lakiehdotuksessa säädettäisiin säännöllisesti käytävistä alueellisista työllisyydenhoidon yhteistyö- ja seurantakeskusteluista 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 työllisyydenhoitoa. Nämä keskustelut olisivat osa myös maahanmuuttajien työllisyyden ja palveluiden seurantaa julkisina työvoimapalveluina tarjottavien kotoutumispalveluiden osalta.

54 §. 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. Yhteistyöelimessä tuotaisiin yhteiseen käsittelyyn hallinnonalojen kotoutumispoliittisia linjauksia. Ministeriöiden välinen yhteistyöelin voi tarvittaessa kuulla asiantuntijoita, kuten esimerkiksi viranomaisia tai kolmannen sektorin toimijoita.

55 §. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät. Pykälässä säädettäisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävistä kotoutumisen ja hyvien väestösuhteiden edistämisessä. 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. Valtioneuvoston asetuksella elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista säädetään, mikäli tehtäviä keskitetään tietyille keskuksille.

Ehdotetun 1 momentin 1 kohdassa säädettäisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtäväksi kotoutumisen ja asettautumisen edistämisen alueellinen kehittäminen, yhteistyö, yhteensovittaminen ja seuranta sekä kunnan muille kotoutuja-asiakkaille kuin työnhakijaksi rekisteröityneille järjestettävien 2 luvussa tarkoitettujen palveluiden saatavuuden, laadun ja vaikuttavuuden valvonta. 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 selvyiden vuoksi lain tasolle. Käsite määriteltäisiin 5 §: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 työperusteisen maahanmuuton tiekarttaan (2021), johon on asetettu työperusteisen maahanmuuton vähintään kaksinkertaistamista nykytasosta vuoteen 2030 mennessä siten, että vähintään 50 000 työperusteisen maahanmuuttajan kokonaislisäys toteutuu. Vuoden 2030 jälkeen vuosikohtaiseksi lisäystavoitteeksi on asetettu vähintään 10 000 työperusteista maahanmuuttajaa. Työvoiman maahanmuuton suunnitelmallinen lisäys eri toimenpitein tarkoittaa myös sitä, että kotoutumistoimien tarpeita ja ohjautumista kotoutumista edistäviin toimiin tulee tarkastella väestöllisesti merkittävästi kasvavan työperusteisen maahanmuuttajaväestön näkökulmasta.

Seurannan osana elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tuottaisi tietoa kotoutumisen edistämisestä ja siihen sisältyvistä palveluista ja niiden laadusta, saatavuudesta ja vaikuttavuudesta alueellisesti. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus toimittaisi tietoa kehittämis- ja hallinto-keskukselle sekä työ- ja elinkeinoministeriölle siten kuin ne ohjeistavat.

Tähän liittyisi 2 luvussa tarkoitettujen palvelujen saatavuuden ja laadun seuranta. 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 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 olisi tehtävä ilmoitus sellaiselle viranomaiselle, joka valvoo kunnan kyseistä toimintaa. Valvova viranomainen 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.

Selvyyden vuoksi todetaan, että opetustoimen osalta aluehallintovirastolle ei ole säädetty omaaloitteista tai ilmoitukseen perustuvaa valvontatoimivaltaa, vaan toimivalta perustuu kuntalain 10 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan aluehallintovirasto voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Aluehallintovirasto voi siis ainoastaan kantelun perusteella tutkia, onko kunta opetusta järjestäessään toiminut säännösten ja määräysten mukaisesti. Aluehallintovirasto ei näin ollen voi myöskään antaa kunnalle opetuksen järjestämistä

koskevia määräyksiä vaan ainoastaan hallintolain 53 c §:ssä tarkoitettua hallintokantelun johdosta annettavaa hallinnollista ohjausta. Aluehallintovirastojen valvontatoimivalta on opetus-toimen osalta rajoitetumpaa kuin esimerkiksi varhaiskasvatuksessa,

On myös syytä huomioda, että työvoimapalveluiden järjestämistä koskevassa esityksessä esitetään omat valtion ohjaukseen ja valvontaan liittyvät säännöksensä, jotka koskevat myös työnhakijana olevien maahanmuuttajien palveluita.

Momentin 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 laillisuusvalvonnasta 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. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voisi myös tukea kuntia ruotsinkielisen kotoutumisen edistämisen tukemisessa.

Momentin 3 kohdan mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävänä olisi 41 §:ssä tarkoitetun 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kuntaan ohjaamisen alueellisen strategian laatiminen ja toimeenpanto, voimassa olevaa kotoutumislakia vastaavasti. Kuntaan ohjaamisesta säädettäisiin tarkemmin luvussa 4.

Momentin 4 kohdan mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävänä olisi kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 6 momentissa tarkoitetuille lapsille tarkoitettujen perheryhmäkotien perustamisesta sopiminen hyvinvointialueen kanssa. Perheryhmäkodeista säädettäisiin tarkemmin 3 luvussa ja niihin liittyvien kustannusten korvaamisesta hyvinvointialueelle säädettäisiin 69 §: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 kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 6 momentissa tarkoitetuille lapsille tarkoitettujen perheryhmäkotien ja muiden asuinyksiköiden ohjaus ja 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 sosiaalihuoltoa, mikä on puoltanut elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen pääasiallista valvontaroolia, ja aluehallintovirasto on valvonut toimintaa lastensuojelulakiin liittyvien velvoitteiden näkökulmasta.

Esitetään, että perheryhmäkotitoiminnasta tulisi sosiaalihuoltoa, 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 sosiaalihuollon 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 ryhmäkotipalvelun järjestämis-, ohjaamis- ja valvontavastuu on Maahanmuuttovirastolla. Maahanmuuttoviraston ja sosiaalihuollon palveluiden ohjaamisesta ja valvonnasta vastaavien tahojen yhteistyö on tarkoitus tuoda esiin lain tasolla.

Esityksen lausuntokierroksella nousi esiin huomioita siitä, että perheryhmäkotien ja erityisesti hybridiyksiköiden ohjaus ja valvonta on poikkeuksellisen monen viranomaisen yhteistyötä vaativa tehtävä. Perheryhmäkotien ja hybridiyksiköiden ohjausta ja valvontaa on tarkoitus selvittää tarkemmin työ- ja elinkeinoministeriön, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön sekä sisäministeriön välisessä yhteistyössä tai hankkeissa 2022–2023 aikana.

Momentin 6 kohdan mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävänä olisi 35 §:ssä tarkoitettujen edustajien toiminnan ohjaus ja valvonta. Voimassa olevassa kotoutumislain ei säädetä alaikäisten edustajien ohjauksesta, neuvonnasta tai valvonnasta. Vastaanotto- lain mukaisten alaikäisten edustajien valvontatehtävä on Maahanmuuttovirastolla. Esitetään vastaavaa tehtävää oleskeluluvan saaneiden alaikäisten edustajien osalta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille, joilla on vahva osaaminen kotoutumisen edistämässä. Esityksen 3. lakiehdotuksessa esitetään säädettävän kotoutumislain mukaisten alaikäisten edustajien rekisteristä osana maahanmuuttohallinnon UMA-asiakastietojärjestelmää, jossa myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ovat rekisterinpitäjiä jo nykyisin.

Esityksen lausuntokierroksella nousi esiin huomioita siitä, että sekä kotoutumislain että vastaanottolain mukaisten alaikäisten edustajien tehtäviä ja kelpoisuuksia tulisi tarkastella tarkemmin kokonaisuutena. Alaikäisten edustajia koskevaa sääntelyä on tarkoitus selvittää tarkemmin työ- ja elinkeinoministeriön sekä sisäministeriön välisessä yhteistyössä tai hankkeissa 2022–2023 aikana.

Momentin 7 kohta olisi informatiivinen viittaus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtäviin, joista säädetään 8 luvussa. Momentin 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.

Momentin 9 kohdan mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävänä olisivat muut sille tässä laissa erikseen säädetyt 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.

Pykälän 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 hoitamiselle. Jo nykyisin valtioneuvoston asetuksessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista säädetään Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle tiettyihin aihepiireihin liittyviä valtionavustustehtäviä. Tähän liittyen toista

valtionapuviranomaisen tehtävää esitettäisiin kehittämis- ja hallintokeskukselle jäljempänä 55§:ssä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tekisi päätöksen valtionavustuksen myöntämisestä, mutta 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.

56 §. Kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtävät. Ehdotetaan säädettävän uusi pykälä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (viranomaisen nimi muuttuu työvoimapalvelu-uudistuksessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskukseksi. Tässä esityksessä viranomaisesta käytetään jatkossa lyhytnimeä *kehittämis- ja hallintokeskus*) tehtävistä kotoutumisen edistämisessä ja asettautumisessa. Kehittämiskeskuksen tehtävistä työvoimapalveluiden osalta esitetään säädettävän tarkemmin työvoimapalvelu-uudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE xx/2022 vp) sisältämissä lakiehdotuksissa.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtävänä olisi kotoutumisen edistämisen seuranta ja arviointi ja sitä koskeva tiedontuotanto. Tehtävä sisältäisi kotoutumista edistävien palveluiden seurantaa ja arviointia sekä siihen liittyvää tiedontuotantoa. Lisäksi tehtävä voisi sisältää kotoutumisen edistämisen laajempaa ilmiötason seurantaa ja arviointia, esimerkiksi indikaattoriseurantaa, sekä siihen liittyvää tiedontuotantoa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus seuraa kotoutumisen edistämistä alueellisesti ja työ- ja elinkeinoministeriö valtakunnallisesti. Sekä KEHA-keskuksen että ELY-keskusten tietoa tuotettaisiin työ- ja elinkeinoministeriölle ministeriön oman analyysitoiminnon ja politiikkavalmistelun tueksi. Tukeakseen työ- ja elinkeinoministeriön kotoutumisen kokonaisuuden ja kotoutumisen edistämisen politiikan seurantaa kehittämis- ja hallintokeskus tuottaisi tietoa siten myös muun muassa palveluiden laadusta, yhdenvertaisesta saatavuudesta ja vaikuttavuudesta valtakunnallisesti ja alueellisesti kuin ministeriö on ohjeistanut. Lisäksi kunnat ja muut kotoutumisen edistämisen toimijat voisivat hyödyntää KEHA-keskuksen tuottamaa tietoa kotoutumisen edistämisestä. Ajantasaisen ja vertailukelpoisen tiedon sekä sen pohjalta tehtyjen analyysien avulla kunnat voisivat verrata kotoutumista edistävien palveluiden toimivuutta sekä vaikuttavuutta suhteessa toisiinsa alueisiin sekä kehittää palveluja yhteistyössä KEHA-keskuksen kanssa.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtävänä olisi tukea kotoutumisen ja asettautumisen edistämisen osaamisen ja palveluiden kehittämistä sekä palveluiden yhteensovittamista valtakunnallisesti. Tuella tarkoitettaisiin kuntien ja muiden kotoutumisen edistämisen toimijoiden osaamisen tukemista sekä kotoutumista edistävien palveluiden kehittämisen ja palveluiden yhteensovittamisen tukemista kotoutumislain mukaisten tehtävien toteuttamisessa.

On syytä huomata, että kunnilla on erilaisia tilanteita liittyen esimerkiksi maahanmuuttajien määrään, tarjolla oleviin palveluihin sekä resursseihin. Tehtävän tarkoitus onkin tukea erityisesti kuntia ja muita kotoutumisen edistämisen toimijoita niiden kotoutumislain mukaisten tehtävien toteuttamisessa sekä esimerkiksi kotoutumisen edistämisen suunnittelun, tietopohjan ja palvelujärjestelmän kehittämisessä. Esimerkiksi kehittämis- ja hallintokeskus voisi myös tuot-

taa valtakunnallisia ratkaisuja poikkihallinnollisen kotoutumisen suunnittelun ja palvelujärjestelmän sekä kotoutumisohjelman ja siihen sisältyvän monikielisen yhteiskuntaorientaation toteuttamisen tukemiseksi, kuten koulutuksia, suosituksia tai muita aineistoja, ja ruotsinkielisen kotoutumisen edistämisen toteuttamisen tukemiseksi. Lisäksi KEHA-keskuksen tehtäviin kuuluisi valtakunnallisen monikielisen viranomaisasioinnin, materiaalin ja viestinnän tuottaminen muun muassa työvoimaviranomaisten ja kuntien muiden viranomaisten käyttöön. Kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtävää toteutettaisiin yhteistyössä muiden valtakunnallisten toimijoiden kanssa.

Momentin 3 ja 4 kohdat ovat informatiivisia viittauksia kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa säädettyihin tehtäviin liittyen 8 ja 9 luvuissa säädettyihin tehtäviin. Luvussa 8 keskukselle säädettyihin tehtäviä valtion korvausten maksamisesta ja 9 luvussa tehtäviä toimia rekisterinpitäjänä uudessa kotoutumisen asiakastietojärjestelmässä.

Pykälän 2 momentti säätäisi, että kehittämis- ja hallintokeskus, voi toimia valtionavustuslain 12 §:ssä tarkoitetussa tehtävässä valtionapuviranomaisena kotoutumisen edistämiseen liittyvien tehtävien osalta. Kyseinen tehtävä liittyy valtionavustuksen maksamiseen. Edellä 55 §:n perusteluissa on kuvattu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen roolia valtionapuviranomaisena, joka tekee päätökset valtionavustuksista.

57 §. Aluehallintoviraston ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtävät. Pykälässä säädettyihin voimassa olevan kotoutumislain vastaavan säännöksen kaltaisesti aluehallintovirastojen tehtävistä. Pykälän 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.

Julkisista työvoimapalveluista annetun lakiehdotuksen 6 §:ssä säädettyjä, aluehallintoviraston laillisuusvalvontatehtäviä sovellettaisiin myös kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa säädettyihin kotoutumispalveluihin, kun niitä järjestetään työvoimapalveluna.

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 edistämisessä kasvaisi, kun vastuita 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.

Pykälän 2 momentin mukaan aluehallintovirasto ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ohjaisivat ja valvoisivat tämän lain 33 §:ssä tarkoitettujen perheryhmäkotien ja muiden asumisyksiköiden toimintaa yhdessä hyvinvointialueen ja elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskuksen kanssa sekä 18–24-vuotiaille nuorille annettuja sosiaalihuoltolain mukaisia palveluja. Perheryhmäkotitoiminnasta säädettyihin myös sosiaalihuoltolain muuttamisesta koskevan lakiehdotuksen 22 a §:ssä.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto on sosiaali- ja terveysministeriön alainen keskusvirasto, jonka toimialana on sosiaali- ja terveysalan 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 terveysalan lupa- ja valvontavirasto ohjaa aluehallintovirastojen toimintaa sosiaalihuollon ja sosiaalipalvelujen ohjauksessa ja valvonnassa. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ja aluehallintovirastojen työnsä ohjauksessa ja valvonnassa säädetään useissa julkista ja yksityistä sosiaalihuoltoa koskevissa laeissa. Sosiaalihuollon palveluiden valvonnasta säädetään sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä annetun lain 42–49 §:ssä.

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.

58 §. *Alueellinen maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmä.* Pykälässä säädetäisiin uudesta alueellisesta maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmästä, joka vastaisi voimassa olevan kotoutumislain mukaista alueellisen maahanmuuttoasiain toimikuntaa. Yhteistyöryhmä voidaan asettaa tarpeeseen perustuen.

Pykälän 1 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi asettaa alueellisen maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmän. Osa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista on perustanut alueellisia toimikuntia. Tehtävä voidaan hoitaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten olemassa olevilla resursseilla.

Yhteistyöryhmän tehtävänä on tukea elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 55 §:ssä tarkoitettujen tehtävien toteuttamisessa. Yhteistyöryhmällä voi 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. Yhteistyöryhmä voisi hoitaa myös niitä tehtäviä, joita alueelliset toimikunnat ovat hoitaneet. Yhteistyöryhmään voi kuulua alueen kuntia, hyvinvointialueita, poliisi, vastaanotto- ja järjestelykeskukset, muita viranomaisia, elinkeinoelämän edustajia 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 41 §:ssä esitettyyn elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen alueelliseen strategiaan tai muuhun suunnitteluun, sekä vaikutusta kuntien ja hyvinvointialueiden omaan suunnitteluun. Kehittämishallinnalla 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 kunnan 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 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.

8 luku Kustannusten korvaaminen

Tämän lain mukaisten palvelujen järjestämisestä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta kunnille ja hyvinvointialueille ehdotetaan säädettäväksi lain 8 luvussa voimassa olevan kotoutuslain 6 lukua vastaavasti. Voimassa olevan kotoutuslain 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 annetussa laissa (618/2021) säädettäisiin. Korvausjärjestelmää pyritäisiin myös joltain osin yksinkertaistamaan.

Kuntien ja kuntayhtymien rahoitus muodostuu useista eri lähteistä. Maahanmuuttajat ovat kuntalaisina mukana sekä kuntien että hyvinvointialueiden valtion rahoituksen laskentaperusteissa, joten kotoutuslain 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 ”korvamerkittyä” 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 kotoutuslain mukaisten korvausten lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö on tukenut pakolaisia vastaanottavia kuntia EU:n turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) uudelleen sijoittamisen määrärahasta rahoitetuin lisätuin AMIF-ohjelmakauden 2014–2020 ajan. Kuntien tukemista pakolaisten vastaanotossa ja kotoutumisen edistämisessä AMIF-rahaston uudelleensijoittamisen määrärahalla jatketaan myös uudella ohjelmakaudella 2021–2027.

Voimassa olevan kotoutuslain 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. Myös toimeentulotukeen liittyvät korvaukset maksettaisiin jatkossa hyvinvointialueelle. Nämä muutokset esitetään tehtäväksi hallituksen esityksellä eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain, kotoutumisen edistämisestä annetun lain sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta (HE 84/2022 vp).

Ahvenanmaan maakunnan kuntien ja Helsingin kaupungin osalta esitetään kuitenkin poikkeuksia, sillä ne eivät kuulu hyvinvointialueisiin. Luvussa viitataan kuntiin kolmenlaisessa merkityksessä. Muulla kuin Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalla tarkoitetaan Manner-Suomen kuntia. Ahvenanmaan maakunnan kunnalla tarkoitetaan vain Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvia kuntia. Kunnalla tarkoitetaan kaikkia Suomen valtakunnan kuntia eli sekä Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvia kuntia että Manner-Suomen kuntia.

59 §. 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 kehittämis- ja hallintokeskus korvaisi kunnalle ja hyvinvointialueelle valtion talousarvion rajoissa palveluiden järjestämisestä aiheutuvat kustannukset sen mukaan kuin tässä luvussa säädetään. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen nimi muuttuu työvoimapalvelu-uudistuksessa hallituksen esityksellä työvoimapalveluiden järjestämisestä (HE xx/2022) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskukseksi. Tässä esityksessä viranomaisesta käytetään jatkossa lyhennettä *kehittämis- ja hallintokeskus*.

Pykälän *1 momentin* mukaan muulle kuin Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalle maksettavien korvausten edellytyksenä olisi, että kunnassa on laadittu 13 §:ssä tarkoitettu kotoutumishjelma. Ahvenanmaan maakunnan kunnan korvausten edellytyksenä olisi, että kunnassa on laadittu kotoutumisen edistämistä annetun maakuntalain (Ålands författningssamling 2012/74) 26 §:ssä tarkoitettu kunnan kotouttamishjelma.

Voimassa olevan kotoutumislain mukaan korvausten maksamisen edellytyksenä on, että kunta on laatinut kotoutumisen edistämistä annetun lain 32 §:ssä tai kotoutumisen edistämistä annetun maakuntalain 26 §:ssä tarkoitetun kunnan kotouttamishjelman ja tehnyt lain 41 §:ssä tarkoitetun sopimuksen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa. Kunnan kotouttamishjelman laatimista koskevasta pykälästä luovuttaisiin, mutta kunnalla olisi edelleen yleis- ja yhteensovittamisvastuu kotoutumisen edistämisen suunnittelusta, kehittämisestä ja seurannasta paikallistasolla. Kunnan olisi kuitenkin järjestettävä kotoutumishjelma kotoutuja-asiakkaan kotoutumista ja työllistymistä edistävästä 13 §:n 1 ja 2 momentin mukaisista palveluista ja toimenpiteistä. Kotoutumishjelma 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 kotouttamishjelman kunnalle maksettavien korvausten edellytyksenä.

Lisäksi kunnalle maksettavien korvausten edellytyksenä olisi, että kunta on tehnyt 42 §: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.

Pykälän 1 momentissa muulle kuin Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalle, Ahvenanmaan maakunnan kunnalle sekä kunnalle asetetut edellytykset korvauksen saamiseksi eivät koskisi hyvinvointialuetta. Hyvinvointialueelle ei siis asetettaisi kyseisiä edellytyksiä sille maksettavien korvausten saamiseksi.

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 oleskeluluvan saatuaan täytä kotikuntalain (201/1994) 4 §:n edellytyksiä, 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. Tilapäistä suojelua saavien osalta korvauksia maksetaan kuitenkin vasta kotikuntamerkinneen rekisteröinnistä. Momentit 2 ja 3 vastaavat pääosin nykytilaa ja sanamuotoa, jota esitetään hallituksen esityksellä eduskunnalle laeiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 14 §:n muuttamisesta (HE 135/2022 vp). Niitä tarkennetaan hyvinvointialueen korvausajankohdan määrittämisellä.

Pykälän *4 momentissa* säädettäisiin selkeyden vuoksi siitä, mihin pykäliin edellä 2 ja 3 momenteissa tarkoitettua korvauksen maksamisen aloittamisajankohtaa ei sovellettaisi. Ensinnäkin 60 §:ssä tarkoitettuihin valtionosuuksiin ajankohtaa ei sovellettaisi, sillä valtionosuudet maksetaan siten kuin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa säädetään. Toiseksi, 63 §:ssä tai 67 §:ssä tarkoitettu toimeentulotuesta voi syntyä korvauksia jo ennen henkilön maahan tai kuntaan muutttoa. Toimeentulotukipäätös voidaan tehdä henkilölle ennakkollisesti. Lakiehdotuksen 64 §:ssä säädetyn vastaanoton varautumisen kustannukset syntyvät ennen henkilön kuntaan tai maahan tuloa, ja niiden ajankohdasta säädettäisiin kyseisessä pykälässä erikseen. Lakiehdotuksen 67 §:n mukaan korvausta maksetaan henkilön maassa asuminen ajalta, eikä siinä ole edellytyksenä kotikuntamerkintää.

Lisäksi 68 §:ssä tarkoitetuista ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuvien kustannusten korvauksia voidaan maksaa myös Suomen kansalaisesta, minkä vuoksi on tarpeen säätää, että ihmiskaupan uhrin osalta 68 §: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.

60 §. Valtionosuus. Pykälä olisi uusi. Pykälä ei koskisi Ahvenanmaan maakunnan kuntia, koska kuntien valtionosuusjärjestelmä koskee vain Manner-Suomen kuntia. Tämän lain 10 §:ssä tarkoitettua ohjauksen ja neuvonnan järjestäminen muodostaisi kunnille uuden valtionosuustehtävän. Lisäksi 14 tai 15 §:ssä tarkoitettu arviointi sekä 16, 17 ja 21 §:ssä tarkoitettu suunnitelman laatiminen ja 22 §:ssä tarkoitettu tarkistaminen muulle kuin 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettulle henkilölle taikka työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa lakiehdotuksessa tarkoitettulle työnhakijalle olisivat kunnille uusia valtionosuustehtäviä. Myös 25 §:ssä tarkoitettua monikielisen yhteiskuntaorientaation järjestäminen muulle kuin 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettulle henkilölle olisi uusi valtionosuustehtävä kunnalle. Kotoutumista edistävällä monialaisella yhteistyöllä tarkoitetaan esimerkiksi osaamiskeskustyyppistä toimintaa.

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 tarkoitettujen työnhakijan osalta. 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta korvaus sisältyisi 61 §:ssä tarkoitettuun laskennalliseen korvaukseen ja työnhakijaksi rekisteröityneen osalta rahoitus olisi osana työvoimapalveluiden rahoitusta.

Kotoutumisen ja osaamisen palvelutarpeen arvion pohjalta henkilölle laadittaisiin kotoutumissuunnitelma ja hänet ohjattaisiin tarpeen mukaisiin palveluihin. Myös kotoutumissuunnitelman laatimisesta ja seurannasta sekä suunnitelman mukaisiin palveluihin ohjaamisesta aiheutuneet kustannukset korvattaisiin kunnille valtionosuustehtävänä muiden kuin 2 §:ssä 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden ja työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa lakiehdotuksessa tarkoitettujen 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 annetussa laissa tarkoitettujen työnhakijoiden osalta osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi, kotoutumissuunnitelman laadinta, seuranta, palveluohjaus sekä työvoimakoulutuksena järjestettävän 26 §:ssä tarkoitettujen kotoutumiskoulutuksen rahoitus määräytyy siten, kuin työvoimapalvelu-uudistuksen osalta päätetään ja säädetään.

61 §. Laskennallinen korvaus kunnalle. Pykälän 1 momentin mukaan muulle kuin Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalle maksettaisiin valtion varoista laskennallista korvausta 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettujen henkilön vastaanottamisesta, osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnista, kotoutumissuunnitelman laatimisesta, ohjauksesta ja neuvonnasta sekä monikielisen yhteiskuntaorientaation, työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen, tulkittamisen 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 15 §:n mukaiseen monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin, 17 §:n mukaisen monilaisen kotoutumissuunnitelman laatimiseen osallistumisen sekä muiden kotoutumista edistävien palveluiden järjestämiseksi osa nykyisin kunnalle maksettavasta laskennallisesta korvauksesta maksettaisiin hyvinvointialueille 62 §:n mukaisesti.

Laskennallisen korvauksen jakoa esitetään hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain, kotoutumisen edistämisestä annetun lain sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta (HE 84/2022 vp). Tämä ei kuitenkaan koskisi Helsingin kaupunkia. Helsingin kaupungille maksettaisiin erikseen tämän pykälän sekä 62 §:n mukainen laskennallinen korvaus, jotta Helsingin kaupunki voi eriyttää taloudenpidossa muun kotoutumista edistävän toiminnan sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksesta.

Pykälä 2 *momentin* mukaan Ahvenanmaan maakunnan kunnalle maksettaisiin valtion varoista laskennallista korvausta 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetun henkilön vastaanottamisesta sekä kotoutumisen edistämisestä annetussa maakuntalaissa tarkoitettujen tehtävien ja tulkitsemisen järjestämisestä. 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, mutta Ahvenanmaan maakunnassa Ahvenanmaan terveys- ja sairaanhoitoviranomainen järjestää maakunnan terveyspalvelut. Ahvenanmaan maakunnassa laskennallinen korvaus jaettaisiin Ahvenanmaan kuntien ja Ahvenanmaan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisen kesken.

Arvion mukaan 95 prosenttia alle 7-vuotiaan osalta maksettavasta nykyisestä laskennallisesta korvauksesta kohdentuisi kunnan järjestämiin kotoutumista edistäviin palveluihin, kuten varhaiskasvatuksen ja muiden lasten palveluiden järjestämiseen. Arvion mukaan 85 prosenttia 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 muiden kotoutumista edistävien palveluiden järjestämiseen ja kehittämiseen. Laskennallinen korvaus kattaisi 2 §:n 3 ja 4 momentin mukaisten henkilöiden kotoutumista edistävinä palveluina 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.

Ahvenanmaan maakunnassa alle 7-vuotiaan laskennallinen korvaus jaettaisiin maakunnan kuntien ja Ahvenanmaan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisen kesken samassa suhteessa kuin Manner-Suomessa. Sen sijaan 7 vuotta täyttäneen osalta laskennallisesta korvauksesta kohdennettaisiin Ahvenanmaan maakunnan kunnalle 93 prosenttia ja Ahvenanmaan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle 7 prosenttia. Ahvenanmaalla sosiaalihuollon palveluista vastaa kuntien Kommunernas socialtjänst k.f., joten sosiaalihuollon osuus maksettaisiin osana Ahvenanmaan maakunnan kuntien saamaa laskennallista korvausta.

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 ohjeen¹⁴⁸ 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.

¹⁴⁸ Kotoutumisen edistämistä koskevan lain mukaisten kustannusten korvaamisesta kunnille annettu työ- ja elinkeinoministeriön ohje (01.04.2021 VN/9190/2021-TEM-1).

Korvausjärjestelmän yksinkertaistamiseksi ja hallinnollisen työn vähentämiseksi tulkitsemisen järjestämisestä aiheutuneet kustannukset jyvitetäisiin osaksi kunnalle ja hyvinvointialueelle maksettavaa laskennallista korvausta. Tulkitsemisesta aiheutuneet kustannukset jaettaisiin kunnalle ja hyvinvointialueelle kuitenkin eri suhteessa kuin laskennallinen korvaus johtuen siitä, että tulkitsemisen kustannusten arvioidaan painottuvan enemmän sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Tulkitsemisen osalta esitetään, että kunnille maksettaisiin 40 prosenttia ja hyvinvointialueille 60 prosenttia. Jakoa arvioidaan kuitenkin vuoden 2023 aikana toteuman pohjalta.

Tulkitsemisesta aiheutuneet kustannukset sisällytettäisiin myös Ahvenanmaan maakunnassa Ahvenanmaan maakunnan kunnille ja Ahvenanmaan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisen laskennalliseen korvaukseen. Ahvenanmaan maakunnassa jako poikkeaisi kuitenkin Manner-Suomen jaosta, koska Ahvenanmaalla sosiaalihuollon palveluista vastaa kuntien Kommunernas socialtjänst k.f. Tulkitsemisen osalta esitetään, että Ahvenanmaan maakunnan kunnille maksettaisiin 70 prosenttia ja Ahvenanmaan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle 30 prosenttia.

Voimassa olevan lain mukaan tulkitsemisen korvauksissa ei ole aikarajaa. Esityksen mukaisissa laskennallisissa korvauksissa olisi. On kuitenkin syytä huomioida, ettei tämä vaikuttaisi tulkitsemisesta maksettavien korvausten kokonaismäärään, sillä tulkitsemisesta aiheutuva laskennallisen korvauksen lisäys perustuisi kunnille nykyisin maksettuihin korvauksiin jakamalla tulkitsemisesta maksettujen korvausten kokonaismäärä laskennallisten korvausten piirissä olevien henkilöiden määrällä. Yksilön tulkitsemisen tarve voi vaihdella; osa maahanmuuttajista voi tarvita käännösapua 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.

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 ymmärtämällä kielellä. Kääntämisestä ja tulkitsemisestä säädettäisiin tarkemmin 6 §:ssä.

Korvausjärjestelmän yksinkertaistamiseksi ja hallinnollisen työn vähentämiseksi voimassa olevan kotoutumislain mukainen kunnalle hakemuksesta maksettava laskennallinen korvaus alkukartoituksesta sisällytettäisiin myös kunnalle maksettavaan laskennalliseen korvaukseen. Kustannus jyvitetäisiin 18 vuotta täyttäneen henkilön ensimmäisen vuoden laskennalliseen korvaukseen osaamisen ja kotoutumisen monialaisen arvioinnin toteuttamiseksi kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden, jotka eivät ole rekisteröityneet työnhakijoiksi, osalta.

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.

Pykälän 3 *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 tarkoitetussa 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 kotoutumissuunnitelman enimmäiskesto yli kolmen vuoden. Koska lakia ei sovellettaisi Suomen kansalaisiin (pois lukien 2 §:ssä säädetty poikkeukset), laskennallista korvausta ei maksettaisi sen jälkeen, kun henkilö on saanut Suomen kansalaisuuden. Laskennallinen korvaus voitaisiin maksaa kunnalle ilman erillistä hakemusta.

Pykälän 4 *momentin* mukaan 2 §:n 5 momentissa tarkoitettu lapsesta maksetaan laskennallista korvausta enintään siihen asti, kun hänen 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettua vanhempansa 3 momentissa tarkoitettua korvausaikaa on jäljellä. Mikäli molemmilla vanhemmilla on 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettu oleskelulupa, korvaus aika katsotaan sen vanhemman korvausajan mukaan, jota on enemmän jäljellä.

Pykälän 5 *momentin* mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä laskennallisen korvauksen perusteista ja maksatuksesta. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin muun muassa laskennallisen korvauksen määrästä sekä maksamisesta ilman erillistä hakemusta. Nykytilaa ei näiltä osin muutettaisi.

62 §. *Laskennallinen korvaus hyvinvointialueelle ja Ahvenanmaan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle.* Pykälässä säädettäisiin hyvinvointialueelle maksettavasta laskennallisesta korvauksesta 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettua henkilön monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin ja monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimiseen osallistumisesta, tulkitsemisen järjestämisestä sekä muiden kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisestä, jota ei rahoiteta osana hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusta tai tämän lain mukaisia muita korvauksia. Pykälä vastaisi hallituksen esityksellä eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain, kotoutumisen edistämisestä annetun lain sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta (HE 84/2022 vp) ehdotettua uutta 45 a §:ää. Lisäksi pykälässä säädettäisiin Ahvenanmaan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle maksettavasta laskennallisesta korvauksesta 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettua henkilön vastaanottamisesta sekä kotoutumisen edistämisestä annetussa maakuntalaissa tarkoitettujen Ahvenanmaan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisen tehtävälleen kuuluvien palvelujen ja tulkitsemisen järjestämisestä. Laskennallisen korvauksen kokonaismäärästä on tarkemmin kohdassa 4.2.1 Taloudelliset vaikutukset.

Hyvinvointialueiden rahoitukseen liittyy koko Suomen tasolla täysimääräinen kustannustenjaon tarkistus, kun esimerkiksi vuoden 2023 nettokustannukset tarkistetaan vuoden 2025 rahoituksessa. Vuoden 2023 viimeisen päivän väestötiedot vaikuttavat vuoden 2025 hyvinvointialueiden rahoitukseen. Kustannustenjaon tarkistus ja mahdollinen väestömäärän kasvu, mukaan lukien vieraskielisten määrän kasvu tulevat kompensoimaan kustannuksia jälkikäteen. Kustannusten erilliskompensaatio otetaan huomioon kyseiseen vuoteen liittyvässä kustannustenjaon tarkistuksessa. Hyvinvointialueille maksettava laskennallinen korvaus kohdistuu monialaisen

osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin ja monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimiseen osallistumiseen ja tulkitsemisen järjestämiseen sekä muiden kotoutumista edistävien palveluiden järjestämiseen, jota ei rahoiteta osana hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusta tai tämän lain mukaisia muita korvauksia.

Helsingin kaupungille maksettaisiin erikseen tämän pykälän sekä 61 §: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 prosenttia alle 7-vuotiaan osalta ja 15 prosenttia 7 vuotta täyttäneen osalta maksettavasta nykyisestä laskennallisesta korvauksesta kohdentuisi hyvinvointialueen järjestämiin kotoutumislain mukaisiin hyvinvointialueiden palveluihin, joita ei rahoiteta osana hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusta. 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 ohjeen¹⁴⁹ mukaan kustannukset korvataan kunnalle esimerkiksi silloin, kun käytettävät tulkitsemispalvelut liittyvät kotoutumislain 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 osuuden arvioidaan olevansuurempi kuin laskennallisen korvauksen. Laskennallinen korvaus, mukaan lukien tulkitsemisen osuus, voitaisiin maksaa myös hyvinvointialueelle ja Helsingin kaupungille ilman erillistä hakemusta. Luvussa taloudellisten vaikutusten arviointia koskevassa luvussa 4.2.1 on kuvattu laskennallisten korvausten jakoa tarkemmin.

Pykälän 2 momentin mukaan Ahvenanmaan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle maksettaisiin laskennallista korvausta sen järjestämistä palveluista 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetun henkilön vastaanottamiseksi sekä kotoutumista edistävien palvelujen ja tulkitsemisen järjestämiseksi. Ahvenanmaan terveys- ja sairaanhoitoviranomainen järjestää maakunnan terveyspalvelut, joihin kuuluu muun muassa terveyskeskuspalvelut, erikoissairaanhoito, terveyskasvatus, odottavien äitien ja vastasyntyneiden lasten neuvolatoiminta, kouluterveydenhuolto, työterveyshuolto, opiskelijaterveydenhuolto, hammashoito, mielenterveyspalvelut, kuntoutus ja ympäristöterveydenhuolto. Esitetäänkin, että sille voitaisiin korvata suoraan laskennallisesta korvauksesta se osuus, joka liittyy terveydenhuoltoon. Ahvenanmaalla sosiaalihuollon palveluista

¹⁴⁹ Kotoutumisen edistämistä koskevan lain mukaisten kustannusten korvaamisesta kunnille annettu työ- ja elinkeinoministeriön ohje (01.04.2021 VN/9190/2021-TEM-1).

vastaa kuntien Kommunernas socialtjänst k.f., joten sosiaalihuollon osuus maksettaisiin osana Ahvenanmaan maakunnan kuntien saamaa laskennallista korvausta.

Nykyisestä laskennallisesta korvauksesta Ahvenanmaan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisen järjestämiin kotoutumista edistäviin palveluihin kohdennettaisiin 5 prosenttia ja 7 vuotta täyttäneen osalta 7 prosenttia. Sosiaalihuollon osuus maksettaisiin osana Ahvenanmaan maakunnan kuntien saamaa laskennallista korvausta

Pykälän 3 *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 61 §:n 3 momentti ja sen perustelut soveltuisivat tähänkin.

Pykälän 4 *momentin* mukaan 2 §:n 5 momentissa tarkoitettua lapsesta maksetaan laskennallista korvausta enintään siihen asti, kun hänen 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitetun vanhempansa 2 momentissa tarkoitettua korvausaikaa on jäljellä. Mikäli molemmilla vanhemmilla on 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettu oleskelulupa, korvausaika katsotaan sen vanhemman korvausajan mukaan, jota on enemmän jäljellä.

Pykälän 5 *momentin* mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä laskennallisen korvauksen perusteista ja maksatuksesta. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin muun muassa laskennallisen korvauksen määrästä sekä maksamisesta hyvinvointialueelle, Ahvenanmaan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle ja Helsingin kaupungille ilman erillistä hakemusta.

63 §. Korvaus toimeentulotuesta. Pykälän 1 *momentissa* säädettäisiin valtion varoista maksettavasta korvauksesta niihin kustannuksiin, jotka hyvinvointialueelle 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 66 §: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 sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) mukaisesti. Tämän momentin mukainen toimeentulotuki olisi ehkäisevää ja täydentävää.

Pykälän 2 *momentissa* säädettäisiin valtion varoista maksettavasta korvauksesta niihin kustannuksiin, jotka 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 66 §:n mukaista korvausta paluumuuttoavustuksesta.

Pykälän 3 *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, koskisi myös Kansaneläkelaitosta sen maksaman perustoimeentulotuen osalta. Ehdotetun 59 §:n 2 ja 3 momentit koskevat korvausten maksamisen alkamisajankohtaa eli henkilön kotikuntamerkintää tai ensimmäistä oleskelulupaa. Ehdotetun 63 §:n 1 momentissa säädettäisiin korvausten enimmäiskestosta eli enintään kolmesta vuodesta.

Viittaukset toimeentulotukilain säännöksiin vastaavat hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 127/2022 vp) esitettyjä säännösnumeroita, sillä kyseisen esityksen lakien on tarkoitus tulla voimaan ennen tämän esityksen lakiehdotuksia.

64 §. Korvaus vastaanottoon varautumisesta. Ehdotettu pykälä vastaisi hallituksen esityksellä eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävistä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain, kotoutumisen edistämistä annetun lain sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta (HE 84/2022 vp) esitettyä uutta säännöstä 47 a §. Pykälän mukaan maksettavat korvaukset ovat kuitenkin olleet mahdollisia jo voimassa olevan kotoutumislain nojalla osana erityiskustannuskorvauksia, kuten jäljempänä kuvataan.

Ehdotetun *1 momentin* mukaan kunnalle voitaisiin korvata 43 §:ssä tarkoitettulla tavalla kunta-paikalle ohjatun 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettun 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 ohjeen¹⁵⁰ 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 voimassa olevan kotoutumislain mukaisten erityiskustannusten korvausten järjestelmää yksinkertaistetaan, on ehdotettu säännös tärkeä erityisesti kiintiöpakolaisten kuntiin muuton varmistamiseksi. Lakiehdotuksen 44 §:n perusteluissa on kuvattu tarkemmin kunnan tehtäviä kuntapaikalle 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 ministeriön ohjeistuksen mukaisesti, 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 siitä kautta myönteiseen päätökseen. Muutos säästäisi hallinnollista taakkaa niissä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa, joissa sopimuksia laaditaan paljon. Lisäksi muutos lisäisi oikeusturva tuomalla esiin päätöksen oikaisu- ja valitusmahdollisuuden nykyistä sopimusmenettelyä selvemmin.

¹⁵⁰ Kotoutumisen edistämistä koskevan lain mukaisten kustannusten korvaamisesta kunnille annettu työ- ja elinkeinoministeriön ohje (01.04.2021 VN/9190/2021-TEM-1).

65 §. *Valtion korvaus erityiskustannuksista.* Pykälässä säädettäisiin hyvinvointialueelle tai Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle 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 Manner-Suomessa kunnilta hyvinvointialueille 1.1.2023 alkaen. Tällöin kunnalle ei enää synny näitä kustannuksia. Hallituksen esityksellä eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävistä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain, kotoutumisen edistämisestä annetun lain sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta (HE 84/2022 vp) voimassa olevaa kotoutumislakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että hyvinvointialueet voisivat hakea sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä aiheutuneiden erityiskustannusten korvauksia 1.1.2023 alusta alkaen.

Koska hyvinvointialueiden perustaminen ja niitä koskeva rahoituslaki ei koske Ahvenanmaan maakuntaa, myös Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle tai Ahvenanmaan maakuntien kunnille korvattaisiin pykälän mukaisia erityiskustannuksia. Ahvenanmaan terveys- ja sairaanhoitoviranomainen järjestää maakunnan terveyspalvelut ja Ahvenanmaan kuntien yhteinen sosiaalipalvelu järjestää sosiaalipalvelut, joten on tarkoituksenmukaista, että korvaukset maksetaan palvelut järjestäville viranomaisille eli Ahvenanmaan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle ja Ahvenanmaan maakunnan kunnille.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta hyvinvointialueelle tai Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle 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 tai Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle taikka Ahvenanmaan maakunnan kunnalle aiheutuneista huomattavista kustannuksista. Erityisistä syistä muut hyvinvointialueelle tai Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle 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 terveys- ja sairaanhoitoviranomaisen 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.

Pykälän 2 momentin mukaan valtion varoista muulle kuin Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalle korvattaisiin 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta varhaiskasvatuslain 15 a § 3 momentissa tai perusopetuslain 17 §:ssä tarkoitetun erityisen tuen kustannuksia. Kustannuksia korvattaisiin siltä osin kuin niitä ei korvata muun lain nojalla. Ahvenanmaan maakunnan kunnalle korvattaisiin valtion varoista 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetun henkilön osalta lastenhoidosta ja peruskoulusta annetun maakuntalain II osan 41 §:ssä tai III osan 19 §:ssä tarkoitetun erityisen tuen kustannuksia, jollei kustannuksia korvata muun lain nojalla. 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 edistä-

misestä annetun lain mukaisten kustannusten korvaamisesta kunnille annetun työ- ja elinkeinoministeriön ohjeen¹⁵¹ 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 syntyminen 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.

Pykälän 3 *momentin* mukaan Ahvenanmaan maakunnan kunnalle maksettaisiin hakemuksesta laskennallista korvausta 60 §:ssä tarkoitettuja palveluita vastaavista palveluista, koska kuntien valtionosuusjärjestelmä koskee vain Manner-Suomen kuntia. Valtionosuutta maksettaisiin 60 §:n mukaan kotoutumislain mukaisesta ohjauksesta ja neuvonnasta, perusmuotoisen tai monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sekä perusmuotoisen, monialaisen tai ja perheen kotoutumissuunnitelman laatimista tai tarkistamisesta sekä monikielisen yhteiskuntaorientaation järjestämisestä. Arvioinnit ja suunnitelmat korvattaisiin vain muun kuin 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettun henkilön tai työnhakijan osalta, sillä kansainvälistä suojelua saavien osalta kustannukset korvattaisiin osana 61 §:ssä tarkoitettua laskennallista korvausta ja työnhakijoiden palveluiden rahoitus järjestetään erikseen. Monikielisen yhteiskuntaorientaation järjestäminen korvattaisiin myös vain muun kuin 2 §:ssä 3 ja 4 momentissa tarkoitettun henkilön osalta, sillä laskennallinen korvaus kattaa myös tämän palvelun heidän osaltaan.

Ahvenanmaan maakunnan kunnille ei makseta valtionosuuksia, joten tällä momentilla korvataan vastaavat kustannukset laskennallisesti. Edellytyksenä on, että Ahvenanmaan maakunnan kunta järjestää kyseisiä palveluita ja hakee korvauksia elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksetta. Korvausta voisi hakea samasta henkilöstä vain kerran. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin laskennallisen korvauksen määrästä. Tämän esityksen taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on kuvattu kyseisten palveluiden rahoitusta tarkemmin.

Pykälän 4 *momentin* mukaan korvaamisen edellytyksenä olisi lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätös. Hyvinvointialue, Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoidoviranomainen tai kunta tekisi hakemuksen, josta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tekisi päätöksen. Tarkemmin päätösmenettelyä on kuvattu 64 §:n perusteluissa.

Pykälän 5 *momentissa* säädettäisiin, että pykälän 1 ja 2 momentissa tarkoitettut kustannukset korvattaisiin enintään kymmeneltä vuodelta henkilön ensimmäisestä kotikuntamerkinnästä tai siitä alkaen, kun henkilölle on myönnetty oleskelulupa, jos hänellä ei ole oleskelulupaa maahan tullessaan eikä hän voi oleskeluluvan saatuaan saada kotikuntaa. Mikäli henkilö Suomessa asuttuaan palaisi esimerkiksi takaisin kotimaahansa ja sen jälkeen takaisin Suomeen, korvauksia ei maksettaisi toistamiseen.

66 §. Korvaus paluumuuttoavustuksesta. Pykälän mukaan hyvinvointialueelle tai Ahvenanmaan maakunnan kunnalle korvattaisiin 97 §:ssä tarkoitettun paluumuuton tukemisesta aiheutuneet kustannukset. Hyvinvointialue voisi 97 §:n mukaan korvata 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettulle henkilölle, joka palaa vapaaehtoisesti koti- tai lähtömaahansa muuten kuin tilapäisessä tarkoi-

¹⁵¹ Kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaisten kustannusten korvaamisesta kunnille annettu työ- ja elinkeinoministeriön ohje (01.04.2021 VN/9190/2021-TEM-1).

tuksessa, 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 pyydettyä luettelo 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä, joiden paluumuuttoavustuksesta aiheutuneista kustannuksista hyvinvointialue tai Ahvenanmaan maakunnan kunta hakee korvausta. Edellä 63 §:ssä säädetty enimmäiskesto ei koskisi toimeentulotukena myönnettävää korvausta paluumuuttoavustuksesta.

67 §. *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 aviopuolisoitensa terveydentilan tulotarkastuksesta, asumisesta, toimeentulon turvaamisesta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä aiheutuvien 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 tarkoitettut henkilöt asuvat Suomessa. Tältä osin nykytilaan ei esitetä muutosta.

68 §. *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 tarkoitettulle 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. Sisäministeriössä valmisteilla olevan hallituksen esityksen kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta mukaan on tarkoitus esittää, että 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. Kyseinen hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2022 ja lakiehdotuksen tulla voimaan 1.1.2023. 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 pyydettyä 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 korvattavaksi 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 lausunnossa 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 turvallisuuden 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.

69 §. *Korvaus alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen tai nuoren asumisen tai tuen järjestämisestä.* Pykälässä säädettäisiin alaikäisenä ilman huoltajaa Suomeen tulleelle lapselle tai nuorelle 33 ja 34 §:ssä tarkoitetuista asumisen ja tuen järjestämisestä aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta hyvinvointialueelle. Pykälässä säädettäisiin myös vastaavista alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleelle lapselle tai nuorelle järjestetyistä palveluista aiheutuneiden kustannusten korvaamisesta 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 perheyhmäkotiin tai muuhun asuinyksikköön sekä perhehoidosta, asumisen tukipalveluista, sosiaalihuollon palveluista sekä muista tukipalveluista kunnalle aiheutuneet kustannukset siihen saakka, kunnes nuori täyttää 25 vuotta. Edellä 33 §:ssä sekä hallituksen esityksellä eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain, kotoutumisen edistämisestä annetun lain sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta (HE 84/2022 vp) esitetään tehtävän siirtoa kunnalta hyvinvointialueelle.

Pykälän 2 momentin mukaan Ahvenanmaan maakunnan kunnalle korvattaisiin 1 momentissa tarkoitettuja kustannuksia vastaavista alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleelle lapselle tai nuorelle järjestetyistä palveluista aiheutuneet kustannukset. Itsehallintolain 18 §:n 13 kohdan mukaan sosiaalihuolto kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan, eikä maakunnan kunnalle korvattavien kustannusten osalta siksi voida viitata kotoutumislain 33 ja 34 §:ssä säädettyyn asumisen ja tuen järjestämiseen. Maakunnassa vastaavista palveluista säädetään Ahvenanmaan sosiaalihuoltoa koskevassa maakuntalaissa (2020:12), jonka 14 §:ssä säädetään tuen tarpeisiin vastaavista sosiaalipalveluista, 21 §:ssä asumispalveluista ja 22 §:ssä laitospalveluista. Palvelutarpeen arvioinnista säädetään sosiaalihuollon ammattihenkilöitä koskevan maakuntalain

(2020:24) 36 §:ssä. Ahvenanmaan maakunnan kunnalle ei korvattaisi 69 §:n nojalla 34 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja kunnan vastuulla olevia palveluita, vaan ainoastaan vastaavat korvaukset kuin mitä 69 §:n 1 momentin nojalla maksettaisiin hyvinvointialueelle.

Pykälän 3 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 mukaisen kustannusten korvaamisesta kunnille annetun työ- ja elinkeinoministeriön ohjeen¹⁵² 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 33–34 §:ssä tarkoitettujen palvelujen osalta myös silloin, jos lapsi tai nuori on saanut Suomen kansalaisuuden.

Pykälän 4 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 64 §:n perusteluissa.

70 §. Korvausten maksaminen. Kunnan tai hyvinvointialueen tulisi 1 momentin mukaan hakea tässä laissa säädettyä korvausta sille aiheutuneista kustannuksista 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. Kehittämis- ja hallintokeskus voisi tarvittaessa tehdä tarkastuksia kustannusten todenmukaisuuden varmistamiseksi esimerkiksi pistokokein. Kustannukset korvattaisiin kunnalle ja hyvinvointialueelle arvonnalisäveroineen, jos kunta ja hyvinvointialue hakisivat korvausta myös arvonnalisäveron osuudesta. Jos arvonnalisäveron korvaamista haetaan, kunnan ja hyvinvointialueen olisi hakemuksessaan esitettävä selvitys palvelun arvonnalisäverollisuudesta. Niissä tapauksissa, joissa kunta ja hyvinvointialue ovat jo saaneet palvelun arvonnalisäverollisesta osuudesta valtiolta laskennallisen palautuksen, kunnan ja hyvinvointialueen on vähennettävä kuluistaan arvonnalisäveron osuus ennen korvauksen hakemista. Tarkoituksena ei luonnollisesti-kaan ole maksaa valtion varoista kahdesti arvonnalisäveron osuutta, tämän pykälän mukaisena korvauksena sekä laskennallisena veron palautuksena. Muutoksenhausta säädettäisiin 10 luvussa.

Pykälän 2 momentin mukaan laskennallinen korvaus voitaisiin maksaa myös ilman erillistä hakemusta. Laskennalliset korvaukset on maksettu kunnille pääsääntöisesti ilman erillistä hakemusta kevästä 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 asiankäsitteilyjärjestelmään

¹⁵² Kotoutumisen edistämistä koskevan lain mukaisten kustannusten korvaamisesta kunnille annettu työ- ja elinkeinoministeriön ohje (01.04.2021 VN/9190/2021-TEM-1).

luotiin toiminto, jolla se yhdistää kotoutumislain mukaisten korvausten maksatuspiiriin kuuluvien henkilöiden asiakastiedot väestötietojärjestelmästä saataviin kotikuntatietoihin ja muodostaa tästä laskennallisen korvauksen maksatusehdotelman, jonka perusteella nykyisin 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.

71 §. Maksetun korvauksen palautusvelvollisuus. Pykälässä säädettäisiin kunnalle ja hyvinvointialueelle maksetun korvauksen palautusvelvollisuudesta. Kehittämis- ja hallintokeskus voisi säännöksen mukaan määrätä kunnan, hyvinvointialueen tai Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisen 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 suuruinen viivästyskorko.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin, että kehittämis- ja hallintokeskuksen päätös kunnalle, hyvinvointialueelle tai Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle 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.

Työvoimapalveluiden asiakkaiden tietoja käsitellään nykyisin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 luvussa tarkoitetussa valtakunnallisesta tietojärjestelmästä. Tämä koskee myös maahanmuuttajia ja kotoutuja-asiakkaita, jotka ovat ilmoittautuneet työnhakijoiksi. Työvoimapalvelu-uudistuksessa esitetään, että työvoimapalvelut 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 työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia. Työvoimapalveluiden järjestämistä koskevaan lakiehdotukseen sisällytettäisiin vastaavat tietojärjestelmää ja tietovarantoa koskevat säännökset kuin voimassa olevassa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa. Työnhakijaksi rekisteröityneen kotoutuja-asiakkaiden asiakastietoja käsiteltäisiin ja ne tallennettaisiin siten nykyistä vastaavasti, työvoimapalveluiden järjestämistä koskevan lakiehdotuksen mukaisesti jatkossakin työpalveluissa käytössä oleviin tietojärjestelmiin. Jäljempänä viitataan uuteen lakiehdotukseen selvyiden vuoksi.

Käsillä olevalla hallituksen esityksellä esitetään säädettäväksi uudesta kotoutumisen valtakunnallisesta asiakastietojärjestelmästä ja tietovarannosta. Kunnille esitetään velvollisuutta käyttää

valtakunnallista asiakastietojärjestelmää kotoutumisen edistämiseksi. Laissa säädettäisiin asiakastietojärjestelmän ja tietovarannon käyttötarkoituksista, käsiteltävistä tiedoista, tallennettavista tiedoista, rekisterinpitäjistä sekä käyttöoikeuksien lisäämisestä, muuttamisesta ja poistamisesta. Esitys sujuvoittaisi tiedonkulkua eri viranomaisten välillä sekä esimerkiksi kuntien välillä tilanteessa, kun kotoutuja-asiakas muuttaa kunnasta toiseen. Lisäksi tarkoituksena on kehittää palveluiden seurantaa ja tiedolla johtamista paikallisella, alueellisella ja valtakunnallisella tasolla, mitä uusi tietojärjestelmäkokonaisuus osaltaan edistäisi. Esitetään, että asiakastietojen käsittelystä ja valtakunnallisesta tietojärjestelmäpalvelusta säädettäisiin 72–81 §:ssä.

Lisäksi esitetään säädettäväksi jatkossakin kotoutumisen edistämiseen liittyvistä tiedonsaantioikeuksista. Voimassa olevassa kotoutumislaiassa säädetään 87 ja 87 a §:ssä tiedonsaantioikeuksista. Erityisesti 87 § on varsin lakea eikä rajaa käyttötarkoituksia kovinkaan täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Tässä esityksessä käyttötarkoituksen perusteella tiedonsaantioikeuksista ehdotetaan säädettävän 82–94 §:ssä, joita on kuvattu jäljempänä tarkemmin. Kussakin näissä säännöksissä säädettäisiin, että tiedot tulisi saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä. Maksuttomuus on usein lähtökohtana viranomaisten välisessä tiedonvaihdoissa, mutta siitä on asianmukaista säätää, sillä tietyissä viranomaistoimissa tietopyyntöihin vastaamisesta voidaan myös veloittaa. Salassapitosäännöksillä viitattaisiin erityisesti julkisuuslakiin, jonka mukaan monet käsiteltävistä tiedoista olisivat salassa pidettäviä 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 aiheutonta viivytystä. 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 tietosuoja-asetus*) ja tietosuojalaissa (1050/2018). Luvussa säädettävään tiedon käsittelyyn sovelletaan hallinnon yleislakeja, kuten julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia (906/2019) sekä EU:n tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakia. Oikeudesta saada tietoja ja muusta henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilörekisteristä säädetään laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta. Lisäksi on olemassa hallinnonalakohtaista, kuten sosiaali- ja terveydenhuoltoa, koskevaa lainsäädäntöä, kuten laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä (159/2020).

Henkilötietojen käsittelyn ja tiedonsaantioikeuksien perusoikeusliityntöjä käsitellään tarkemmin luvussa Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.

72 §. Asiakastietojen käsittelytarkoitukset. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin maahanmuuttajien ja kotoutuja-asiakkaiden tietojen käsittelytarkoituksista. Pykälä sisältäisi käsittelytarkoituksia, jotka vastaisivat tosiasiallisia asiakastietojärjestelmän ja tietovarannon käsittelytarkoituksia. Yleisen tietosuoja-asetuksen 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 käsitellä lakiehdotuksessa tarkoitettujen palvelujen ja tehtävien järjestämisessä ja tuottamisessa. Tällä tarkoitettaisiin erityisesti kunnan ja hyvinvointialueen 2–4 luvuissa säädettäväksi esitettyjä tehtäviä. Erityisesti tämä koskisi 14 ja 15 §:ssä tarkoitettuja perusmuotoisia ja monialaisia osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointeja, lakiehdotuksen 16 ja 17 §:ssä tarkoitettuja perusmuotoisia ja monialaisia kotoutumissuunnitelmia ja 21 §:ssä tarkoitettua perheen kotoutumissuunnitelmaa, suunnitelmiin liittyvää palveluihin ohjausta sekä näiden suunnitelmien laatimista ja tarkistamista siten kuin 20 ja 22 §:ssä säädetään. Tämä kattaisi myös ulkoistetut tehtävät, kuten kotoutumiskoulutuksen järjestämisen. Myös 10 §: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. Asiakastietoja voitaisiin käsitellä myös kuntaan ohjaamisessa, josta säädetään tämän lain 4 luvussa.

Kohdan 2 mukaan asiakkaiden tietoja voitaisiin käsitellä voimassa olevassa kotoutumislaisissa mainitussa valvonnassa, kehittämisessä, seurannassa, ennakkoinnissa ja ohjauksessa sekä arvioinnissa. 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 käsitellä myös kotoutumisen edistämisen tehtäviä koskevassa tilastoinnissa ja tiedolla johtamisessa.

Pykälän 2 *momentti* sisältäisi informatiivisen viittauksen työvoimapalveluiden järjestämisestä annettuun lakiin. Kotoutuja-asiakkaan, joka on myös työnhakija, tietoja voitaisiinkin käsitellä sekä tämän lakiehdotuksen, että työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen nojalla ja mukaisissa tietovarannoissa.

73 §. Käsiteltävät tiedot. Pykälässä säädettäisiin siitä, mitä tietoja henkilöasiakkaasta saadaan käsitellä. Käsiteltävät tiedot vastaisivat osittain työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 13 luvussa 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 selvyiden 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 tietyt 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 edistämisessä 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 edistämisessä. Lisäksi kirjaus kattaisi tietoja, mihin palveluihin osallistumisesta suunnitelmassa on sovittu, jotta myöhemmin voidaan 22 §:ssä tarkoitetulla tavalla tarkistaa suunnitelmaa ja arvioida jatko-ohjauksen tarvetta.

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.

Ehdotetun 1 momentin 9 kohdan mukaan voitaisiin käsitellä kuntaan ohjaamista koskevia tietoja.

Ehdotetun 1 momentin 10 kohdan mukaan voitaisiin käsitellä tämän lain perusteella valtion kunnille ja hyvinvointialueille maksamien korvausten tietoja.

Kotoutumisen valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin voidaan rakentaa järjestelmätukea myös kuntaan ohjaamisen prosessille ja korvausten maksamiselle, mikäli järjestelmäkehitys arvioidaan kustannustehokkaaksi ja tarkoituksenmukaiseksi.

Edellä 1 momentissa tarkoitetut tiedot voisivat pohjautua 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 momentissa säädettäisiin, että rekisteröidyllä ei olisi yleisen tietosuoja-asetuksen 18 artiklassa säädettyä oikeutta 1 momentissa tarkoitettujen tietojen käsittelyn rajoittamiseen. Vastaava säännös on julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 luvussa. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 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.

74 §. *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 työvoimapalvelujen valtakunnallisista tietojärjestelmäpalveluista, joita kunnan työvoimapalvelut käyttäisivät työnhakijaksi ilmoittautuneiden kotoutuja-asiakkaiden kohdalla. Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa lakiehdotuksessa säädetään työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmästä, jota käytetään julkisten työvoimapalvelujen asiakastietojen käsittelyssä. Parhaillaan 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 esitetään tässä laissa. Valtio tarjoaisi asiakastietojärjestelmäkokonaisuuden, jota kunnilla olisi velvollisuus käyttää. Halutessaan kunnat voisivat täydentää asiakastietojärjestelmäkokonaisuutta itse hankkimillaan lisäosilla. Asiakastietojärjestelmäratkaisu sekä kuntien ja valtion tehtävät ja velvollisuudet asiakastietojärjestelmän ja tietovarannon kehittämisessä, ylläpidossa ja käyttämisessä ovat vastaava kuin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa lakiehdotuksessa.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että kehittämis- ja hallintokeskus vastaisi kotoutumisen edistämisen valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin kuuluvien valtakunnallisen tietovarannon ja asiakastietojärjestelmäkokonaisuuden kehittämisestä ja ylläpidosta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen nimi muuttuu työvoimapalvelu-uudistuksessa hallituksen esityksellä työvoimapalveluiden järjestämisestä (HE xx/2022) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskukseksi. Tässä esityksessä viranomaisesta käytetään jatkossa lyhytnimeä *kehittämis- ja hallintokeskus*.

Valtakunnallinen tietovaranto sisältäisi sekä operatiivisen toiminnan tietoaineistot että raportoinnin ja tilastoinnin tietoaineistot. Tietovaranto koskisi kaikkia maahanmuuttajia, mutta asiakastietojärjestelmä ei. Työnhakijoiden osalta sovellettaisiin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 13 luvun mukaista asiakastietojärjestelmää, ja muiden maahanmuuttajien osalta tämän luvun mukaista asiakastietojärjestelmää. Tietovarantoon tallennettavista tiedoista säädettäisiin tarkemmin ehdotetussa 76 §:ssä, käyttöoikeuksista valtakunnalliseen asiakastietojärjestelmäkokonaisuuteen ehdotetuissa 79–81 §:ssä ja kunnan asiakastietojärjestelmän lisäosasta ehdotetussa 75 §:ssä.

Kotoutumisen edistämisen valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen ylläpitäjänä kehittämis- ja hallintokeskus vastaisi tietojärjestelmäpalveluihin kuuluvien tietovarannon ja asiakastietojärjestelmän teknisistä määrittelyistä. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, tiedonhallintalaki) 22 §:n 3 momentin nojalla kehittämis- ja hallintokeskus määrittelisi valtakunnallisesta tietovarannosta teknisen rajapinnan avulla luovutettavien tietojen tietorakenteen kuvauksen ja ylläpitäisi sitä.

Lisäksi 2 momentissa säädettäisiin valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen kehittämiseen liittyvästä yhteistyöstä kehittämis- ja hallintokeskuksen ja tietojärjestelmäpalveluja käyttävien kuntien välillä. Yhteistyö 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 käyttäjäkokemukset ovat yksi keskeinen lähde selvittäessä 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.

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 ja asiakastietojärjestelmää kotoutumisen edistämisen toimeenpanossa. Tiedoista, jotka kunnilla tai muilla viranomaisilla olisi velvollisuus tallentaa valtakunnalliseen tietovarantoon säädettäisiin ehdotetussa 76 §:ssä.

Valtakunnallisen kotoutumisen asiakastietojärjestelmän käyttövelvoitteen tarkoituksena on varmistaa kotoutumispalveluista kertyvän tiedon yhteismitallisuus ja edistää tietojen hyödyntämistä. Yhtenäiset tietorakenteet ja tietojen kirjaamistavat sujuvoittavat kotoutujien asiakastietojen siirtämistä työvoimaviranomaisten ja muiden kunnan viranomaisten välillä. Kun käytetään yhtä valtakunnallista asiakastietojärjestelmäkokonaisuutta eri järjestelmien välisten rajapintojen ja integraatioiden rakentamisen tarve on todennäköisesti vähäisempi kuin siinä tapauksessa, että useammista eri asiakastietojärjestelmistä rakennettaisiin yhteys valtakunnalliseen kotoutumisen tietovarantoon, jolla on yhteys myös työvoimapalvelujen tietovarantoon.

75 §. Kunnan lisäosa kotoutumisen valtakunnalliseen asiakastietojärjestelmään. Pykälässä säädettäisiin valtakunnallisen kotoutumisen asiakastietojärjestelmän lisäosista, joita kunnat voivat hankkia omaan käyttöönsä täydentämään valtakunnallista asiakastietojärjestelmää.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että kunnat vastaisivat lisäosien hankkimiseen ja käyttämiseen liittyvistä velvoitteista. Kunnalla tarkoitetaan tässäkin pykälässä esitetyn 8 §: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 asiakastietojärjestelmää täydentävää lisäosaa. Kunta vastaisi siten tiedonhallintalain 16 §:n nojalla käyttämänsä lisäosan käyttöoikeuksien hallinnasta ja tiedonhallintalain 17 §:ssä tarkoitetusta lokitietojen keräämisestä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että kunnan käyttämän lisäosan tulisi olla yhteensopiva valtakunnallisen asiakastietojärjestelmäkokonaisuuden kanssa. Kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtävä on määritellä tekniset ja tietoturvaan liittyvät vaatimukset, jotka lisäosan on täytettävä, jotta se voidaan liittää 74 § 2 momentissa tarkoitettuun asiakastietojärjestelmäkokonaisuuteen. Valtionhallinto vastaisi valtakunnallisen asiakastietojärjestelmän rajapintojen rakentamisesta ja rajapintojen kustannuksista varakunnan tasolla. Kunnat vastaisivat mahdollisista lisäosista sekä lisäosien integraatioista ja integraatioista syntyvistä kustannuksista kunnassa.

Pykälän 3 momentissa on informatiivinen viittaus tiedonhallinnasta annetun lain 16 §:ään, jossa säädetään tietojärjestelmien käyttöoikeuksien hallinnasta. Lisäksi pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että mikäli kunnan oman järjestelmän käyttöoikeus koskee 73 §:ssä tarkoitettuja tietoja, kunnan on järjestelmän käyttöoikeuksia myöntäessään noudatettava, mitä 78 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään.

76 §. Kotoutumisen valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettavat tiedot. Pykälässä säädettäisiin tietojen tallentamisesta valtakunnalliseen tietovarantoon. Valtakunnallisen asiakastietovarannon tarkoituksena olisi koota yhteen kotoutuja-asiakkaita koskevat tiedot siten kuin laissa säädetään.

Pykälän 1 momentin mukaan kunnan ja kehittämis- ja hallintokeskuksen olisi tallennettava valtakunnalliseen tietovarantoon tiedot, jotka ovat tarpeen 72 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien toteuttamiseen. Näitä tietoja olisivat 73 §:n 1 momentissa tarkoitettut tiedot. Kunnan olisi tallennettava tiedot jokaisesta kotoutuja-asiakasta ja maahanmuuttajasta, jolle toteutetaan 14 tai 15 §:ssä tarkoitettu arviointi. Kunta tallentaisi myös erillisillä asiantuntijoilla laaditut arvioit, jotka ovat osa palvelutarpeen arviointia tai kotoutumissuunnitelmaa. Lisäksi kunnalla olisi velvollisuus tallentaa tietovarantoon myös maahanmuuttajan kielikoulutuksen päättötestauksen tulos. Tietojen tallentamisvelvollisuus koskisi myös työvoimapalveluiden järjestämisestä annettussa laissa tarkoitettuja työnhakijoina olevia kotoutuja-asiakkaita. Kyseessä on selkeyttävä kirjaus siitä, että kotoutumisen asiakastietojärjestelmässä käsitellään sekä työnhakija-asemassa olevien että työvoiman ulkopuolella olevien kotoutuja-asiakkaiden tietoja.

Koska kunnat käyttäisivät valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettuja tietoja päivittäisessä asiakastyössä, tiedot tulisi tallentaa tietovarantoon reaaliaikaisesti. Vastaavasti tietovarannon kotoutumisen edistämisen operatiivisen toiminnan tietoaineistot olisivat reaaliaikaisesti kunnan käytettävissä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin hyvinvointialueen velvollisuudesta tallentaa tietoja kotoutumisen tietovarantoon. 22 §:n 3 momentissa tarkoitettussa tilanteessa, jolloin hyvinvointialue tarkistaa monialaista kotoutumissuunnitelmaa maahanmuuttajan kanssa keskenään, hyvinvointialueen olisi tallennettava valtakunnalliseen tietovarantoon tiedot, jotka ovat tarpeen 72 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien toteuttamiseen. Tämä tarkoittaisi niitä todettuja muutoksia elämäntilanteessa, palveluiden etenemisessä tai palvelutarpeessa sekä sovittuja muutoksia palveluihin osallistumisessa, joita tarkistuksessa tehtäisiin. Kuntaa tulisi informoida siitä, jos hyvinvointialue päivittää monialaista kotoutumissuunnitelmaa kotoutuja-asiakkaan kanssa keskenään.

Valtakunnalliseen tietovarantoon olisi tallennettava 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. Kotoutumisen valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin voidaan rakentaa järjestelmätukea myös kuntaan ohjaamisen poikkihallinnolliselle prosessille ja kunnille kotoutumisen edistämisestä maksettavien korvausten maksamiselle, mikäli järjestelmäkehitys arvioidaan kustannustehokkaaksi ja tarkoituksenmukaiseksi.

Pykälän 3 momentti sisältäisi asetuksenantovaltuuden, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettavista tiedoista.

Yleisen tietosuojasetuksen 13 artiklassa säädetään rekisterinpitäjän velvollisuudesta toimittaa rekisteröidylle tietoja hänen henkilötietojensa käsittelystä silloin kun tietoja kerätään rekisteröidyltä. Yleisen tietosuojasetuksen 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.

77 §. *Valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettujen tietojen poistaminen ja arkistointi.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kehittämis- ja hallintokeskuksen velvollisuudesta poistaa valtakunnallisesta tietovarannosta kaikki asiakasta tai tässä laissa tarkoitettua 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. 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. Kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtävänä olisi poistaa asiakastiedot, koska teknisesti asiakastietojärjestelmää ylläpitävänä kehittämis- ja hallintokeskus on ainoa taho, joka voi sen käytännössä tehdä.

Asiakastiedon eheyden kannalta olisi olennaista, että asiakastiedoista ei tehtäisi osittaisia poistoja ennen lopullista säilyttämisajan 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 (valtionneuvoston asetus rakennerahastoista osarahoitettavien kustannusten tukikelpoisuudesta (358/2014), 30 §). Asiakkaan tietoja ei tarvitsisi poistaa myöskään, jos vireillä on keskeneräinen muutoksenhakuprosessi.

Tietojen arkistoinnista säädetään arkistolaisissa (831/1994).

78 §. *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 määritellä 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 kehittämis- ja hallintokeskus ja kunnat olisivat ehdotetussa 74 §:ssä tarkoitetun valtakunnallisen tietovarannon yhteisrekisterinpitäjiä. Yhteisrekisterinpitäjinä toimivien kehittämis- ja hallintokeskuksen ja kuntien vastuualueet määriteltäisiin lainsäädännössä.

Pykälän 2 momentissa lueteltaisiin ne yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetyt rekisterinpitäjän tehtävät, joista kehittämis- ja hallintokeskus vastaisi. Ehdotetun 2 momentin mukaan kehittämis- ja hallintokeskus vastaisi yleisen tietosuoja-asetuksen:

- 1) 12 artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuista rekisterinpitäjän velvollisuuksista;
- 2) 25 artiklassa tarkoitetusta sisäänrakennetusta ja oletusarvoisesta tietosuojasta;
- 3) 32 artiklassa tarkoitetusta käsittelyn turvallisuudesta;
- 4) 35 artiklassa tarkoitetusta tietosuojaa koskevasta vaikutustenarvioinnista;
- 5) 36 artiklassa tarkoitetusta ennakkuulemisesta ja muista sellaisista yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetyistä rekisterinpitäjän velvollisuuksista, jotka koskevat käytettävän tietojärjestelmän tietoturvallisuutta.

Kehittämis- ja hallintokeskuksen vastuulle 2 momentin mukaan kuuluvat tehtävät vastaisivat työvoimapaalveluiden järjestämisestä annetun lain 13 luvun vastaavassa säännöksessä säädettyjä rekisterinpitäjän tehtäviä.

Kunnat vastaisivat ehdotetun 3 momentin mukaan muista kuin ehdotetun 2 momentissa tarkoitetuista yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitetuista rekisterinpitäjän velvollisuuksista. Kunnat ovat asiakastietojärjestelmän pääasiallisia käyttäjiä ja tiedontuottajia. Näin ollen on perusteltua, että ne vastaisivat yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetyistä 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 organisaattoristen 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. Kuntien välinen vastuu rekisterinpitäjän tehtävistä määräytyisi rekisteröidyn asiakkuuden perusteella.

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 kehittämis- ja hallintokeskukselle vaatimuksen tietojensa oikaisemisesta, virasto voisi hallintolain (434/2003) mukaisesti siirtää asian sille kunnalle, jonka asiakkaana rekisteröity on.

Ehdotetussa 4 momentissa säädettäisiin vastuunjaosta valtakunnallisesta tietovarannosta luovutettavien tietojen osalta. Kotoutuja-asiakkaita koskevia tietoja valtakunnallisesta tietovarannosta luovuttaisivat kehittämis- ja hallintokeskus tai kunta asiakkaidensa osalta. Kehittämis- ja hallintokeskus voisi luovuttaa valtakunnallisesta tietovarannosta tietoja tiedonsaantiin oikeutetulle taholle riippumatta siitä, minkä kunnan asiakkaasta on kyse. Säännöksen tarkoituksen on, että KEHA-keskus vastaisi ensisijassa tietojen luovuttamisesta sekundäärisiin käyttötarkoituksiin eli niille työvoimapalvelujen ulkopuolisille tahoille, joille on laissa säädetty oikeus saada salassapitosäännösten estämättä tietoja kotoutuja-asiakkaista. Tiedonsaantiin oikeutettu taho voisi esittää tietopyynnön kehittämis- ja hallintokeskukselle, joka luovuttaisi tiedot riippumatta siitä, minkä työvoimaviranomaisen asiakkaan tiedoista on kyse sekä esimerkiksi tilanteissa, joissa tietopyyntö koskee useamman kuin yhden viranomaisen asiakkaita. Edellä mainitun tietojen luovuttamisen keskittäminen yhdelle taholle olisi tietosuojan ja tietoturvan kannalta tarkoituksenmukaista. Tehtävän keskittäminen kehittämis- ja hallintokeskukselle olisi tarkoituksenmukaista, koska kehittämis- ja hallintokeskus vastaa valtakunnallisen tietovarannon ylläpidosta. Ehdotetussa 117 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että kehittämis- ja hallintokeskus päättäisi julkisuuslain 28 §:ssä tarkoitetun luvan antamisesta valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettujen tietojen osalta.

Jos tietopyyntö esitettäisiin esimerkiksi jollekin kunnalle, jolla ei ehdotetun sääntelyn mukaan ole toimivaltaa tietojen luovuttamiseen, tulee kunnan siirtää esitetty pyyntö hallintolain mukaisesti kehittämis- ja hallintokeskuksen käsiteltäväksi.

79 §. *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. Kehittämis- ja hallintokeskus vastaisi ehdotetun 7 §:n mukaisesti valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen kehittämisestä ja ylläpidosta ja keskusta olisi pidettävä tiedonhallintalain 16 §:ssä tarkoitettuna tietojärjestelmästä vastuussa olevana viranomaisena. Näin ollen 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 kehittämis- ja hallintokeskus vastaa valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin kuuluvasta asiakastietojärjestelmästä, kuuluisi järjestelmän lokitietojen kerääminen 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 kestoaltaan 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 tietoturvallisuutta 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 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.

Ehdotetun 3 momentin mukaan henkilö, jolle on myönnetty käyttöoikeus, saa käsitellä vain sellaisia 73 §:ssä tarkoitettuja tietoja, jotka ovat välttämättömiä hänen tehtäviensä hoitamiseksi, ja vain siten kuin hänen tehtäviensä hoitamiseksi on välttämätöntä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin 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 kehittämis- ja hallintokeskuksen kanssa.

80 §. *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, kehittämis- ja hallintokeskuksen ja työ- ja elinkeinoministeriön palveluksessa oleville henkilöille.

Käyttöoikeuden valtakunnalliseen asiakastietojärjestelmäkokonaisuuteen kuuluvaan asiakastietojärjestelmään myöntäisi joko kunta tai 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 15 §:ssä tarkoitetun monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin laatimiseen tai 17 §:ssä tarkoitetun monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimiseen tai sen 22 §:ssä tarkoitettuun tarkistamiseen.

Kehittämis- ja hallintokeskus puolestaan myöntäisi käyttöoikeudet palveluksessaan oleville henkilöille sekä työ- ja elinkeinoministeriön tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen palveluksessa oleville henkilöille. Lisäksi kehittämis- ja hallintokeskus myöntää käyttöoikeudet ulkopuolisten tahojen palveluksessa oleville henkilöille, kun kyse on kehittämis- ja hallintokeskuksen tai työ- ja elinkeinoministeriön tekemästä toimeksiannosta tai hankkimasta palvelusta.

Käyttöoikeuksien myöntäminen olisi tarkoituksenmukaista antaa kehittämis- ja hallintokeskuksen lisäksi kuntien tehtäväksi, koska kunnilla on parhaimmat mahdollisuudet varmistua siitä, että käyttöoikeudet myönnetään kunnan palveluksessa oleville henkilöille oikean laajuusina huomioiden henkilön tehtävät, joiden hoitamiseksi käyttöoikeuden myöntäminen on välttämätöntä. Lisäksi käyttöoikeuksien myöntäminen yksinomaan kehittämis- ja hallintokeskuksen toimesta kaikille valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin kuuluvan asiakastietojärjestelmän käyttäjille vaatisi nykyistä enemmän resursseja käyttöoikeuksien myöntämiseen, jos yksinomaan 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 kotoutumislaisissa tarkoitettuja tehtäviä, taikka kotoutumislaisissa 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 viranomainen ei välttämättä ylläpitäisi käyttöoikeuksia, vaan tietojärjestelmää käyttävä viranomainen 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 kehittämis- ja hallintokeskuksen lisäksi kunnat vastaisivat käyttöoikeuksien myöntämisestä ja ylläpidosta.

Pykälän 4 *momentin* mukaan kehittämis- ja hallintokeskus vastaisi käyttöoikeuksien teknisestä avaamisesta käyttöoikeuden myöntäneen viranomaisen ilmoituksen perusteella. Kehittämis- ja hallintokeskus siis vastaisi kaikkien käyttöoikeuksien teknisestä avaamisesta riippumatta siitä, onko kyse kunnan vai kehittämis- ja hallintokeskuksen myöntämästä käyttöoikeudesta. Keskuksen tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuuluisi myönnetyn käyttöoikeuden perusteiden oikeellisuuden tarkistaminen käyttöoikeuden avaamisen yhteydessä.

81 §. *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 80 §:n mukaisesti kunnan tai kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtävä.

Ehdotetun *1 momentin* mukaan kehittämis- ja hallintokeskuksen olisi poistettava käyttöoikeus ensinnäkin, jos kävisi ilmi, etteivät käyttöoikeuden myöntämiselle 80 §:ssä säädetty edellytykset enää täyty. Tällainen tilanne voisi syntyä esimerkiksi, jos henkilö, jolle käyttöoikeus on myönnetty, olisi siirtynyt muihin tehtäviin. Lisäksi 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 väärinkäytöksiin puuttumisen.

Ehdotetun *2 momentin* mukaan käyttöoikeuden myöntänyt viranomainen voisi poistaa käyttöoikeuden myös, jos käyttöoikeutta olisi käytetty 79 §:n 3 momentin, yleisen tietosuoja-asetuksen tai tietosuojalain vastaisesti. On perusteltua, että 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 *3 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.

Ehdotetun *4 momentin* mukaan käyttöoikeuden poistamisesta tai muuttamisesta on ilmoitettava kehittämis- ja hallintokeskukselle, joka vastaa teknisistä poistoista ja muutoksista näiden ilmoitusten perusteella.

Käyttöoikeuden myöntäneen viranomaisen tulisi ilmoittaa kehittämis- ja hallintokeskukselle käyttöoikeuden muuttamisesta tai poistamisesta. Kehittämis- ja hallintokeskus vastaisi ehdotetun käyttöoikeuden teknisestä poistamisesta tai muuttamisesta vastaanottamansa ilmoituksen perusteella.

82 §. 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 40 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot kuntiin ohjatuista 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä. Kuntaan ohjaamisesta säädettäisiin tarkemmin 4 luvussa ja valtion tehtävistä kotoutumisen edistämisessä 7 luvussa.

Työ- ja elinkeinoministeriölle riittää useimmissa tapauksissa anonymisoitu tieto maahanmuuttajista, esimerkiksi myönnettyjen eri oleskelulupatyyppeiden lukumääristä, lähtömaan kansalaisuuksista, kuntaansijoittuneiden 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden määrästä, sijoituskunnista, eri vastaanottokeskuksissa oleskelevien määrästä, eri vastaanottokeskuksissa kuntaan siirtymistä odottavien oleskeluluvan saaneiden määrästä. Työ- ja elinkeinoministeriö tarvitsee näitä tietoja voidakseen suunnitella, kehittää ja seurata kotoutumisen edistämisestä sekä kuntaan ohjaamista valtakunnallisesti. Sääntely vastaa voimassa olevaa sääntelyä. Nykyisinkin työ- ja elinkeinoministeriöllä on oikeus saada näitä tietoja Maahanmuuttovirastolta. Tiedot voitaisiin toimittaa automaattisesti, myöntämällä käyttöoikeuksia olemassa oleviin tietojärjestelmiin taikka erillisenä raporttina tai selvityksenä työ- ja elinkeinoministeriön pyynnöstä. Käytännössä Maahanmuuttovirasto vastaa ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmästä.

Kyseisestä järjestelmästä, sen rekisterinpidosta ja tiedonkäsittelystä säädetään laissa henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020).

83 §. Kuntaan ohjaamisen alueellinen tiedonsaanti. Ehdotetun 1 momentin mukaan Maahanmuuttoviraston tai vastaanottokeskuksen olisi luovutettava elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle maksutta ja salassapitosäännösten estämättä kuntaan ohjaamista koskevassa 43 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot niistä 2 §:n 3 momentin tarkoitetuista henkilöistä, joiden ohjaamista kuntapaikalle Maahanmuuttovirasto tai vastaanottokeskus 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.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus saa Maahanmuuttovirastolta tai vastaanottokeskukselta 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 sekä tiedot, joita se on kerännyt valintaprosessissa henkilöä haastatteleamalla. Nämä tiedot sisältävät henkilön taustatietoja, mm. tietoa perhekokonaisuudesta, koulutuksesta, työhistoriasta sekä 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 muulla kuin Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalla ja hyvinvointialueella olisi oikeus saada toisiltaan, Maahanmuuttovirastolta, vastaanotto- ja järjestelykeskukselta ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä kuntapaikkoja koskevan sopimuksen, kuntaan ohjaamisen ja kuntapaikalle vastaanoton 42—44 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot kuntaan ohjatuista 2 §:n 3 tai 4 momentin tarkoitetuista henkilöistä. Vastaavasti Ahvenanmaan maakunnan kunnalla ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisella olisi oikeus saada toisiltaan ja edellä mainituilta viranomaisilta vastaavat tiedot samaa tarkoitusta varten.

Kunta laatii 42 §:ssä tarkoitetun sopimuksen kuntaanohjaamisesta ja hyvinvointialuetta kuuluaan sen valmistelussa. Esimerkiksi kyseisen sopimuksen päivittäminen maahanmuuttajavolyymien muutosten myötä voisi olla syy, jota varten tarvittaisiin tietoja näistä henkilöistä.

Esitetyssä 43 §: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 mukaan lukien sosiaali- ja terveystiedot, voidakseen tehdä päätöksen kuntapaikalle vastaanottamisesta.

Kunnan tulisi järjestää asunto, vastaanotto ja tarvittavat palvelut sekä ohjaus tarvittaessa muiden viranomaisten palveluihin, esimerkiksi hyvinvointialueen palvelutarpeen arviointiin 44 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Asunnon järjestämistä varten kunta tarvitsisi tietoa esimerkiksi perheen koosta ja mahdollisista toimintakyvyn rajoitteista, joilla olisi vaikutusta asunnon valintaan. Si-

joitettavaan henkilöön tai perhekokonaisuuteen liittyvät tiedot esimerkiksi esteettömän asumisen tarpeista vaikuttavat myös asumisen järjestämisen vastuuseen. Jos henkilö tarvitsisi asumisessa tai muuten hyvinvointialueen palvelua heti maahan saavuttuaan, sekä henkilön valinnasta päättävä kunta ja asumis- tai muun sosiaali- tai terveystietopalvelun järjestämisestä vastaava hyvinvointialue tarvitsisivat tiedot henkilön asumisen järjestämiseen tai muihin mahdollisiin palvelutarpeisiin vaikuttavista taustatekijöistä. Kunta ja hyvinvointialue tekisivät läheistä yhteistyötä kuntapaikalle osoitettavan henkilön ensimmäisten päivien aikana, siten kuin on kuvattu 44 §:n perusteluissa tarkemmin. Yhteistyön koordinoinnissa ja palvelujen yhteensovittamisessa tiedon jakaminen kunnan ja hyvinvointialueen välillä olisi tärkeää.

84 §. *Kotoutumishjelman mukaisiin palveluihin tavoittamiseen liittyvä tiedonsaantioikeus.* Pykälässä säädettäisiin Maahanmuuttovirastolle, Digi- ja väestötietovirastolle ja Kansaneläkelaitokselle tiedonantovelvollisuuksia toimittaa kunnalle ja hyvinvointialueelle tietoa henkilöistä, jotta heidät saadaan tavoitettua kotoutumishjelmaan sisältyviin palveluihin eli tarkemmin sanottuna esitetyn 14 §:n mukaiseen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin tai 15 §:n mukaiseen monialaiseen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin, jota seuraa 16 §:ssä tarkoitettu kotoutumissuunnitelma tai 17 §: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, 14 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa sekä vaikutusten arvioinnissa.

Ehdotetun 1 momentin mukaan kunnalla on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 14 §:ssä tarkoitettua osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen toteuttamiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettua henkilöstä. Kunta saa jo nykyisen kotoutumislain nojalla nähdä ulkomaalaisasioiden asiakäsittelyjärjestelmästä 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 kotoutumishjelman mukaisesti 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, 14 ja 15 §:n perusteluissa sekä vaikutusten arvioinnissa. On myös syytä huomioida, ettei osallistuminen vaikuttaisi esimerkiksi perhe-etuuksiin.

Ehdotetun 2 momentin mukaan kunnalla on oikeus saada Kansaneläkelaitokselta, Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 14 §:ssä tarkoitettua osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin toteuttamiseksi välttämättömät tiedot maahanmuuttajasta, johon sovelletaan tätä lakia ja joka saa kotihoidon tukea. Kansaneläkelaitos toimittaa jo tällä hetkellä kunnille tiedot kotihoidontuen saajista laskuttaessaan maksamiaan kotihoidontukia kunnilta. Jatkossa näitä tietoja voitaisiin hyödyntää myös kotoutumisen edistämisen tarkoituksessa. Kunnassa tiedot kotihoidon tuen saajista yhdistettäisiin Digi- ja väestötietovirastolta ja Maahanmuuttovirastolta saataviin kotikunta- ja oleskelulupatietoihin. Tarkoituksena on toteuttaa kotoutumisen valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalvelujen

piteissa tekninen ratkaisu, joka tuottaa kunnille tiedon kotihoidontuen saajista, joihin sovelletaan tätä lakia. Lisää perusteluja kotihoidontuen saajien tavoittamisesta nykytilan kuvauksessa, 14 §:n perusteluissa sekä vaikutusten arvioinnissa.

Ehdotetun 3 *momentin* mukaan Kansaneläkelaitoksen olisi luovutettava kunnalle maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 15 §:ssä tarkoitetun monialaisen 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, 15 §:n perusteluissa sekä vaikutusten arvioinnissa.

Ehdotetun 4 *momentin* mukaan Maahanmuuttoviraston olisi toimitettava kunnalle maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 15 §:ssä tarkoitetun monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen toteuttamiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitetusta henkilöstä taikka ihmiskaupan uhrista. Tiedot saataisiin Maahanmuuttoviraston ylläpitämästä ulkomaalaisrekisteristä. 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.

85 §. Kuntien välinen tiedonsaantioikeus. Pykälässä säädettäisiin kuntien välisestä tiedonsaantioikeudesta koskien asiakasta, jolla on voimassa oleva kotoutumissuunnitelma. Mikäli kunta saisi tietoonsa, että kotoutuja-asiakas muuttaa asumaan toisen kunnan alueelle, kunta pyytäisi asiakkaan suostumusta siihen, että kunta voi ottaa yhteyttä asiakkaan uuteen asuinkuntaan. Asiakkaan suostumuksen saatuaan kunta voisi ottaa yhteyttä asiakkaan uuteen asuinkuntaan. Työntekijäksi rekisteröityneiden henkilöiden osalta on todennäköistä, että he asioivat pian muuttonsa jälkeen myös tulevan kotikuntansa alueen työvoimaviranomaisessa, sillä työnhakijoilla on erilaisia velvollisuuksia, joiden laiminlyönnistä voi seurata etuuksien menetys. Työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien osalta erityisesti olisikin keskeistä ohjeistaa häntä osallistumaan tulevan kotikuntansa kotoutumista edistäviin palveluihin ja uuden kotikunnan tulisi tarkistaa 22 §:ssä tarkoitetulla tavalla hänelle tehty kotoutumissuunnitelma, jotta voitaisiin varmistaa palveluiden sujuva jatkuvuus.

86 §. 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, vastaanotto- ja järjestelykeskukselta tai Digi- ja väestötietovirastolta 14 §:ssä tarkoitetun osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin ja 16 §:ssä tarkoitetun kotoutumissuunnitelman laatimista varten välttämättömät tiedot maahanmuuttajasta, jolle on laadittava 14 §:ssä tarkoitettu osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi Ehdotetun 14 §:n mukaan kunnan olisi laadittava osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi aina tietyille kohderyhmille sekä heille, joista on tehty 9 §:ssä tarkoitettu yhteydenotto tai jotka ovat pyytäneet arviointia, jos heidän on arvioitu sitä tarvitsevan. Tätä arviointia varten kunta tarvitsee tiedot Maahanmuuttovirastolta tai vastaanotto- ja järjestelykeskukselta. 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. Digi- ja väestötietovirastolta 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 84 §: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, vastaanotto- ja järjestelykeskukselta tai Digi- ja väestötietovirastolta 15 §:ssä tarkoitettun monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin, 17 §:ssä tarkoitettun monialaisen kotoutumissuunnitelman tai 19 §:ssä tarkoitettun perheen kotoutumissuunnitelman laatimista varten välttämättömät tiedot maahanmuuttajasta, jolle on laadittava 15 §: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 84 §: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, 2 luvussa tarkoitettulta palveluntuottajalta ja 35 §:ssä tarkoitettulta alaikäisen edustajalta 20 ja 22 §:ssä tarkoitettua tehtävää varten välttämättömät tiedot 2 §:n 6 momentista tarkoitettusta lapsesta tai nuoresta. Kyseessä olisi siis alaikäisenä ilman huoltajaa tulleen lapsen tai nuoren monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimisen tai tarkistamisen toteuttamiseksi säädettävä tiedonsaantioikeus.

Ehdotetussa 4 *momentissa* säädettäisiin kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman tarkistamiseen liittyvästä tiedonsaunnista. Voidakseen tarkastaa ja päivittää kotoutumissuunnitelmaa viranomaisen tarvitsee tiedon esimerkiksi sovittujen palveluiden etenemisestä, aiemmin suoritetuista palveluista, mahdollisesta aiemmasta kotoutumissuunnitelmasta sekä muista tarkastamiseen tarvittavista tiedoista. Kunta ja työvoimaviranomainen ovat voimassa olevan lain nojalla voineet saada vastaavat tiedot, nyt esitetty sääntely olisi vain täsmällisempää. Hyvinvointialue saisi tiedot vain 17 §:ssä tarkoitettun monialaisen kotoutumissuunnitelman tarkistamista varten, mikäli tarkastaminen edellyttäisi kunnan ja hyvinvointialueen välistä monialaista yhteistyötä ja 15 §:ssä säädetyt edellytykset täytyisivät edelleen.

Työvoimaviranomainen on tässä pykälässä mainittu poikkeuksellisesti erikseen, sillä on tilanteita, joissa kunta ja työvoimaviranomainen eivät ole sama taho, jonka vuoksi myös niiden välinen tiedonsaanti tulisi mahdollistaa, jos henkilön työvoimapolitiittinen status muuttuu esimerkiksi työvoiman ulkopuolisesta henkilöstä työnhakijaksi.

Monialaisen kotoutumissuunnitelman tarkistamiseen voivat osallistua kaikki ne viranomaiset, jotka ovat osallistuneet monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimiseen. Vaihtoehtoisesti yksi viranomaisen voi tarkistaa suunnitelman asiakkaan kanssa keskenään, mikäli suunnitelmaa muutetaan vain kyseisen viranomaisen järjestämisvastuulla olevan palvelun osalta. Suunnitelman tarkistamista varten viranomaiset tarvitsevat toisiltaan tietoja siitä, miten suunnitelmaan kirjattuja tavoitteita on edistetty.

87 §. *Alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen tai nuoren palveluiden järjestämiseen liittyvä tiedonsaantioikeus.* Pykälässä säädettäisiin tämän lain 2 §:n 6 momentissa tarkoitettua lasta tai nuorta koskevista tiedoista. Pykälän ensimmäisessä momentissa säädettäisiin lasta tai nuorta koskevista tiedoista siten, että hyvinvointialueella olisi oikeus saada kunnalta, Maahanmuuttovirastolta, vastaanottokeskukselta ja 35 §:ssä tarkoitettulta alaikäisen edustajalta tiedot, jotka ovat välttämättömiä tämän lain 33—35 tai 38 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi. Tiedonsaantioikeus voi koskea tilannetta, jossa hyvinvointialue on tekemässä päätöstä lapsen

sijoittamisesta perheryhmäkotiin, jolloin päätöksentekoon tarvittavia tietoja voidaan tarvita edellä mainituilta toimijoilta. Tästä tarkemmin 33 §:n perusteluissa. Hyvinvointialueen ja kunnan on yhteensovittettava 34 §:ssä tarkoitettulla tavalla tuen palveluita, jonka vuoksi tietojenvaihto voi olla tarpeen sekä 1 että 2 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin 2 §:n 6 momentissa tarkoitettua lasta tai nuorta koskevista tiedoista siten, että kunnalla olisi oikeus saada hyvinvointialueelta tai 35 §:ssä tarkoitettulta alaikäisen edustajalta tiedot, jotka ovat välttämättömiä tämän lain 34 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi.

88 §. Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeus. Pykälässä säädettäisiin Kansaneläkelaitokselle tiedonsaantioikeus saada kunnalta tieto maahanmuuttajan 16 §:ssä tarkoitettun kotoutumissuunnitelman tai 17 §:ssä tarkoitettun monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimisesta sekä kyseisen suunnitelman päättymisestä, jos maahanmuuttaja jatkaa omaehtoisia opintoja kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston täytyessä 31 §:ssä tarkoitettulla tavalla, jotta Kansaneläkelaitos voi huomioida muuttuneen tilanteen maksaessaan maahanmuuttajalle työttömyysetuutta ja kulukorvausta. Lakiehdotuksen 31 §:n 2 momentin mukaisella jatkoajalla omaehtoisiin opintoihin ei sisältyisi kulukorvausta ja Kansaneläkelaitoksen tulisi huomioida kotoutumissuunnitelman päättymisen välittömästi maksaessaan etuuksia sen nojalla, jotta niitä ei jouduttaisi perimään maahanmuuttajalta takaisin.

89 §. 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 kehittämis- ja hallintokeskuksella olisi oikeus saada Maahanmuuttovirastolta sekä Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 61 ja 62 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettusta henkilöstä. Esityksen 61 § koskisi kunnan laskennallisia korvauksia ja 62 § hyvinvointialueen ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisen laskennallisia korvauksia. Työ- ja elinkeinoministeriö tarvitsee tietoja hoitaakseen tehtävänsä laskennallisen korvauksen automaattisen maksatusjärjestelmän rekisterinpitäjänä. Sen vuoksi ministeriöllä myös on oltava oikeus käsitellä tietoja esimerkiksi väärinkäytösepäilyjen vuoksi.

Kehittämis- ja hallintokeskus puolestaan maksaa nämä 8 luvussa tarkoitetut korvaukset ja tarvitsee tiedon Maahanmuuttovirastolta sekä Digi- ja väestötietovirastolta korvausten piirissä olevista henkilöistä (oleskeluluvan tyyppi ja sen saamisen ajankohta) ja heidän kotikunnistaan. Käytännössä nykyisin tieto kunnan laskennallisten korvausten piirissä olevista henkilöistä muodostuu automaattisesti Maahanmuuttoviraston hallinnoimaan ulkomaalaisasioiden asiankäsitelyjärjestelmään, joka on yhdistänyt siinä olevan asiakastiedon ja Digi- ja väestötietoviraston hallinnoimasta väestötietojärjestelmästä poimimansa kotikuntatiedon muodostaen henkilölis-tauksen, jonka perusteella muodostuu kuntakohtainen maksuehdotelma, joka ja siirtyy sieltä automaattisesti kehittämis- ja hallintokeskuksen käyttämään Handi-maksatusjärjestelmään. Laskennallisia korvauksia maksetaan voimassa olevan kotoutumislain 2 §:n 2 ja 3 momenteissa tarkoitetuista henkilöistä kolmen tai neljän vuoden ajalta siitä alkaen, kun henkilölle, jonka kunnassa asuminen tai hyvinvointialueelta palvelujen saamisen perusteella korvaus maksetaan, on rekisteröity ensimmäinen kotikuntalain (201/1994) mukainen kotikunta väestötietojärjestelmään. Jos henkilö ei voi saada kotikuntalain mukaista kotikuntaa, korvausaika alkaa hänelle myönnetyn oleskeluluvan päivästä. Tästä johtuen kehittämis- ja hallintokeskus tarvitsee tietoja erityisesti henkilön oleskeluluvan perusteesta ja ajankohdasta sekä kotikuntamerkinästä ja sen ajankohdasta. Tiedot voivat sisältää myös muita välttämättömiä tietoja.

Ehdotetun 2 *momentin* mukaan kunnalla olisi oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 61 §:ssä tarkoitettujen korvausten tarkastelemiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettusta henkilöstä. Kunta näkee nämä tiedot ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään muodostuvasta kunnan korvausten maksatuksen pohjana olevasta henkilölistauksesta, joka sisältää tietoja kunnan korvausten piirissä olevista henkilöistä. Henkilölistaus sisältää henkilönulkomaalaisrekisterin asiakasnumeron, asiakkaan nimen ja henkilötunnuksen, käsittelyperusteen, diaarinumeron, oleskeluluvan voimassaolon alkupäivämäärän, oleskeluluvan lajin ja viittauksen ensimmäiseen oleskelulupaan, jonka perusteella henkilö on kiinnitetty henkilöpiiriin. Henkilölistauksesta ilmenee myös tiedot kunnasta, jolle korvaus on maksettu, korvaussumma, maksatusjakson alkua ja loppupäivämäärä. Henkilölistaus sisältää myös henkilölle määritetyn korvausjakson alkua ja loppupäivämäärän, henkilön kuolinpäivän ja maksatussäännön eli tiedon siitä, mikä on ollut kotoutumislain mukainen peruste kiinnittää henkilö henkilöpiiriin. 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. Kunta, joka on saanut Maahanmuuttovirastolta käyttöoikeuden, näkisi nämä tiedot ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmästä myös jatkossa.

Ehdotetun 3 *momentin* mukaan myös hyvinvointialueella ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisella olisi oikeus saada tiedot vastaavasti kuin 2 momentissa kunnalla, 62 §:ssä tarkoitettujen hyvinvointialueen tai Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisen laskennallisten korvausten tarkastelemiseksi. Myös niiden osalta tiedonsaantioikeus voitaisiin käytännössä toteuttaa katseluoikeuksien myöntämisellä.

90 §. *Muiden korvausten hakemiseen ja käsittelyyn liittyvä tiedonsaantioikeus.* Pykälässä säädettäisiin voimassa olevaa lakia tarkemmin muiden kuin laskennallisten korvausten eli erikseen haettavien korvausten hakemiseen ja käsittelyyn liittyvästä tiedonsaantioikeudesta.

Ehdotetun 1 *momentin* mukaan kehittämis- ja hallintokeskuksella olisi oikeus saada Maahanmuuttovirastolta sekä Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 63—65, 68 tai 69 §:ssä tarkoitettujen korvaushakemusten käsittelemiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettusta henkilöstä, ihmiskaupan uhrista tai 2 §:n 6 momentissa tarkoitettusta lapsesta tai nuoresta. Näistä valtion korvauksista kunnalle tai hyvinvointialueelle säädettäisiin 8 luvussa. Kehittämis- ja hallintokeskus maksaisi nämä korvaukset kunnalle tai hyvinvointialueelle. Se voisi myös periä takaisin väärin maksettuja korvauksia kuten 8 luvussa säädetään.

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 viranomainen tarvitsisi tehtävässään.

Ehdotetun 2 *momentin* mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella olisi oikeus saada Maahanmuuttovirastolta, Digi- ja väestötietovirastolta, kunnalta ja hyvinvointialueelta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 64 §:ssä vastaanottoon varautumista, 65 §:ssä erityiskorvauksia sekä 69 §:ssä alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden kustannusten korvauksia tarkoitettua sopimuksen laatimiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettusta henkilöstä tai 2 §:n 6 momentissa tarkoitettusta lapsesta tai nuoresta. Maahanmuuttovirastolta sekä Digi- ja väestötietovirastolta tarvittaisiin jälleen erityisesti tietoja oleskeluluvasta, kotikunta-

merkinnästä 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 viranomainen tarvitsisi tehtävässään.

Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella olisi oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja vastaanottokeskukselta 68 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot ihmiskaupan uhrista. 68 §:n mukaan 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. Tämä lausunto on keskeinen osa korvauksista päättämistä.

Ehdotetun 3 *momentin* mukaan hyvinvointialueella olisi oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä toimeentulotukea koskevassa 63 §:ssä ja erityiskorvauksia koskevassa 65 §:ssä tarkoitettujen korvausten ja 65 §:ssä tarkoitetun päätöksen hakemiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettusta henkilöstä, erityisesti hänen oleskeluvastaan ja kotikuntalain mukaisesta kotikunnastaan.

Hyvinvointialueella ja kunnalla olisi oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 68 §: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 69 §:ssä tarkoitettujen korvausten ja siinä tarkoitetun päätöksen hakemiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 6 momentissa tarkoitettusta lapsesta tai nuoresta, erityisesti oleskeluvasta ja kotikuntalain mukaisesta kotikunnasta. Välttämättömät tiedot voisivat kattaa muitakin tietoja, joita viranomainen tarvitsisi tehtävässään.

Ehdotetun 4 *momentin* mukaan Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisella on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 65 §:ssä tarkoitettujen korvausten ja 65 §:ssä tarkoitetun päätöksen hakemiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettusta henkilöstä.

Ehdotetun 5 *momentin* mukaan kunnalla olisi oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 64 §:ssä tarkoitettujen vastaanottoon varautumiseen liittyvien korvausten hakemiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettusta henkilöstä erityisesti hänen oleskeluvastaan ja kotikuntalain mukaisesta kotikunnastaan. Välttämättömät tiedot voisivat kattaa muitakin tietoja, joita viranomainen tarvitsisi tehtävässään.

Ehdotetun 6 *momentin* mukaan kunnalla olisi oikeus saada hyvinvointialueelta, Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 65 §:n 2 momentissa tarkoitettujen korvausten ja 65 §:n 3 momentissa tarkoitetun päätöksen hakemiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettusta henkilöstä. 65 §:ssä säädetään erityiskustannuskorvauksista. Tiedoissa olisi kyse lapsen tai nuoren oleskeluvastaan ja kotikuntalain mukaisesta kotikunnastaan sekä niistä sosiaali- tai terveystiedoista, joiden johdosta hän tarvitsee erityistä tukea varhaiskasvatuksessa tai perusopetuksessa, josta kyseiset kustannukset syntyvät. Välttämättömät tiedot voisivat kattaa muitakin tietoja, joita viranomainen tarvitsisi tehtävässään.

Ehdotetun 7 *momentin* mukaan Ahvenanmaan maakunnan kunnalla on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 65 §:n 4 momentissa tarkoitettujen korvausten hakemiseksi välttämättömät tiedot korvausten kohteena olevasta maahanmuuttajasta. Tiedoilla tarkoitetaan erityisesti tietoja hänen oleskeluvastaan ja kotikuntalain mukaisesta kotikunnastaan. Välttämättömät tiedot voisivat kattaa muitakin tietoja, joita viranomaisen tarvitsisi tehtävässään.

91 §. Ohjaus- ja 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 55 §:n 1 momentin 1, 5 ja 6 kohdassa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot kunnalta, hyvinvointialueelta, aluehallintovirastolta, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolta, 35 §:ssä tarkoitettulta edustajalta ja tässä laissa tarkoitettulta palveluntuottajalta. Kyseisessä pykälässä säädettäisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävistä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävänä olisi tukea ja valvoa kuntia ja hyvinvointialueita kotoutumisen edistämiseksi. Kuntien osalta valvontatehtävä kohdistuisi erityisesti työvoiman ulkopuolella olevien kotoutuja-asiakkaiden palveluiden valvontaan. Hyvinvointialueiden osalta valvontatehtävä kohdistuisi erityisesti alaikäisten asumiseen perheryhmäkodeissa.

Ehdotetun 2 *momentin* mukaan aluehallintovirastolla ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolla olisi oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 57 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot toisiltaan, kunnalta, hyvinvointialueelta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta, 35 §:ssä tarkoitettulta edustajalta ja tässä laissa tarkoitettulta palveluntuottajalta. Ehdotetussa 57 §:ssä säädettäisiin aluehallintoviraston ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtävistä.

92 §. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen muu tiedonsaantioikeus. Pykälässä säädettäisiin Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen oikeudesta saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 55 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot kunnalta, hyvinvointialueelta, 35 §:ssä tarkoitettulta edustajalta ja tässä laissa tarkoitettulta palveluntuottajalta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus vastaisi kotoutumisen ja asettautumisen edistämisen sekä kuntiin ohjaamisen alueellisesta kehittämisestä, yhteistyöstä, yhteensovittamisesta, seurannasta ja valvonnasta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tukisi ja neuvoisi kuntaa ja hyvinvointialuetta kotoutumisen edistämiseksi. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tulisi sopia alaikäisenä ilman huoltajaa saapuneille lapsille tarkoitettujen perheryhmäkotien ja muiden asuinryhmäkotien perustamisesta hyvinvointialueiden kanssa. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävänä olisi perheryhmäkotien valvonta ja ohjaus yhdessä hyvinvointialueen, aluehallintoviraston, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston ja tarvittaessa Maahanmuuttoviraston kanssa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävänä olisi ilman huoltajaa maassa olevien oleskeluluvan saaneiden edustajatoiminnan ohjaus, neuvonta, suunnittelu ja valvonta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla olisi rooli myös kotoutumisen edistämisen rahoituksesta sopimisessa. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset toimisivat valtionapuviranomaisena kotoutumisen edistämiseen liittyvien tehtävien osalta, esimerkiksi osaamiskeskusten sekä ohjaus- ja neuvontapalveluiden valtionavustusten myöntämisessä.

93 §. Alaikäisen edustajan tiedonsaantioikeus. Pykälässä säädettäisiin voimassa olevan kotoutumislain 87 §:n 3 momenttia vastaava säännös alaikäisenä ilman huoltajaa maassa olevan lapsen edustajan tiedonsaantioikeudesta. Ehdotetun 1 *momentin* mukaan edellä 35 §:ssä tarkoite-

tulla edustajalla olisi oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 37 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maahanmuuttovirastolta, hyvinvointialueelta, vastaanottokeskukselta, järjestelykeskukselta, kunnalta, Kansaneläkelaitokselta, perheyhmäkodilta sekä tässä laissa tarkoitetulta palvelujen tuottajalta.

Alaikäisen edustajan tehtäviin sovelletaan voimassa olevan kotoutumislain mukaan sekä sovellettaisiin esitetyn 37 §:n mukaan, mitä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 40 ja 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 holhoustoimesta annetussa laissa (442/1999) säädetään. Ennen lapsen henkilöä tai varallisuutta koskevan päätöksen tekemistä lasta on kuultava tämän lain 5 §:n 2 momentissa säädetyllä 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. On myös syytä huomioida, että edustajan tiedonsaantioikeus on kuitenkin enintään niin kattava kuin lapsen huoltajan tiedonsaantioikeus olisi.

94 §. *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. Jatkossa myös muissa kuin työvoimapalveluina tarjottavissa kotoutumispalveluissa voitaisiin käyttää Koulutusportti-järjestelmää, kun ohjataan työvoiman ulkopuolella olevaa kotoutuja-asiakasta koulutuspalveluun.

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, asiantikieli 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: koti- ja 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 kotoutumista 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**

95 §. Muutoksenhaku. 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.

Pykälän *1 momentin* mukaan muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetulla lailla (808/2019), jollei muualla laissa toisin säädetä.

Tällä lakiehdotuksella ei esitetä julkisia hallintotehtäviä siirrettäväksi muille kuin viranomaisille. Järjestämisvastuu olisi kunnalla myös niistä palveluista, joita se voi ulkoistaa. Oikaisuvaatimus palveluntuottajan päätöksestä tulisivikin 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.

Muutoksenhausta käräjäoikeuden päätökseen, joka koskee ilman huoltajaa olevan lapsen edustajan määräämistä ja tehtävästä vapauttamista säädettäisiin erikseen 3 luvussa.

Pykälän *2 momentin* mukaan muutoksenhausta kunnan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen mukaiseen päätökseen säädettäisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 16 luvussa. Muutoksenhausta työttömyysetuutta koskevaan päätökseen säädetään työttömyysturvalain 12 luvussa. Muutoksenhausta toimeentulotukea koskevaan päätökseen säädetään sosiaalihuoltolain 6 luvussa. Kyseessä informatiiviset viittaukset.

Pykälän *3 momentin* mukaan kunnan ratkaisuun olla tukematta 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 järjestämistä koskevan lakiehdotuksen nojalla. Työttömyysturvaetuuden maksajan päätöksistä on erikseen muutoksenhakuoikeus, joten muutoksenhakukiellolla ei olisi vaikutusta maahanmuuttajan etuuksiin.

Pykälän *4 momentin* mukaan edellä 16 §:ssä tarkoitettuun kotoutumissuunnitelmaan tai 17 §:ssä tarkoitettuun monialaiseen kotoutumissuunnitelmaan tai sen 22 §:ssä tarkoitettuun tarkistamiseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen 43 §:ssä tarkoitettuun päätökseen kuntapaikalle ohjaamisesta ei saa hakea muutosta valittamalla.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että ainakin kotoutumissuunnitelman laatimisen epäämistä 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 säättämisyjärjestys.

96 §. Vakuutusturva. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin siitä, että kunnan tulisi huolehtia tämän lain 13 §:n säädettyihin kunnan kotoutumisohjelman mukaisiin palveluihin osallistuvalla työtaturma- ja ammattitautilain (459/2015) 3 §:n 1 momentissa tarkoitettu vakuutus sekä ryhmävastuuvakuutus. Ehdotettu pykälä kattaisi kaikki kunnan kotoutumisohjelmaan osallistuvat kotoutuja-asiakkaat. Pykälässä säädettäisiin lisäksi, että poiketen siitä, mitä mainitun lain 58 ja 59 §:ssä säädetään, päiväraha on 1/360 vuosityöansiosta. Sovellettaessa mainittua lakia työnantajana pidetään työvoimaviranomaista tai kuntaa. Voimassaolevan kotoutumislain 84 §:n mukaan työttömyysetuutta saavalle edellä 22 §:ssä tarkoitettuun maahanmuuttajan kotoutumista edistävään omaehtoiseen opiskeluun ja työmarkkinatukea saavalle muihin yksilöllisesti sovituihin toimenpiteisiin osallistuttaessa sattuneesta tapaturmasta tai niissä saadusta ammattitaidista suoritetaan henkilölle korvaus valtion varoista samojen periaatteiden mukaan kuin työtaturma- ja ammattitautilaissa (459/2015) säädetään työtaturmasta ja ammattitaidista. 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 tarkoitettujen työtaturma- ja ammattitautilain 3 §:n 1 momentissa tarkoitettu vakuutus sekä ryhmävastuuvakuutus.

Kunta voisi siirtää vakuuttamisvelvollisuuden hankintasopimuksessa tai muussa palvelun toteuttamisesta koskevassa sopimuksessa palveluntuottajan tehtäväksi. Esimerkiksi kotoutumiskoulutuksen osalta kunta voisi nykytilaa vastaavasti edellyttää koulutuspalvelun tuottajan ottavan laissa tarkoitettujen vakuutukset. Vaikka kunta voisi siirtää vakuuttamisvelvollisuuden palveluntuottajalle, kunnalla olisi kuitenkin aina viimekätinen vastuu palveluun osallistuvaan nähden siitä, että vakuutusturva on järjestetty.

Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa lakiehdotuksessa säädettäisiin valmennuksen, kokeilun ja työvoimakoulutuksen vakuutusturvasta.

97 §. 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 3 ja 4 momentissa tarkoitettulle henkilölle tai ihmiskaupan uhrille, joka palaa vapaaehtoisesti koti- tai lähtömaahansa muuten kuin tilapäisessä tarkoituksessa, kohtuulliset matka- ja muuttokustannukset. Säännös vastaisi voimassa olevan kotoutumislain vastaavaa säännöstä, mutta siihen lisättäisiin selkeyden vuoksi myös ihmiskaupan uhrin, jotka voivat olla muita kuin 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettuja maahanmuuttajia ja tarvita paluumuuton tukea. Voimassa olevan kotoutumislain nojalla ihmiskaupan uhrin palveluista on voitu maksaa korvauksia, mutta paluumuuton tukemisen osalta oikeustilan selkeyttämiseksi on syytä lisätä heidät tämän pykälän soveltamisalaan.

Lisäksi hyvinvointialue voisi maksaa yhdelle henkilölle enintään kahden kuukauden ja perheelle enintään neljän kuukauden toimeentulotuen perusosan määrää vastaavan paluumuuttoavustuksen. Edellytyksenä paluumuuton tukemiselle olisi, että henkilön olisi tarkoitus muuttaa maasta muuten kuin tilapäisessä tarkoituksessa. Osoituksena tästä voisi olla esimerkiksi maistraatille tehty muuttoilmoitus, josta ulkomailla oleskelun vakinainen 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. Muutoksenhausta säädetään 95 §:ssä.

98 §. *Maahantulomatkan kustannusten korvaaminen.* Pykälä vastaisi voimassa olevaa lakia. Maahanmuuttovirasto korvaisi pykälän *1 momentin* mukaan ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitettussa 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. Maahanmatkalla 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 perheenjäsen matkakulut korvataan, Maahanmuuttovirasto lähettää perheenkokoajalle myönteisen oleskelulupapäätöksen sekä Suomen Punaisen Ristin ja Maahanmuuttoviraston yhteisesti laatiman ohjeistuksen matkakulujen korvaamisesta ja matkan järjestämisestä.

99 §. 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 voimaantulusta 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 61—62 §:n nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella, kuinka Helsingin kaupungin osalta laskennalliset korvaukset maksettaisiin.

11 luku Voimaantulo

100 §. Voimaantulo. Pykälässä säädettäisiin lain voimaantulosta sekä voimassa olevan kotoutumisen edistämisestä annetun lain kumoamisesta. Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2025.

101 §. Siirtymäsäännökset. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että kunnan olisi haettava tällä lailla kumottavan kotoutumisen edistämisestä annetun lain 48 §:n nojalla myönnettäviä korvauksia 31 päivään joulukuuta 2026 mennessä. Valtion kunnille maksamien korvausten järjestelmää yksinkertaistettaisiin ja erikseen haettavien kustannusten korvaamisesta osittain luovutettaisiin. Korvauksista osa siirrettäisiin valtionosuusjärjestelmään ja osa kunnalle ja hyvinvointialueelle maksettavaan laskennalliseen korvaukseen. Voimassa olevan kotoutumislain 50 § koskee alkukartoituksesta maksettavia korvauksia. Kunnalle hakemuksesta maksettava 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. Työ- ja elinkeinotoimiston järjestämä alkukartoitus on rahoitettu osana työ- ja elinkeinotoimistojen toimintamenoja ja julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden rahoitusta. Työvoimapaalveluissa laadittava osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi rahoitettaisiin jatkossakin osana työvoimapaalveluiden rahoitusta.

Lisäksi kunnan ja hyvinvointialueen olisi haettava voimassa olevan kotoutumislain 48 §: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 22 §: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 kunnan olisi otettava käyttöön 74 §:ssä tarkoitettu kotoutumisen valtakunnallinen asiakastietojärjestelmä kahden 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. Kunnat voisivat ottaa valtakunnallisen järjestelmän käyttöön jo aiemmin (esimerkiksi 1.1.2025 alkaen), mutta vasta 1.1.2027 tulisi käyttövelvoite.

Pykälän 4 *momentin* mukaan kunnan, hyvinvointialueen ja kehittämis- ja hallintokeskuksen on tallennettava 76 §:ssä tarkoitetut tiedot kotoutumisen edistämisen tietovarantoon 1 päivästä tammikuuta 2027 lukien.

Pykälän 5 *momentin* mukaan haettaessa muutosta ennen tämän lain voimaantuloa annettuun päätökseen sovellettaisiin tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

7.2 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 perustuvana 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 säädettäisiin tarkemmin perheryhmäkotitoiminnasta. Lisäksi kotoutumisen edistämisestä 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 laitoshoidoa 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 kasvatus 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 palveluysikkönä ole.

Pykälän *1 momentin* mukaan perheryhmäkodilla tarkoitettaisiin sosiaalihuollon ympärivuorokautista palveluysikköä, jossa annettaisiin kotoutumisen edistämistä annetun lakiehdotuksen 2 §:n 6 momentissa tarkoitettulle lapselle hoiva, huolenpito ja kasvatus kyseisen lain 33 §: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 ystävyyssuhteiden 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 kasvatus 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 henkiselä 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 kasvatus olisi perheryhmäkodissa järjestettävä ja lasta kohdeltava siten, että hänen yksityisyyttään 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 palveluysikkö, palveluysikköä kohden tulisi olla vähintään kuusi hoiva-, huolenpito- ja kasvatustehtävissä toimivaa työntekijää. Näihin henkilöihin luettaisiin ainoastaan varsinaisissa hoivavähtävissä 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 koulu-

tusvaatimuksissa 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 aineellinen sisältö on yhtenäinen. Vastaanottovaiheen ryhmäkotien toiminnan järjestämisestä, ohjaamisesta 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. Valvontakäytäntöjä ja ohjeistuksia laaditaan ennen lain voimaantuloa työ- ja elinkeinoministeriön pakolaisten kuntiin ohjaamisen ja kotoutumisen tuen toimintaohjelmalla 2022-2027 (AMIF), jonka puitteissa toteutetaan vuodesta 2023 alkaen ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten palveluiden ohjaamisen ja valvonnan kehittämishanke. Hankkeessa luodaan käytännöt elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja aluehallintoviraston sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtävistä perheryhmäkotien ohjauksessa ja valvonnassa. Samoin hankkeessa luodaan yhteistyökäytännöt ja -rakenteet viranomaisten väliselle yhteistyölle ohjauksessa ja valvonnassa ja tehdään tarkemmat arviot valvonnan ja ohjauksen edellyttämistä resursseista. Hankkeessa luodaan myös käytännöt hybridiyksiköiden valvonnalle yhteistyössä hyvinvointialueen,

aluehallintoviraston ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston sekä Maahanmuuttoviraston kanssa.

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 määrästä, 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 tärkeät tai laajakantoiset asiat tai usean aluehallintoviraston toimialuetta tai koko maata koskevat asiat. Laajamittaisen maahantulon tilanne ja erityisen haa-voittuvassa asemassa olevien lasten hoivan, huolenpidon ja kasvatuksen turvaavien toimintayk-siköiden lupakäytännöistä poikkeamisen voidaan tulkita olevan tämän kaltainen tilanne.

Pykälän 6 momentti sisältäisi informatiivisen viittauksen, että perheryhmäkotien rajoitustoi-menpiteistä säädettäisiin kotoutumislain 33 §:ssä. Kyseinen säännös sisältäisi myös rajoitustoi-menpiteitä koskevan toimivaltuuden, mikäli rajoitustoimenpiteitä käyttäisi muu kuin viran-omainen.

Valmistelun aikana on todettu, että työ- ja elinkeinoministeriön, sisäministeriön sekä sosiaali-ja terveysministeriön tulisi yhteistyössä selvittää tarkemmin perheryhmäkotien valvonnan ke-hittämistä.

36 §. *Palvelutarpeen arviointi.* Esitetään, että pykälän 5 momenttia muutettaisiin teknisesti. La-kiehdotuksen uuden 22 a §:n sisältämä viittaus sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annettuun lakiin (817/2015) tarkoittaisi, ettei jäljempänä laissa ole tarpeen toistaa kyseisen lain säädösnu-meroa. Tästä johtuen esitetään säädösnumeron poistoa 36 §:n 5 momentista.

7.3 Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa

1 §. *Lain soveltamisala ja henkilötietojen käsittelyn tarkoitus.* Pykälässä säädetään henkilötie-tojen 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 voi-massa 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 oles-keluluvan 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 re-kisteröity ulkomaalaislain mukaisesti. Voimassa olevassa kotoutumisen edistämisestä anne-tussa laissa säädetään oleskeluluvan saaneen alaikäisen edustajan määräämisestä, kelpoisuu-desta sekä tehtävistä.

Tähän hallituksen esitykseen sisältyvän kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen mukaan edustajatoiminnan sääntelyä pyritään kehittämään. Osana tätä kehitystä, lakiehdotuksella hen-kilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain muuttamisesta laajennettaisiin kyseisen lain sekä Maahanmuuttoviraston hallinnoiman ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjär-jestelmän 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 kan-nalta tarpeen säätää tällä lailla uusi tietojen käsittelytarkoitus. Lain logiikan mukaisesti kukin käsittelytarkoitus perustuu yhteen lakiin, joten molemmat kotoutumislakia koskevat käsittely-tarkoitukset on luontevaa säätää yhteen kohdassa 5.

3 §. *Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjät ja vastuunjako.* Pykälässä säädetään siitä, mihin käsittelytarkoitukseen kukin rekisterinpitäjä saa tietoja käsitellä.

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 12 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.

Lisäksi pykälään tehtäisiin lakitekkinen täsmennys muuttaen ”x kohdan käsittelytarkoituksessa” muotoilut muotoon ”x kohdassa tarkoitettussa käsittelytarkoituksessa”.

11 §. Tiedonsaantioikeus ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjien välillä. Tässä pykälässä säädetään tiedonsaantioikeudesta rekisterinpitäjien välillä. Pykälään 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.

7.4 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 valtionosuuteen oikeuttavan aikamääritteen muuttamista vastaavasti kuin kotoutumissuunnitelman ensimmäiskesto muuttuu. Kotoutumissuunnitelman ensimmäiskeston 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 kotoutumissuunnitelman enimmäiskestonpäätyttyä 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 26 §: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 (1386/2010) 16 §:ssä tarkoitettu voimassa oleva kotoutumissuunnitelma taikka 17 §:ssä tarkoitettu monialainen kotoutumissuunnitelma taikka yhden vuoden aikana viimeisen kotoutumissuunnitelman voimassaolon päättymisen jälkeen. Lisäksi edellytetään, että koulutuksessa noudatetaan kotoutumisen edistämisestä annetun lain 26 §:n 4–5 momentissa tarkoitettuja aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita tai Opetushallituksen laatimaa vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmasuositusta.

7.5 Työttömyysturvalaki

Työttömyysturvalakiin tehtäisiin kotoutumisen edistämisestä annetun lain kumoamisesta ja uuden kotoutumisen edistämisestä annettavan lain säätämisestä johtuvat teknisluonteiset pykäläviittausten muutokset. Lisäksi säännöksissä huomioitaisiin ne muutokset, joita esitetään eduskunnalle samanaikaisesti annetussa esityksessä, joka koskee työvoimapalvelu-uudistusta.

7.6 Oppivelvollisuuslaki

5 §. *Oppivelvollisuuden suorittaminen eräissä tilanteissa.* Pykälässä säädetään oppivelvollisuuden suorittamisesta eräissä tilanteissa. Sen 2 *momentin* mukaan perusopetuksen suorittanut oppivelvollinen, 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 opetussuunnitelmasuosittelua.

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 26 §: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 säännöskohtaiset perustelut). Lisäksi 26 §: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 26 §:n 5 momentin 1 kohtaan ja muutettaisiin opetussuunnitelmasuosituksen nimi vastaamaan opetussuunnitelmasuosituksen otsikon uutta nimikettä. Pykälän 1 tai 3 momenttiin ei esitetä muutoksia.

7.7 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.

7.8 Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta

38 e §. *Auttamisjärjestelmässä oleva lapsi.* 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 kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 38 e §:n 2 *momentissa* muutettavan kotoutumislain lakiviittaukset uutta kotoutumislakia koskevaa lakiehdotusta vastaaviksi. Muutos on tekninen.

7.9 Laki kuntouttavasta työtoiminnasta

3 §. *Soveltamisala.* Pykälän 4 momenttiin tehtäisiin tekninen muutos, joka johtuu 1. lakiehdotukseen tehdyistä muutoksista.

7.10 Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta

1 §. *Soveltamisala.* Pykälän 1 momentin 20 kohtaan tehtäisiin tekninen muutos, kun sen jälkeen lisättäisiin uusi 21 kohta. Uusi 21 kohta liittyisi 1. lakiehdotuksen 60 §:ään, jossa esitettäisiin kotoutumislain mukaisia valtionosuuksia.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Esityksessä esitetään säädettävän valtioneuvoston asetuksien antovaltuuksia. Ehdotetun kotoutumislain 14 §:ssä tarkoitetun osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sekä vastaavan 15 §:ssä tarkoitetun monialaisen arvioinnin sisällöstä voitaisiin säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Tämä vastaa 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 25 §:ssä säädettäisiin monikielisestä yhteiskuntaorientaatiosta. Sen 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä monikielisen yhteiskuntaorientaation sisällöstä ja toteuttamisesta. Valtioneuvoston asetuksen antovaltuus 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 ole-

van 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 palkkioista 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. Kyseinen asetus onkin tarkoitus kumota, kun annetaan uusi vastaava asetus, joka on tarkoituksena antaa uuden kotoutumislain sekä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain nojalla uusi.

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 maakunnassa laskennallisia korvauksia maksettaisiin kuntien lisäksi Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoidon viranomaiselle. Helsingin kaupungin osalta maksettaisiin laskennallisia korvauksia kohdennetusti kaupungin kotoutumispalveluille sekä hyvinvointialueen osuuden osalta Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluille.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 75 §:ssä säädettäisiin valtakunnalliseen kotoutumisen tietovarantoon tallennettavista tiedoista. Sen 3 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 1.1.2025. 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 määritellä, 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 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 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.¹⁵³ 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, työvoimapalvelu-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 kestäväää väestö- ja talouskehitystä.

Kuntien tehtäväkentän ja palvelurakenteiden muutoksen tilanteessa kuntien kykyä toimeenpanna kotoutumislainsäädäntöä vahvistetaan työ- ja elinkeinoministeriön toimesta ammatillaisille suunnatuilla tietoaineistoilla ja koulutuksilla sekä tuottamalla kuntien suunnittelu- ja seurantatehtävää 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.

¹⁵³ 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.

Kehittämis- ja hallintokeskus keräisi ylläpitämistään tietovarannoista seurantatietoa säädösesityksen mukaisista kotoutumisen alkuvaiheen palveluista. Toimenpiteiden seurantatietoja saataisiin kehittämisen ja hallintokeskuksen jo nykyisin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (lakiehdotus laiksi työvoimapalveluiden järjestämisestä) nojalla ylläpitämästä työvoimapalveluiden tietovarannosta, koulutustietoja 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 kotoutumishojelmien palveluita kotoutuja-asiakkaat käyttävät ja se, kuinka hyvin kotoutumissuunnitelmien velvoittavuus toteutuu. Velvoittavuutta voidaan seurata esimerkiksi tarkastelemalla työvoimapoliittisista lausunnoista kotoutuja-asiakkaiden saamien karenssien määrää. Eduskunnan hallintovaliokunta on mietinnössään¹⁵⁴ kiinnittänyt huomiota kotoutumiskoulutuksen ja erityisesti siihen sisältyvien kielipintojen velvoittavuuteen.

Kehittämisen ja hallintokeskuksen ylläpitämistä tietovarannoista saataisiin tietoa myös siitä, onko lakiehdotuksella vaikutusta kotoutumissuunnitelmien enimmäiskestoisiin, sekä kuinka kattavasti kotoutumisen alkuvaiheen palveluihin tavoitetaan työvoiman ulkopuolella olevia kotoutujia. Valtiontalouden tarkastusvirasto,¹⁵⁵ eduskunnan tarkastusvaliokunta¹⁵⁶ ja eduskunnan hallintovaliokunta¹⁵⁷ ovat kiinnittäneet huomioita kielinopetuksen tavoitetaso alittaviin tuloksiin kotoutumiskoulutuksessa ja seurannan kehittämisen tarpeeseen.

Valtiontalouden tarkastusviraston Kotoutumiskoulutus -tarkastuksen jälkiseurantaraportti julkaistiin 10.5.2022. Jälkiseurannan mukaan kotoutumiskoulutuksen vaikutusten uskottava arviointi on haastavaa. Kotoutumista kuvaavilla menetelmillä tehdyissä arvioinneissa on tarkasteltu esimerkiksi, kuinka suuri osuus eri ajankohtina kotoutumiskoulutuksessa olleista oli palkkatyössä muutama vuosi koulutuksen päättymisen jälkeen. Kotoutumiskoulutuksen vaikuttavuuden seurantaa vaikeuttaa osaltaan se, että henkilön työllistymistä koskeva tieto on luotettavasti saatavissa vain Tilastokeskuksen rekistereistä. Seurannan kehittämiseksi näitä rekisteritietoja tulisi pyrkiä yhdistämään työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämän työnvälitystilaston tietojen kanssa.

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, riittävyyttä ja tuloksellisuutta.

¹⁵⁴ Eduskunnan hallintovaliokunnan mietintö HaV, 10/2022 vp, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/HaVM_10+2022.aspx.

¹⁵⁵ 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>.

¹⁵⁶ Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö TrVM 8/2021 vp, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/TrVM_8+2021.aspx.

¹⁵⁷ Eduskunnan hallintovaliokunnan mietintö HaV, 10/2022 vp, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/HaVM_10+2022.aspx.

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 lakiehdotuksen edellyttämiä kehittämistoimia voitaisiin tukea erillisillä selvityksillä, kuten digitaalista kielen opetusta koskevalla selvityksellä sekä monikielisen yhteiskuntaorientaation toteutusta koskevalla tiedonkeruulla.

Työ- ja elinkeinoministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä sisäministeriön yhteistyössä tai hankkeissa selvitettäisiin syksystä 2022 alkaen tarkemmin, miten alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden asumisyksiköiden valvontaa ja alaikäisten edustajajärjestelmää voitaisiin kehittää. Kun vastuu alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden lasten perheryhmäkotitoiminnasta tehtäisiin osa sosiaalihuoltolain mukaista toimintaa, olisi selvitettävä hallinnonalan muutoksen mahdollisia vaikutuksia lapsen edun toteutumiseen.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen toimeenpanon seurannassa eri toimien sukupuolivaikutuksiin kiinnitettäisiin erityistä huomiota. Työ- ja elinkeinoministeriö ohjeistaisi kotoutumisen edistämisen seurantaa 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 palvelujärjestelmän 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 erillisselvityksellä. 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. 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. Erillisselvityksen perusteella kartoitettaisiin mahdolliset kotoutumislain jatkokehittämisen tarpeet.

11 Suhde muihin esityksiin

Esitys liittyy hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain, kotoutumisen edistämisestä annetun lain sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta (HE 84/2022 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 perheryhmäkoodeissa tehtäisiin sosiaalihuoltolain mukaista toimintaa ja täten vahvistettaisiin entisestään hyvinvointialueen roolia sekä sosiaalihuollon viitekehystä.

Lisäksi esityksellä on liittymiä hallituksen esitykseen eduskunnalle toimeentulotuesta annetun lain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 127/2022 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 järjestämisvastuu siirtyy kunnilta hyvinvointialueille. Toimeentulotuen toimeenpano jakautuu Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueiden sosiaalihuollon kesken. Lisäksi toimeentulotukilaissa on muutettava viittaukset voimassa olevaan kotoutumislakiin vastaamaan tämän esityksen mukaisen kotoutumisen edistämisestä 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 perheryhmäkotitoiminnan 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 säädetty 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 yksittäisistä sosiaalipalveluista annettua lakia koskevien viittausten osalta.

Lakiehdotus kytkeytyy vahvasti eduskunnalle samanaikaisesti annettavaan hallituksen esitykseen työvoimapalveluiden järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE xx/2022 vp). Kyseinen lakiehdotus esittää työvoima- ja yrityspalvelujen siirtymistä TE-toimistoilta työvoimaviranomaisen vastuulle. Työvoimaviranomainen olisi kunnan tai kuntayhtymän viranomainen. Koska osa kotoutuja-asiakkaita on myös työvoimapalveluiden asiakkaita, vaikuttaa kyseinen esitys heidän palveluidensa järjestämisvastuusiin. Työttömiksi työnhakijoiksi ilmoittautuneiden maahanmuuttajien osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi sekä kotoutumissuunnitelma laadittaisiin työvoimaviranomaisen toimesta. 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.

Hallituksen esityksessä työvoimapalveluiden järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi muutetaan säädöksiä, jotka koskevat myös maahanmuuttajien kotoutumista, kuten lakia kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (valtionosuuslaki), työttömyysturvalakia sekä lakia työvoimapalveluiden järjestämisestä. Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa mahdollistettaisiin luku- ja kirjoitustaidon omaehtoinen opiskelu, mikä edistäisi erityisesti maassa pidempään asuneiden kotoutumista ja työllistymistä. Kyseisen esityksen lakiehdotuksissa viitataan voimassa olevaan kotoutumisen edistämisestä annettuun lakiin. Mikäli eduskunta hyväksyy työvoimapalvelu-uudistusta koskevat lait, tulisi tähän esitykseen ottaa liitelakeina ne tekniset muutokset, joita edellä mainittuihin lakeihin tulisi tehdä käsillä olevan esityksen 1. lakiehdotuksesta johtuen.

Tämän hallituksen esityksen 3. lakiehdotus henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain muuttamisesta sisältää myös liittymäkohdan hallituksen esitykseen työvoimapalveluiden järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi. Näissä kahdessa esityksessä ehdotetaan muutoksia samoihin säännöksiin. Työvoimapalvelu-uudistuksessa ehdotetaan henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetusta laista poistettavaksi viittaukset työ- ja elinkeinotoimistoon. Tässä esityksessä esitetään hyvinvointialueen lisäämistä vastaaviin säännöksiin. Jos eduskunta hyväksyy kyseiset muutokset, tulisi nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä huomioida nämä muutokset.

Lisäksi liittymäkohtia on 10. lakiehdotuksella, sillä kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 1 §:n 1 momenttia esitetään muutettavan sekä edellä kuvatussa työvoimapalvelu-

uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä. Jos eduskunta hyväksyy kyseiset muutokset, tulisi nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä huomioida nämä muutokset.

Lisäksi liittymäkohtia on tämän esityksen 5. lakiehdotuksella. Työttömyysturvalain 1 luvun 5 §:n 1 momentin 10 a ja 15 kohtaa, 2 a luvun 11 §:n 1 momenttia ja 13 §:n 1 momentin 4 kohtaa sekä 11 luvun 4 §:ää esitetään muutettavaksi sekä tässä esityksessä että esityksessä, joka koskee työvoimapalvelu-uudistusta. Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä on ehdotetuissa edellä mainituissa työttömyysturvalain säännöksissä huomioitu myös työvoimapalvelu-uudistuksessa esitetyt muutokset.

Hallitus on antanut eduskunnalle syksyllä 2022 työttömien opiskelua ja työttömyysturva-oikeutta koskevan hallituksen esityksen (HE 176/2022 vp). Työttömien opiskelua ja työttömyysturva-oikeutta koskevassa hallituksen esityksessä esitetään muutosta työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:ään. Jos eduskunta hyväksyy kyseisen muutoksen, tulisi nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä huomioida tämä muutos.

Käsillä olevalla hallituksen esityksellä on myös liittymäkohtia hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 14 §:n muuttamisesta (HE 135/2022 vp). Kyseisessä esityksessä muutettaisiin kotoutumislain soveltamisalaa siten, että tilapäistä suojelua saaviin sovellettaisiin kuntaanosoitusta sekä valtion korvauksia koskevia säännöksiä. Kyseinen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle myös syyskuussa 2022. Tämän esityksen 1. lakiehdotus olisi uusi kotoutumisen edistämisestä annettu laki, mikä kumoaisi voimassa olevan lain, jota edellä mainitulla esityksellä esitetään muutettavan. Mikäli eduskunta hyväksyy kyseisen esityksen, tulee myös tämän esityksen 1. lakiehdotuksessa huomioida myös tilapäistä suojelua saavien lisääminen vastaaviin säännöksiin.

Edellä tarkoitettuun esitykseen sisältyvien työvoimapalveluja koskevien lakiehdotusten hyväksyminen on tässä esityksessä esitettyjen lakiehdotusten hyväksymisen edellytyksenä. Muutoin esitystä kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi olisi muutettava merkittävästi.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kotoutumisen edistämisestä. 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 terveystalouden 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 ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen. Lisäksi perustuslakivaliokunta on korostanut hallituksen esitysten valmistelun kehittämistä niin, että säätämisjärjestysperusteluissa tarkasteltaisiin ehdotuksia myös perustuslain 22 §:n mukaisen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteen eikä ainoastaan perus- ja ihmisoikeusristiriitojen kannalta (PeVL 52/2014 vp, s. 3/I).

12.1 Yhdenvertaisuus

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen tavoitteena on perustuslain 6 §:ssä perusoikeutena turvautun 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 uhrit ja alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleet lapset ja nuoret). Saadessaan Suomen kansalaisuuden henkilön voidaan katsoa kotoutuneen jo siinä määrin suomalaiseen 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 kohderyhmä on lasten kotihoidon tukea saavat vanhemmat, joissa on erityisesti kotiäitejä. Lapsia kotona hoidettaessa ja kotihoidon tuen aikana kotoutumissuunnitelmaan oikeutettu aika kuluu, ja erityisesti useamman lapsen tilanteessa lasta kotona kotihoidon 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 kotiäitien 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 vähimmäissisällöistä 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, Kehittämis- 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 reaalinen 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 lakisääteistä tehtävistään. Valtionosuusjärjestelmällä on alueellisen yhdenvertaisuuden edistämisen vuoksi merkitystä myös perustuslain 6 §:n kannalta. Järjestelmän tehtävänä on tasoittaa kuntien välillä olevia peruspalveluiden kustannus- ja tarve-eroja ja siten lisätä elinkeino- ja väestörakenteeltaan erilaisten kuntien asukkaiden yhdenvertaista kohtelua ja heidän tosiasiallisia mahdollisuuksiaan saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja. Näin ollen valtionosuusjärjestelmän tarkastelu on keskeistä myös rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta (PeVL 16/2014 vp, s. 3/I, PeVL 34/2013 vp, s. 2/I, PeVL 29/2009 vp, s. 2/I).

Vaikka valtionosuusjärjestelmällä on keskeinen merkitys rahoitusperiaatteen toteutumisessa ja perusoikeuksiin liittyvien palvelujen turvaamisessa, lainsäätäjällä on kuitenkin katsottu olevan varsin laaja harkintavalta säädettäessä muutoksista valtionosuusjärjestelmään. Näin on katsottu olevan silloinkin, kun muutokset vaikuttavat merkittävästi yksittäisten kuntien valtionosuuksiin (PeVL 40/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 16/2014 vp, s. 4/I). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin lausuntokäytännössään todennut myös, ettei muutoksista saa aiheutua alueellisen yhdenvertaisuuden vaarantumista (PeVL 16/2014 vp, s. 3–4 ja PeVL 12/2011 vp, s. 3). Toisaalta on myös todettu, että yhdenvertaisuusperiaatteestakaan ei voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle silloin, kun pyritään kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (esimerkiksi PeVL 40/2014 vp, s. 6/II). Perustuslakivaliokunta on myös pitänyt perusoikeuksien toteutumisen kannalta tärkeänä, että valtionosuuksia menettävien kuntien taloudellista sopeutumista lievennetään riittävän pitkällä ja objektiivisin perustein määräytyvällä siirtymäajalla tai muilla järjestelyillä (PeVL 16/2014 vp, s. 4/II).

Esitetään, että 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 yksilönä, 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 kotoutumissuunnitelmasta, 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 oleskeluvuon 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 rajoitettaisi 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. On myös syytä huomata, että maahanmuuttaja voi itse valita asuinpaikkansa ja siten myös kunnan, jossa hän tekee kotoutumissuunnitelman.

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 turvatus yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä tulee olla oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden tahojen aiheutonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä.

Esityksen 1. lakiehdotuksessa eli kotoutumisen edistämisestä annetun lain 9 luvussa esitetään säädettävän uudesta valtakunnallisesta kotoutumisen asiakastietojärjestelmästä ja tietovarannosta sekä eri tahojen tiedonsaantioikeuksista. Lakiehdotuksessa esitetään tiedonsaantioikeuksia valtion viranomaisten, kuntien, hyvinvointialueiden, laissa tarkoitettujen palveluntarjoajien sekä alaikäiselle määrättyjen edustajien välillä. Sen 82 ja 83 §:ssä tiedonsaantioikeus liittyy kuntaan ohjaamiseen, 84 ja 85 § henkilöiden tavoittamiseen kotoutumispalveluihin, 86 ja 87 § palveluiden järjestämiseen, 89 ja 90 § korvauksiin sekä 88 § Kansaneläkelaitoksen, 91 ja 92 § elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, aluehallintoviraston ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston, 93 § edustajan ja 94 § palveluntarjoajan tiedonsaantioikeuksiin.

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 henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta on säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa lisäksi se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa säännöksessä turvatus yksityiselämän suojan piiriin (esimerkiksi PeVL 71/2014 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että lainsäätäjän on turvattava henkilötietojen 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 henkilötietojen sisällöstä, henkilötietojen sallituista käyttötarkoituksista, henkilötietojen luovutettavuudesta ja erityisesti teknisellä käyttöyhteydellä luovuttamisesta, henkilötietojen 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 henkilötietojen 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. 3/1 ja PeVL 51/2002 vp, s. 1–2).

Ennen tietosuojauudistuksen voimaantuloa perustuslakivaliokunta piti käytännössään henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröi-

tävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä 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 henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn vaatimuksista. Enää henkilötietojen käsittelystä kansallisesti säädettäessä ei yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla yleensä edellytetä edellä kuvatun kaltaista kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä. Valiokunta on katsonut, että yleisen tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (PeVL 14/2018 vp, s. 4.). Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee näin ollen turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata se vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa. (PeVL 14/2018 vp, s. 4–5).

Perustuslakivaliokunta on tietosuojalakia koskevassa lausunnossaan (PeVL 14/2018 vp) todennut, että henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi jatkossa ensisijaisesti taata yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislain nojalla. Tähän liittyen tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi (PeVL 2/2018 vp, s. 5).

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.

Perustuslakivaliokunnan mielestä lähtökohtaisesti riittävää on, että henkilötietojen suojaa ja käsittelyä koskeva sääntely on yhteensopivaa tietosuoja-asetuksen kanssa. Valiokunnan käsityksen mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely mahdollistaa myös viranomaistoinnin sääntelyn osalta nykyistä kansallista sääntelymallia huomattavasti yleisemmän, henkilötietojen suojaa ja käsittelyn perusteita sääntelevän lakitasoisen sääntelyn. Valiokunta on arvioinut nykyisen henkilötietojen sääntelymallin varsin raskaaksi ja monimutkaiseksi ja viitannut siihen, että valiokunnan käytännön mukaan sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, 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). Myös sääntelyn selkeyden vuoksi kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi ja rajata sellaisen säätäminen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa. 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 tietosuoja-asetuksessa asetetut vaatimukset.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (jatkossa *tietosuoja-asetus*) luo reunaehdot sille, mistä henkilötietojen käsittelystä voidaan kansallisesti säätää. Yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa säädetään henkilötietojen käsittelyä koskevista periaatteista. 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 kanalta 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 tietosuoja-asetuksen 6 artiklan sääntely henkilötietojen käsittelyn edellytyksistä.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa säädetään edellytyksistä, joiden vallitessa henkilötietojen käsittely on lainmukaista. Oikeusministeriön asettama yleisen tietosuoja-asetuksen 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.¹⁵⁸

Yleisen tietosuoja-asetuksen 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.

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelylle tulisi myös olla tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan tarkoittaman oikeusperusteen lisäksi aina jokin asetuksen 9 artiklan 2 kohdassa mainittu oikeusperuste. Perustuslakivaliokunta on todennut, että henkilön sosiaalihuollon tarvetta tai hänen saamiaan sosiaalihuollon palveluja, tukitoimia ja muita sosiaalihuollon etuuksia kuvaavia tietoja ei tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa määritellä erityisiksi henkilötietoryhmiiksi, joiden käsittely olisi kiellettyä, ellei tietty edellytys täyty. Poissuljettua ei kuitenkaan ole, etteikö näihin tietoihin voisi sisältyä tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisiin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, kuten esimerkiksi tietoja sosiaalihuollon asiakkaan terveydentilasta. Kotoutumislaisissa säädettävistä 84 ja 85 §:n mukaisissa tiedonluovutuksissa on kyse vain henkilön tavoittamisesta, joten silloin kyseessä ei ole 9 artiklan mukainen tilanne.

Käsitellessä maahanmuuttajan tietoja monialaisessa yhteistyössä, käsittelyä voidaan rajatusti pitää tarpeen 9 artiklan 2 kohdan h alakohdan mukaisesti terveys- tai sosiaalihuollollisen hoidon tai käsittelyn suorittamiseksi unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön perusteella tai terveydenhuollon ammattilaisen kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti ja noudattaen 3 kohdassa esitettyjä edellytyksiä ja suojatoimia. 9 artiklan 3 kohdan mukaan henkilötietoja voidaan käsitellä 2 kohdan h alakohdassa esitettyihin tarkoituksiin, kun kyseisiä tietoja käsittelee tai

¹⁵⁸ EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) loppumietintö, Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 8/2018, s. 33.

niiden käsittelystä vastaa ammattilainen, jolla on lakisääteinen salassapitovelvollisuus unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön perusteella tai kansallisten toimivaltaisten elinten vahvistamien sääntöjen perusteella, taikka toinen henkilö, jota niin ikään sitoo lakisääteinen salassapitovelvollisuus unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön tai kansallisten toimivaltaisten elinten vahvistamien sääntöjen perusteella. Sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, kunnan että hyvinvointialueen ammattihenkilöitä sitoo julkisuuslain mukainen virkavelvollisuus ja salassapitosääntely.

Ehdotetun 83 §:n mukaisissa tiedonluovutuksissa koskien henkilön kuntaan ohjaamista voi olla mukana jossain määrin myös 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, esimerkiksi terveystietoja, joita Maahanmuuttoviraston esitys kiintiöpakolaisesta sisälttää, mikäli sellaisia on saatu UNHCR:ltä taikka vastaanottokeskuksen esitys oleskeluluvan saaneesta turvapaikanhakijasta. Kyseiset tiedot eivät kuitenkaan ole kovin yksityiskohtaisia terveystietoja, ja silloin kun niitä toimitetaan, tarkoituksena on varmistaa, että kyseinen henkilö ohjataan sellaiselle kuntapaikalle, että hänelle voidaan tarjota hänen terveydentilansa edellyttämät terveysterveystietopalvelut. Henkilötietojen käsittely olisi tarpeen 9 artiklan 2 kohdan h alakohdan toteuttamiseksi. Tällöin noudatettaisiin 9 artiklan 3 kohdan edellytyksiä.

Ehdotetun 86 §:n 2 ja 3 momenteissa on kyse monialaisesti laadittavista osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinneista, kotoutumissuunnitelmista ja perheenkotoutumissuunnitelmista. Niiden laadinnassa hyvinvointialue voi luovuttaa kunnalle myös 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Ehdotetun 87 §:n 2 momentin mukaisissa alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen tai nuoren palveluiden järjestämiseen liittyvässä tiedonsaantioikeudessa hyvinvointialue voi luovuttaa kunnalle myös 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Henkilötietojen käsittely olisi tarpeen 9 artiklan 2 kohdan h alakohdan toteuttamiseksi. Tällöin noudatettaisiin 9 artiklan 3 kohdan edellytyksiä.

Ehdotetun 90 §:n mukaisessa muiden korvausten hakeminen ja käsittelyyn liittyvässä tiedonsaantioikeudessa voidaan luovuttaa myös 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, sillä tiedot terveysterveystietopalveluista ovat välttämättömiä, jotta niitä koskevia korvauksia voidaan hakea, käsitellä ja maksaa. Tällöin käsittely on tarpeen 9 artiklan 2 kohdan h alakohdan perusteella, syynä terveys- tai sosiaalihuollon palvelujen ja järjestelmien hallinto. Tällöin noudatettaisiin 9 artiklan 3 kohdan edellytyksiä.

Ehdotetun 93 §:n mukaisesti hyvinvointialue voi luovuttaa alaikäisen edustajalle myös 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Alaikäisen edustajalla olisi oikeus samoihin tietoihin kuin lapsen huoltajalla. Ehdotuksen 82, 86 §:n 1 ja 3 momentissa, 87 §:n 1 momentissa, 88, 89, 91, 92 tai 94 §:ssä ei ole kyse 9 artiklassa tarkoitetuista erityisistä henkilötietoryhmistä.

Sosiaalihuollon palveluita koskevat tiedot eivät sisälly myöskään henkilötietolailla 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). Tietosuoja-asetuksen 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 tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa säädettävä samanlaisella täsmällisyydellä ja tarkkuudella kuin muidenkin arkaluonteisten tietojen käsittelystä. Kansallista liikkumavaraa on kuvattu alla tarkemmin.

Kansallinen liikkumavara pohjautuu keskeisiltä osin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtaan, eli tilanteisiin, joissa henkilötietojen käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteiseen velvollisuuteen (c alakohta) tai jos se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (e alakohta). Silloin kun käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan, kansallista sääntelyä voidaan antaa 6 artiklan 2 tai 3 kohdan nojalla. Kunnan ja hyvinvointialueen oikeudet käsitellä tietoja perustuisivat kukin kotoutumislaisissa säädetyn lakisääteisen velvoitteen noudattamiseen eli 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan. Tällöin kansallista erityissääntelyä tietojen luovuttamisesta voitaisiin antaa 6 artiklan 3 kohdan nojalla. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan käsittelyn perustasta on säädettävä joko unionin oikeudessa tai rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä. Käsittelyn tarkoitus määrittää kyseisessä käsittelyn oikeusperusteessa. Kyseinen käsittelyn oikeusperuste voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan tämän asetuksen sääntöjen soveltamista, muun muassa: yleisiä edellytyksiä, jotka koskevat rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta; käsiteltävien tietojen tyyppiä; asianomaisia rekisteröityjä, yhteisöjä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa; käyttötarkoitussidonnaisuutta; säilytysaikoja; sekä käsittelytoimia ja -menettelyjä, mukaan lukien laillisen ja asianmukaisen tietojenkäsittelyn varmistamiseen tarkoitettut toimenpiteet, kuten toimenpiteet muita erityisiä tietojenkäsittelytilanteita varten. Unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Esitettyssä sääntelyssä määriteltäisiin täsmällisesti tietojen käsittelyn tarkoitus, sillä jokaisessa 82-94 §:ssä määriteltäisiin, mihin kotoutumislain säännöksessä tarkoitetun tehtävän toteuttamiseksi tiedot tarvittaisiin. Edellä kuvatusti lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Kotoutumislakiehdotuksen tavoitteena on varmistaa henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus mahdollistamalla viranomaisten toimivaltaan kuuluvien lakisääteisten tehtävien hoitaminen. Viranomaisille näissä laeissa säädettyjä tehtäviä ei ole mahdollista toteuttaa ilman henkilötietojen käsittelyä, koska tehtävät liittyvät henkilöille myönnettäviin oikeuksiin, palveluihin ja velvoitteisiin. Henkilöiden yksilöiminen on paitsi välttämätöntä, myös henkilöiden itsensä edun mukaista. Voitaneen katsoa olevan jopa yhteiskunnallisen edun mukaista, että maahanmuuttajat tavoitetaan jatkossakin kotoutumista edistäviin palveluihin, joissa edistetään heidän hyvinvointiaan ja osallisuuttaan, heille tarjotaan työllistymistä edistäviä palveluita ja joissa kiinnitetään huomioita myös perheen tilanteeseen. Maahanmuuttajien hyvinvoinnin, työllisyyden ja osallistumisasteen edistämistä on sosioekonomisen aseman periytyksen kautta myönteinen vaikutus myös heidän lastensa elinkaarituloihin. Henkilötietoja käsiteltäessä lähtökohtana ovat tietosuoja-asetuksen sisältämät henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet. Tietosuoja-asetus edellyttää, että henkilötiedot on kerättävä tiettyä nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Tietojen käsittelyn hyväksyttävyyttä ja suhteellisuutta on kuvattu tarkemmin jäljempänä rajoituksen hyväksyttävyyttä ja suhteellisuutta –väliotsikon alla.

Lakiehdotuksen 9 luvussa säädetään kotoutumisen edistämisen valtakunnallisesta tietojärjestelmästä ja tietovarannosta. Asiakkaiden tietoja voidaan käsitellä tässä laissa tarkoitettujen palvelujen ja tehtävien järjestämiseen ja tuottamiseen; näitä tehtäviä koskevaan valvontaan, kehittämiseen, seurantaan, arviointiin, ennakkointiin ja ohjaukseen sekä tilastointia ja tiedolla johtamista varten. Lakisääteiset tehtävät sisältyvät 6 artiklan 1 kohdan c –alakohtaan. Valvonta, kehittäminen, seuranta, arviointi, ennakkointi ja ohjaus voi myös liittyä lakisääteisiin tehtäviin, kuten lakiehdotuksen mukaisiin kunnan suunnittelua, kehittämistä ja seurantaan koskeviin säännöksiin luvussa 5, hyvinvointialueen vastaaviin luvussa 6 sekä valtion vastaaviin luvussa 7, jossa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja kehittämis- ja hallintokeskuksen lisäksi myös ministeriöillä on säädetty tehtäviä kotoutumisen edistämisessä. Lisäksi seuranta ja tiedolla johtamista koskevat kirjaukset voivat sisältyä 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan. Kansallista sääntelyliikkumavaraa sisältyy myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelyn osalta tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan b, g, h, i ja j alakohtaan sekä 4 kohtaan. Esimerkiksi 9 artiklan 2 kohdan j alakohdan mukaan käsittely on sallittua, jos käsittely on tarpeen yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä ja historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Erityisesti kunnan tehtävien käsittelytarkoitus on usein 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, mutta silloin kun kyse seurannasta, kehittämisestä ja niin edelleen, käsittelytarkoitus voi olla myös e-alakohta. Hyvinvointialueen käsittelytarkoitus on c alakohta silloin kun se tarkistaa monialaista kotoutumissuunnitelmaa ilman kuntaa. Kehittämis- ja hallintokeskuksen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen sekä työ- ja elinkeinoministeriön osalta kyseessä pääasiassa e alakohta, mutta kuntaan ohjaamiseen tai valtion korvauksiin liittyvien tietojen osalta kyseessä c alakohta. On sinänsä mahdollista, että käsittelyperusteita on useampia ja tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtien mukaiset käsittelyn oikeusperusteet voivat olla myös osittain päällekkäisiä.

Tietosuojalain (1050/2018) 6 §:n 1 momentin mukaan tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta tietojen käsittelyyn, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä. Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen mukaisesta tietojen käsittelystä säädetään laissa. Tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi. Kehittämis- ja hallintokeskuksen sekä kuntien tulee toteuttaa kyseisiä toimenpiteitä. Lakiehdotuksessa säädetään muun muassa henkilötietojen säilytysajoista, rekisterinpitäjistä sekä käyttöoikeuksista ja niiden muuttamisesta ja poistamisesta. Suojatoimisääntelyn tarvetta ja sen riittävyyttä on arvioitu esityksen perusteluissa lisäksi suhteessa tietosuoja-asetuksen 18 artiklan mukaisen rekisteröidyn oikeuden rajoittamiseen asetuksen 23 artiklan nojalla. 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. Kotoutumisen edistämisen tehtävän hoitaminen olisi tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdan e alakohdan tarkoittama yleiseen etuun liittyvä tärkeä tavoite. 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.

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. Ehdotuksen 82–92 §:ssä säädettäisiin tietojen luovuttamisesta viranomaisille, 93 §:ssä alaikäisen edustajalle ja 94 §:ssä laissa tarkoitettulle palveluntarjoajalle salassapitosäännösten estämättä.

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 kotoutumislain mukaisten palveluiden tarjoamiseksi sekä niistä saatavien kuntakorvauksien 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 saamasta etuudesta tai tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta tai työhallinnon henkilöasiakkaan palvelusta taikka tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta taikka tietoja henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta. Ehdotetun 83 §:n mukaan Maahanmuuttovirasto luovuttaisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle ja kunnalle tietoja kuntaan ohjattavasta henkilöstä. Myös hyvinvointialueelle annettaisiin ne välttämättömät tiedot, joita tarvittaisiin hyvinvointialueen kuulemiseen liittyen. Kotoutumista edistävien palveluiden tarjoamisen vuoksi jo nykyisin on tarpeen alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman laatimisen yhteydessä käsitellä tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai työhallinnon henkilöasiakkaasta siltä osin kuin niiden käsittely on välttämätöntä kotoutumislaissa säädetyn tehtävän toteuttamiseksi. Esityksen mukaan jatkossa monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja monialainen kotoutumissuunnitelma laadittaisiin yhdessä hyvinvointialueen kanssa silloin, kun maahanmuuttajan palvelutarpeen vuoksi olisi tarve yhteensovittaa laatijoina toimivien viranomaisten palveluita, ja tällöin eri viranomaisten tiedonsaannista säädettäisiin 86 §:n 2 ja 3 momentissa. Alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten palveluiden järjestämiseen liittyvistä tiedoista säädettäisiin 87 §:ssä. Ehdotettu 90 § mahdollistaisivat kunnan ja hyvinvointialueiden tiettyihin kustannuksiin liittyvän korvausten hakemisen.

Julkisuuslain 26 §:ssä säädetään yleisistä perusteista salassa pidettävän tiedon antamiseen. Sen 1 momentin mukaan viranomainen voi antaa salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tiedon, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty. Sen 2 momentin mukaan viranomainen voi salassapitosäännösten estämättä antaa tiedon toisen sosiaalihuollon asiakassuhteesta tai myönnetystä etuudesta, jos tieto on tarpeen yksityisen tai toisen viranomaisen laissa säädetyn tiedonantovelvollisuuden toteuttamiseksi; taikka tiedot antavan viranomaisen hoidettavaksi kuuluvan korvauksen tai muun vaatimuksen toteuttamiseksi. Esityksessä kuvastui lakiehdotuksessa esitetyt tiedonsaantioikeudet ovat tarpeen lakisääteisten tehtävien hoitamista varten. Osa tiedonsaantioikeuksista, kuten kunnan hyvinvointialueen kuuleminen kuntaan ohjaamisessa, jolloin Maahanmuuttoviraston on luovutettava tietoja hyvinvointialueelle, on tarpeen toisen viranomaisen laissa säädetyn tiedonantovelvollisuuden toteuttamiseksi. Korvauskäsittelyjä koskevat 89 ja 90 § sisältävät tiedonsaantioikeuksia korvausten hakemiseksi, käsittelemiseksi ja maksamiseksi.

Maahanmuuttohallinnossa käsiteltävät tiedot koskevat usein arkaluonteisia henkilötietoja. Tietosuoja-asetuksen preamblen kohdassa 10 henkilötietojen erityisryhmiä kutsutaan myös arkaluonteisiksi tiedoiksi. Tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa säädetään erityisiä henkilötietoryhmiä koskevasta käsittelystä. Sen 1 kohdan mukaan sellaisten henkilötietojen käsittely, joista ilmenee rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus tai ammattiliiton jäsenyys sekä geneettisten tai biometristen tietojen käsittely henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten tai terveyttä koskevien tietojen taikka luonnollisen henkilön seksuaalista käyttäytymistä ja suuntautumista koskevien tietojen käsittely on kiellettyä, ellei jokin 2 kohdassa tarkoitettu edellytys täyty. Vaikka arkaluonteisten tietojen käsitteen käyttöä on syytä välttää sääntelyn selvyiden vuoksi (PeVL 14/2018 vp), on perustuslakivaliokunta pitänyt edelleen perusteltuna kuvata tiettyjä henkilötietoryhmiä nimenomaan arkaluonteisiksi (PeVL 15/2018 vp). Näillä tarkoitetaan laajempaa tietojoukkoa kuin vain tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoryhmiä (esimerkiksi PeVL 17/2018 vp). Maahanmuuttohallinnossa arkaluonteisuutta liittyy henkilön oleskelulupaa ja kansalaisuutta koskeviin tietoihin, henkilön perheen yhdistämistä koskeviin tietoihin sekä henkilön sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita koskeviin tietoihin. Perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä edelleen syytä arvioida sääntelyn laintasoisuuden näkökulmasta: Esimerkiksi hallituksen esitystä 40/2018 vp koskeneessa lausunnossaan valiokunta painotti, että terveydentilatietojen ja muiden arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä varhaiskasvatuksen tietovarannossa koskevan sääntelyn tuli olla tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa yksityiskohdista ja kattavaa, jotta lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 17/2018, s. 6-7 ja siinä viitattu PeVL 14/2018 vp, s. 6). Yksilön oikeuksien toteuttamiseksi sekä oikeusturvan näkökulmasta on välttämätöntä säätää henkilötietojen käsittelystä kotoutumisen edistämiseksi tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakia täydentävästi ja ottaen huomioon myös perustuslakivaliokunnan aikaisempi lausuntokäytäntö.

Lailla 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 edistämiseksi 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 tietosuojalakia täydentävää. Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdan mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan tahoa, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Rekisterinpitäjän ohella henkilötietoja voi käsitellä myös henkilötietojen käsittelijä. Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 8 kohdan mukaan henkilötietojen käsittelijällä tarkoitetaan tahoa, joka käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun.

Perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti (PeVL 21/2001 vp, s. 4/I) tai muuten täsmällisesti (PeVL 47/2001 vp, s. 3/II) tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat (PeVL 45/2001 vp, s. 5/I) samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (PeVL 7/2001 vp, s. 4/II; ks. myös PeVL 11/2002

vp, s. 6, PeVL 52/2001 vp, s. 5, PeVL 47/2002 vp, s. 4—5, PeVL 65/2002 vp, s. 4/II). Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakiesitystä ja todennut sen osalta, että yhteisrekisterinpitoa koskevan sääntelyn suhde viranomaisten toimivaltuuksien ja tiedonsaantioikeuksien lakiperustaisuuteen, henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuteen ja perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä liittyvään vaikiintuneeseen käytäntöön tulisi olla perustuslain 10 §:n näkökulmasta riittävän selvä (PeVL 7/2019 vp, s. 7). Samassa yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, että sääntelyratkaisu, jossa kaikki viranomaiset on määritelty rekisterinpitäjiksi sen sijaan, että niiden tarpeellinen tiedonsaanti olisi varmistettu esimerkiksi tiedon luovutusta ja saamisoikeuksia koskevalla sääntelyllä, poikkeaa tavanomaisesta (PeVL 7/2019 vp, s. 5, ks. myös PeVL 62/2018, johon kyseisessä lausunnossa on viitattu). Lisäksi perustuslakivaliokunta on suhtautunut kriittisesti perustuslain 21 §:ssä johtuvista syistä sopimusperusteiseen toimivallan siirtoon viranomaiselta toiselle (PeVL 11/2004 vp, s. 2), minkä vuoksi viranomaisten välisen yhteisrekisterinpitäjyyden on käytännössä perustuttava lakiin. Kehittämis- ja hallintokeskuksen ja kuntien rooli yhteisrekisterinpitäjinä laissa perustuu siihen, ettei kumpikaan niistä käsittele tietoja toisensa lukuun. Sen sijaan hyvinvointialueen voidaan katsoa käsittelevän tietoja kunnan lukuun, kun se tarkistaa monialaista kotoutumissuunnitelmaa ilman kuntaa, ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen voidaan katsoa käsittelevän tietoja kehittämis- ja hallintokeskuksen lukuun. Tietosuoja-asetuksen 26 artiklan 1 kohdan mukaan, jos vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot, ne ovat yhteisrekisterinpitäjiä.

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. Kutakin viranomaista koskee EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen, tietosuojalain, julkisuuslain sekä sen viranomaisen mahdollinen oma tietosuoja ja salassapitoa koskeva lainsäädäntö. Esimerkiksi laissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021) säädetään asiakas- ja potilastietojen rekisterinpidosta sekä asiakas- ja potilastiedoista ja niiden käsittelystä säädetään sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (812/2000), potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (785/1992), sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetussa laissa (254/2015) ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa laissa (159/2007). Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012) säädetään taas työ- ja elinkeinotoimistojen sekä muiden kyseisessä laissa mainittujen viranomaisten tiedonsaantioikeudesta ja tietojen luovuttamista koskevista erityissäännöksistä. Kyseistä lakia esitetään uudistettavaksi tämän esityksen kanssa samanaikaisesti eduskunnalle annetulla hallituksen esityksellä työvoimapalveluiden järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE xx/2022 vp), jossa vastaavasti säädettäisiin työvoimaviranomaisten tiedonsaantioikeudesta ja tietojen luovuttamista koskevista erityissäännöksistä. Tässä laissa tarkoitettujen tietojen osalta sovellettaisiinkin yleislainsäädännössä säädettyjä säännöksiä liittyen muun muassa tiedon käsittelyyn, säilyttämiseen, muuttamiseen, poistamiseen, käyttöoikeuksiin sekä asiakkaan oikeuteen saada tietoja itsestään silloin kun ei käytettäisi 9 luvussa esitettyjä tietojärjestelmiä tai tietovarantoa, joiden osalta on tiettyjä erillisiä säännöksiä ja muilta osin noudatetaan yleislainsäädäntöä. Voimassa olevan lainsäädännön sisältämän henkilötietojen käsittelyä ja salassapitoa koskevan yleissääntelyn on arvioitu olevan riittävää, ja kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa esitetäänkin säädettävän lähinnä tietojen luovuttamisesta, kuten nykyisinkin.

Lisäksi tiedonsaantioikeuksissa 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 vaitiolo-

velvollisuus koskee myös viranomaisen toimeksiannosta tai toimeksiantotehtävää hoitavan palveluksessa tai sitä, joka on saanut salassa pidettäviä tietoja lain nojalla. Kunnan tulee huolehtia, että sen palveluntarjoajilla on salassapitovelvollisuus, mikäli se ei suoraan laista seuraa. 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 edistävistä monialaisesta yhteispalvelusta annetussa laissa (1369/2014) tarkoitettu järjestelmä, niin sanottu TYPPI-järjestelmä. Tätäkin lakia esitetään uudistettavaksi edellä mainitulla hallituksen esityksellä. Esi- tetty uusi kotoutumisen asiakastietojärjestelmä on verrattavissa edellä mainittuihin järjestel- miin, ja se, mitä niiden hyväksyttävyydestä on arvioitu niitä koskevissa esityksissä, soveltuu myös kotoutumisen asiakastietojärjestelmään.

Esityksen 74 §:ssä esitetään säädettävän käsiteltävistä ja valtakunnalliseen tietovarantoon tal- lennettavista tiedoista. Sen 3 momentissa esitetään, että rekisteröidyllä ei olisi yleisen tietoi- suoja-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 rekis- terinpitäjä rajoittaa käsittelyä, jos yksi artiklassa luetelluista tilanteista on kyseessä. Esimerkiksi 1 kohdan a alakohdan perusteella käsittelyä olisi rajoitettava, jos rekisteröity kiistää henkilötie- tojen paikkansapitävyyden. Tällaisessa tilanteessa käsittelyä olisi rajoitettava ajaksi, jonka ku- luessa rekisterinpitäjä voi varmistaa niiden paikkansapitävyyden. Jos käsittelyä päätetään rajoit- taan 1 kohdan perusteella, henkilötietoja saa artiklan 2 kohdan mukaan säilyttämistä lukuun ot- tamatta käsitellä ainoastaan rekisteröidyn suostumuksella taikka oikeudellisen vaateen laati- miseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi taikka toisen luonnollisen henkilön tai oikeushenki- lön oikeuksien suojaamiseksi tai tärkeää unionin tai jäsenvaltion yleistä etua koskevista syistä. Tätä rekisteröidyn oikeutta voidaan 23 artiklan nojalla rajoittaa rajoittamisen edellytysten täyt- tyessä.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus lain- säädännöllä rajoittaa muun muassa 18 artiklassa säädettyjen velvollisuuksien ja oikeuksien so-

veltamisalaa, 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 etuasian 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 tarkoitettun 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 tietosuojasetuksen 18 artiklassa tarkoitettua oikeutta henkilöasiakasrekisterissä olevien tietojen käsittelyn rajoittamiseen. Muita yleisessä tietosuojasetuksessa säädettyjä oikeuksia, joita asetuksen nojalla sovelletaan käsittelyyn, joka on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, ei rajoitettaisi.

Yleisen tietosuojasetuksen 23 artiklan 1 kohdassa säädetyt edellytykset rekisteröidyn oikeuden rajoittamiselle täyttyvät, koska rajoitus on välttämätön ja oikeasuhtainen, jotta työllisyyden edistämiseen, työttömyysturvaan ja vuorotteluvapaaseen 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 säädetyt 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 79-81 §: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 77 §:ssä ja säilytysajat 76 §:ssä. Rekisteröity saisi tiedon rajoituksesta lainsäädännöstä. Velvollisuus antaa rekisteröidylle tietoja käsittelystä perustuu lisäksi yleisen tietosuojasetuksen 13 ja 14 artiklaan.

Lakiehdotuksen 76 §:ssä säädettäisiin valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettujen tietojen poistamisesta ja arkistoinnista. Yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklassa säädetyksen 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 76 §:ssä ehdotetaan säilytysaikojen yhtenäistämisen vuoksi vastaavaa sääntelyä.

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.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 77 §:ssä säädettäisiin kotoutumisen edistämisen valtakunnallisen tietovarannon rekisterinpitäjistä. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa kuvattaisiin tarkemmin, miten EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaiset rekisterinpitäjän velvollisuudet jakautuisivat. 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 (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 käsitteleviä, jotka toimivat myös tässä virkavastuulla.

Kunnalla ja hyvinvointialueella on kotoutumislaisissa säädettyjä tehtäviä, jota tehtävää varten kunnan viranhaltijalla tai hyvinvointialueen ammattihenkilöllä on oikeus käsitellä tehtävää varten välttämätöntä asiakastietoa. Kunnan ja hyvinvointialueen kotoutumista edistävistä tehtävistä, joita varten kunta tai hyvinvointialue tarvitsisi tietoa maahanmuuttajasta, säädettäisiin kotoutumislaisissa. 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 hallintokeskuksen maksamia korvauksia. Tiedonsaanti on välttämätöntä myös kuntaan ohjaamisessa sekä alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden palveluiden järjestämisessä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja kehittäminen- ja hallintokeskus, 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 kehittäminen- ja hallintokeskus tarvitsevat henkilötietoja voidakseen laatia korvauksiin liittyvien 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.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, aluehallintovirasto sekä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto tarvitsevat tietoja ohjaus- ja valvontatehtäviensä suorittamiseen. Kustakin tiedonsaantioikeudesta on säädetty 9 luvussa.

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 tehtäväänsä, ja tällöin kukaan ei huolehtisi siitä, että esimerkiksi lapsen viranomaisasiointi toteutetaan asianmukaisesti ja lapsen etua edistäen. Edus-

tajan tehtävien osalta viitataan muun muassa holhoustoimesta annetun lain (442/1999) säädöksiin. Holhoustoimesta annetun lain 92 §:n mukaan edunvalvoja, holhoustoimen edunvalvontapalvelun tuottajan palveluksessa oleva henkilö, luottamushenkilö ja holhoustoimen tehtävässä käytetty asiantuntija eivät ilman asianomaisen suostumusta saa ilmaista holhoustoimeen liittyvän tehtävän perusteella tietoon saamaansa asiaa, joka yksityisen taloudellisen edun tai yksityisyyden suojaamiseksi on pidettävä salassa. Edustaja ei saa ilman asianomaisen suostumusta ilmaista tehtävänsä perusteella tietoon saamaansa asiaa, joka yksityisen taloudellisen edun tai yksityisyyden suojaamiseksi on pidettävä salassa. Tästä poikkeus on kotoutumislaisissa säädetty tiedonantovelvollisuudet viranomaisten lakisääteisten tehtävien hoitamista varten.

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 syrjäntäkielönkin 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).

Kussakin 82-92 §:ssä on kyse siitä, että viranomainen ei voi toteuttaa lakisääteisiä velvoitteitaan tai hakea niistä lakisääteisiä korvauksia valtiolta, mikäli viranomainen ei saa välttämättömiä henkilötietoja. 93 §:ssä kyse on siitä, että alaikäisen edustaja ei voi toteuttaa omia lakisääteisiä velvoitteitaan, mikäli hän ei saa välttämättömiä henkilötietoja. 94 §:ssä kyse on siitä, ettei palveluntarjoaja voi tarjota kotoutuja-asiakkaalle palveluita, joita varten kunta on palveluntarjoajalta palvelun hankkinut, ellei se saa välttämättömiä henkilötietoja.

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 eräiksi 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).

Arkaluonteisten henkilötietojen osalta perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt hyvin väliä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esimerkiksi PeVL 12/2019 vp, s. 3–4 PeVL 15/2018 vp, s. 40, PeVL 3/2017 vp, s. 5, PeVL 71/2014 vp, s. 3/I, PeVL 62/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 59/2010 vp, s. 4/I). Tietojen luovuttamista koskevat 82–94 §:t on kuitenkin pyritty laatimaan täsmällisiksi ja tarkkarajaisiksi. Myös tietojärjestelmää ja tietovarantoa koskevissa säännöksissä arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattu välttämättömään. Esimerkiksi lakiehdotuksen 73 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan voidaan käsitellä sellaisia terveydentilaa sekä työ- ja toimintakykyä koskevia tietoja ja arviota, joilla on vaikutusta henkilön kotoutumiseen ja jotka ovat välttämättömiä palvelujen tarjoamiseksi hänelle. Tiedot on rajattu tältäkin osin välttämättömiin.

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 annetun 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.

Lakiehdotuksen 82–93 §:ssä tiedot olisi rajattu välttämättömiin tietoihin Lakiehdotuksen 82 ja 83 §:ssä esitetään säädettävän kuntaan ohjaamiseen liittyvistä henkilötietojen käsittelytarkoituksista. 82 §:ssä tarkoitettu työ- ja elinkeinoministeriön tiedonsaantioikeus liittyy muun muassa valtakunnallisten kunta-ohjaamistavoitteiden asettamiseen sekä valtakunnalliseen seurantaan, vaikuttavuuden arviointiin ja tiedolla johtamiseen. Välttämättöminä voidaan pitää tietoja muun muassa henkilön oleskeluluvasta ja kotikunnasta. 83 §:ssä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen, kunnan ja hyvinvointialueen tiedonsaantioikeus liittyy yksittäisen henkilön kunta-ohjaamiseen ja viranomaisten palveluiden turvaamiseen. Välttämättöminä voidaan pitää yksilöinti- ja yhteistietojen ja oleskelulupatietojen lisäksi tietoja henkilön palvelutarpeista, jotka ovat kunta-ohjaamisvaiheessa tiedossa.

Lakiehdotuksen 84 §:ssä säädettäisiin kotoutumisohjelman mukaisiin palveluihin tavoittamiseen liittyvästä tiedonsaantioikeudesta ja 85 §:ssä kuntien välisestä tiedonsaantioikeudesta. Molemmissa on kyse henkilön tavoittamisesta kotoutumista edistäviin palveluihin ja jälkimmäisen edellytyksenä on vielä henkilön suostumus. Henkilön tavoittamisen kannalta välttämättöminä on pidettävä yksilöinti- ja yhteistietoja. Laajoja toimeentulotukeen ja henkilön sosiaali- ja terveydenhuollon tietoihin liittyviä tiedon-saantioikeuksia kunnalla ei olisi enää jatkossa, kun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyy hyvinvointialueelle.

Lakiehdotuksen 86 §:ssä säädettäisiin kotoutumista edistävien palveluiden tarjoamiseen liittyvä tiedonsaantioikeudesta. Perusmuotoisen sekä monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin ja kotoutumissuunnitelman laadinnassa sekä suunnitelman päivittämisessä välttämättöminä tietoina tulee pitää henkilön yksilöinti- ja yhteistietojen lisäksi sellaisia tietoja

hänen saamistaan palveluistaan tai palvelutarpeista, jotka ovat välttämättömiä monialaisen arvioinnin ja kokonaisvaltaisen kotoutumissuunnitelman laatimiseen.

Lakiehdotuksen 87 §:ssä säädettäisiin alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen tai nuoren palveluiden järjestämiseen liittyvästä tiedonsaantioikeudesta. Välttämättöminä voidaan pitää lapsen tai nuoren yksilöinti- ja yhteystietojen sekä oleskelulupa- ja kotikuntatietojen lisäksi sellaisia tietoja hänen saamistaan palveluistaan tai palvelutarpeista, jotka ovat välttämättömiä hänen saamiensa palveluiden yhteensovittamiseen ja kokonaisvaltaisen tuen järjestämiseen.

Lakiehdotuksen 88 §:ssä säädettäisiin Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeudesta. Välttämättöminä voidaan pitää henkilön yksilöintitietojen lisäksi tietoa hänen kotoutumissuunnitelmansa laadinta- ja päättymisajankohdista sekä suunnitelmassa sovituista omaehtoisista opinnoista ja niiden kestosta, sillä Kansaneläkelaitos tarvitsee tiedot voidakseen huomioida henkilön oikeudet etuuksien saannissa.

Lakiehdotuksen 89 §:ssä säädettäisiin laskennallisten korvausten käsittelyyn liittyvästä tiedonsaantioikeudesta. Välttämättöminä voidaan pitää henkilön yksilöintitietojen lisäksi oleskelulupa- ja kotikuntatietoja. Lakiehdotuksen 90 §:ssä säädettäisiin muiden korvausten hakemiseen ja käsittelyyn liittyvästä tiedonsaantioikeudesta. Välttämättöminä voidaan pitää henkilön yksilöinti-, oleskelulupa- ja kotikuntatietojen lisäksi tietoa henkilön saamista palveluista tai etuuksista, joiden perusteella korvauksia haetaan, käsitellään tai maksetaan.

Lakiehdotuksen 91 §:ssä ohjaus- ja valvontatehtäviin liittyvästä tiedonsaantioikeudesta. Siinä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävien osalta säädetään 55 §:n 1 momentin 1, 5 ja 6 kohdat eli kunnan muille kotoutuja-asiakkaille kuin työnhakijaksi ilmoittautuneille järjestettävien 2 luvussa tarkoitettujen palveluiden saatavuuden, laadun ja vaikuttavuuden valvonta sekä perheryhmäkotien ja alaikäisten edustajien ohjaus ja valvonta. Aluehallintoviraston ja Sosiaali- ja terveystieteiden aluehallintoviraston osalta säädetään 57 §:ssä tarkoitetuista tehtävistä. Sen 1 momentin mukaan 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. On syytä huomata, että aluehallintoviraston valvontatehtävästä koskien työvoimapalveluiden järjestämistä säädettäisiin esitetyssä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa, samoin kuin siihen liittyvästä tiedonsaannista. Ehdotettu 57 §:n 2 momentti koskee aluehallintoviraston ja Sosiaali- ja terveystieteiden aluehallintoviraston roolia perheryhmäkotien ohjauksessa ja valvonnassa. Välttämättöminä voidaan pitää henkilön yksilöinti-, oleskelulupa- ja kotikuntatietojen lisäksi tilanteesta riippuen tietoja perheryhmäkodin tai edustajan toiminnasta sekä henkilölle tarjotuista palveluista.

Lakiehdotuksen 92 §:ssä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen muusta tiedonsaantioikeudesta, joka koskee 55 §:n 1 ja 2 kohtia eli kotoutumisen ja asettautumisen edistämisen alueellisen kehittäminen, yhteistyö, yhteensovittaminen ja seuranta sekä kuntien ja hyvinvointialueiden tukeminen ja neuvonta kotoutumisen edistämiseksi. Välttämättöminä voidaan pitää henkilön yksilöinti-, oleskelulupa- ja kotikuntatietojen lisäksi tilanteesta riippuen tietoja henkilölle tarjotuista palveluista. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen 55 §:n 3 kohdassa (kuntaan ohjaaminen) sekä 7 kohdassa (valtion korvaukset) koskevista tiedonsaantioikeuksista säädetään jo edellä kuvatuissa pykälissä. Mainitun pykälän 4 kohdassa (perheryhmäkodeista sopiminen) sekä 8 kohdassa (hyvien väestösuhteiden ja väestöryhmien välisen vuoropuhelun ja yhteistyön edistäminen) ei edellytetä henkilötietojen tiedonsaantioikeuksia.

Lakiehdotuksen 93 §:ssä säädettäisiin alaikäisen edustajan tiedonsaantioikeudesta, joka edellä kuvatusti olisi rajattu välttämättömiin ja vastaisi huoltajan tiedonsaantioikeuksia. Välttämättöminä voidaan pitää henkilön yksilöinti-, oleskelulupa- ja kotikuntatietojen lisäksi tietoja perheyhmäkodin toiminnasta sekä lapselle tarjotuista palveluista sekä tilanteesta riippuen tietoja esimerkiksi lapsen mahdollisesta rikosasiain käsittelystä.

Lakiehdotuksen 94 §:ssä säädettäisiin palveluntuottajan kotoutumista edistävien palveluiden tuottamiseen liittyvästä tiedonsaantioikeudesta. Kyseisessä pykälässä tietoja ei olisi ainoastaan rajattu välttämättömiin, vaan ne olisi lueteltu tyhjentävästi pykälässä.

Esityksen 86 §:n 2 ja 3 momentissa, 87 §:n 2 momentissa ja 90 §:n 2 ja 5 momentissa tarkoitettu tiedonsaanti olisi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa lain 22 §:n mukaista tietojen luovuttamista, sillä kotoutumislain mukaisen monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sekä monialaisen kotoutumissuunnitelman laatiminen, kunnan tarjoama alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleiden nuorten täysi-ikäistymisen tuki 25-vuoteen asti, eivät ole sosiaalihuollon mukaista toimintaa. Lakiehdotuksen 90 §:n 2 momentissa on kyse hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten korvauksiin liittyvistä tiedoista, ja 5 momentissa tietojen luovutus koskee kunnan toteuttamista.

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. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain 22 §:n mukainen tietojen luovutus edellyttää siis rekisterinpitäjän harkintaa siitä, mikä on välttämätöntä, ja osaltaan varmistaa sen, että vain tämä välttämätön tieto luovutettaisiin kunnalle tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle edellä kuvatusti.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen mukaiset tiedonsaantioikeudet liittyen sosiaalietuuksiin, kuten toimeentulotukien tai lasten kotihoidon tuen saamiseen, eivät ole sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa lain 22 §:ssä tarkoitettuja tilanteita, sillä Kansaneläkelaitos käyttää omia järjestelmiään, joihin kyseistä lakia ei sovelleta. 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.

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 lainsäätämisyksessä 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 välttämättömyysvaatimukseen tarpeellisuusvaatimuksen asemesta. Näiden seikkojen lisääminen lakiehdotuksen oli edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyksessä. (PeVL 42/2010 vp, s. 4). Tällä esityksellä kotoutumislain mukaisia tiedonsaantioikeuksia on täsmennetty huomattavasti voimassa olevaan lakiin verrattuna.

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 täsmenstäisi 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 perusoikeusherkissä sääntelykontesteissa. 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 viitatu lausunnot). Merkityksellistä on ollut, että valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa henkilötietojen käsittelystä säädettäessä erityi-

sesti 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.

Yhteenvedoa

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 9 luvussa ehdotetuissa tietojärjestelmää, tiedonsaantioikeutta ja tiedon luovuttamista koskevassa säännöksessä on kyse yksityiselämän suojaan kohdistuvista rajoituksista, joita on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Tietojärjestelmästä ja tiedonsaantioikeuksista on siten säädettävä laissa, niitä koskevien säännösten on oltava täsmällisiä ja tarkkarajaisia, säännöksille on oltava perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävä peruste, säännösten on oltava oikeasuhtaisia niillä tavoiteltuun päämäärään nähden eivätkä säännökset saa puuttua yksityiselämän suojan ytimeen ilman riittävää perusoikeuspunnintaa. Lisäksi riittävä oikeusturva on turvattava eivätkä säännökset 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, käyttöoikeuksista ja niiden muuttamisesta ja poistamisesta. Esitetyssä kotoutumislain 9 luvun tiedonsaantioikeuksissa säädetään täsmällisesti ja tarkkarajaisesti siitä, kenellä on oikeus saada henkilötietoja, 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 tietosuojasetusta ja tietosuojalakia. Säännöksissä rajoitetaan 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 arvioitu kattavasti tässä esityksessä. Ehdotettuja säännöksiä voidaan täten pitää perustuslakivaliokunnan 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 päätöksentekoon. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, ja tämä esitys turvaa niitä myös vaali- ja osallistumisoikeuksien osalta. Kotoutumista edistävien palveluiden sekä samanaikaisesti eduskunnalle annetun työvoimapalvelu-uudistuksen mukaisten työvoimapalveluiden siirtäminen valtiolta kunnan järjestämisvastuulle voivat parantaa asukkaiden ja palvelunkäyttäjien osallistumisoikeuksia kuntalain säännösten soveltamisesta johtuen. Jatkossa kuntalain viestintää koskeva sääntely ja etenkin kunnan jäsenten ja palvelunkäyttäjien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia turvaavat kuntalain säännökset sekä aloiteoikeutta koskevat kuntalain säännökset lisäävät kunnan jäsenen ja palvelun käyttäjien tiedonsaantia ja vaikutusmahdollisuuksia kotoutumista edistäviä palveluja koskevaan päätöksentekoon. Eduskuntavaaleissa ja presidentinvaalissa äänioikeutettu on asuinpaikastaan riippumatta jokainen Suomen kansalainen, joka viimeistään vaalipäivänä täyttää 18 vuotta, kun taas kunnallisvaaleissa äänioikeus ei vaadi kansalaisuutta. Täten maahanmuuttajalla voidaan katsoa olevan vahvemmat mahdollisuudet vaikuttaa paikallistason politiikan keinoin siihen, millaisia palveluita kunnassa kotoutuja-asiakkaille järjestetään.

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 poikkeukselliseen järjestämiseen. Erityisesti huomiota on tässä yhteydessä kiinnitettävä ammatilliseen koulutukseen, joka antaa edellytykset toimeentulon hankkimiselle. Ihmisoikeussopimuksissa on myös perusopetuksen jälkeistä opetusta koskevia säännöksiä. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, ja tämä esitys turvaa niitä myös sivistyksellisten oikeuksien osalta.

Esityksellä edistettäisiin sivistyksellisten oikeuksien toteutumista. Kotoutumista edistävä koulutus olisi keskeinen osa esitettävää kunnan kotoutumisohjelmää, 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 lisäisi myös mahdollisuuksia yhteensovittaa kotoutumista edistävää koulutusta ja muuta, esimerkiksi ammatillista ja korkea-asteen koulutusta.

Esityksellä turvattaisiin maahanmuuttajien mahdollisuudet kehittää itseään nykyistä vastavasti, vaikka kotoutumissuunnitelman ensimmäiskeston 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 ensimmäiskeston 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 saisii 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 nähden. 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.

Perustuslakivaliokunta on kotoutumislakia koskevassa lausunnossaan PeVL 42/2010 vp arvioinut, että esimerkiksi säännökset ns. subjektiivista oikeutta harkinnanvaraisempienkin oikeuksien tai etuuksien myöntämisedellytyksistä voivat sinänsä muodostaa riittävän täsmällisen perustan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuna oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille (ks. PeVL 20/2005 vp, s. 7/II, PeVL 18/2005 vp, s. 2—3). Kotoutumissuunnitelma voi valiokunnan mielestä esimerkiksi silloisen lakiehdotuksen 11, 12, 14 ja 17 §:n perusteella sisältää tämänkaltaisia elementtejä. Näiden osalta kotoutumissuunnitelman sisällön lainmukaisuuden arvioiminen taloudellisia etuuksia koskevaan päätökseen tehtävän muutoksenhaun yhteydessä ei aina edes ole mahdollista etenkin, jos maahanmuuttajan oikeutta kotoutumistukena maksettavaan etuuteen ei ole rajoitettu (ks. lakiehdotuksen 17 §:n 3 momentti ja 82 §:n 2—4 momentti) eikä oikeussuojan tarvetta siten tältä osin ole. Sittemmin kotoutumistuesta on luovuttu. Kotoutumissuunnitelman laiminlyömisien vaikutuksia etuuksien saamiseen on kuvattu tarkemmin alla.

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 toi-

meentulotukea 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 laatimisajankohdalla 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”.

Toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n mukaan 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. Täten perusosan alennuksen edellytyksenä on, että henkilön toimeentulotuen tarve aiheutuu edellä tarkoitetuista laiminlyönneistä tai kieltäytymisistä. Käytännössä se tarkoittaa, että henkilö on menettänyt toiminnallaan muita etuuksia ja siitä johtuen tarvitsee toimeentulotukea. Muu menetettävä etuus on käytännössä työttömyysturvalain mukainen etuus, jolloin käytännössä etuuksien menetys voi koskea lähinnä työnhakijana olevia maahanmuuttajia, joita koskee myös laki julkisesta työvoimasta yrityspalvelusta (jatkossa esitetty työvoimapalveluiden järjestämisestä annettu laki). Käytännössä toimeentulotuen perusosan alentaminen kotoutuja-asiakkaiden kohdalla on ollut erittäin harvinaista.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 16 §:ssä ja 17 §:ssä säädettäisiin kotoutumissuunnitelman tekemisestä ja 19 §:ssä kotoutumissuunnitelman sisällöstä. Kotoutumissuunnitelma laaditaan kunnan ja maahanmuuttajan yhteistyönä siten, että siinä sovitaan maahanmuuttajalle määriteltävistä tavoitteista ja palveluihin osallistumisesta. Kotoutumissuunnitelmalla henkilö sitoutuu tiettyihin toimenpiteisiin, joiden laiminlyönnistä voi aiheutua toimeentulotuesta annetun lain tai työttömyysturvalain mukaisia sosiaalietuuksiin kohdistuvia tuen määrän laskemisia. Säännösehdoitusten 19 §:n 1 momentin mukaisesti kyse olisi nimenomaan kotoutumissuunnitelman sisällöstä sopimisesta. Perustuslakivaliokunta on arvioinut lausunnossaan 20/1998 vp s. 2/I, että ”Sopimus-käsitteen käyttämistä voidaan tässä yhteydessä pitää sikäli harhaanjohtavana, että on kyseenalaista, täyttyykö maahanmuuttajan osalta sopimusmenettelyyn kuuluva vapaaehtoisuus ja tasavertaisuus.” Valiokunnan kannanotto on liittynyt tuolloin erityisesti silloisen oikeustilan mukaiseen kotoutumissuunnitelman voimassaolon suoraan toimeentuloetuuden saamiseen. Suora oikeudellinen yhteys kotoutumissuunnitelman voimassaolon ja toimeentuloetuuden väliltä on poistettu sittemmin. Voimassa olevassa kotoutumisen edistämisessä annetussa laissa

käytetään käsitettä sopia. Myös julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa ja sen korvaavaksi suunnitellussa tulevassa työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ehdotuksessa käytetään verbiä ”sopia” työllistymissuunnitelmien laadinnan yhteydessä.

Valmistelussa on arvioitu, että kotoutumislain nojalla sovittavat asiat eivät ole yhtä lähellä yksilön oikeuksiin vaikuttavia kysymyksiä kuin työvoimapalveluita koskevassa laissa sovittavat asiat, sillä työvoimapalveluissa tehdään ratkaisuja henkilöiden työttömyysetuuksista sekä työnhakuvelvollisuudesta, ja mikäli kyseisessä laissa voidaan sopia toimenpiteistä ja palveluista, joihin työnhakija osallistuu, voidaan kotoutumissuunnitelmassa myös sopia näistä. Kotoutumissuunnitelman ja monialaisen kotoutumissuunnitelman sisältö vastaa osittain työllistymissuunnitelman sisältöä ja työnhakijana olevien maahanmuuttajien osalta noudatetaan kotoutumislain lisäksi työvoimapalvelulain säännöksiä suunnitelmien laadintaan liittyen, ellei kotoutumislaisissa tai työvoimapalvelulaisissa ole säädetty kotoutuja-asiakkaita koskevia poikkeuksia.

Kotoutumissuunnitelmassa tai monialaisessa kotoutumissuunnitelmassa sovitaan yksilöllisistä kotoutumisen ja työllistymisen tai yrittäjyyden pidemmän aikavälin sekä kotoutumisohjelman aikaisista tavoitteista. Yksilöllisten tavoitteiden asettamisessa on huomioitava maahanmuuttajan toiveet, osaaminen, elämäntilanne sekä työ- ja koulutushistoria. Suunnitelmassa sovitaan näiden tavoitteiden sekä suunnitelmaa edeltäneen 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. Suunnitelman perusteella kunta ohjaa kotoutuja-asiakkaan hakeutumaan kotoutumissuunnitelmassa sovittuun yksilöllistä tarvettaan vastaavaan koulutukseen tai muuhun kotoutumista ja työllistymistä edistävään palveluun.

Vastaavista asioista on sovittu jo voimassa olevan kotoutumislain mukaisissa kotoutumissuunnitelmissa, mutta lailla pyritään lisäämään suunnitelmien yksilöllisyyttä ja tavoitteellisuutta, eli huomioimaan maahanmuuttajien yksilölliset tarpeet sekä toiveet. Kotoutumissuunnitelman tulisi olla sellainen, että asianosaisella on tosiasialliset mahdollisuudet sen noudattamiseen. Tämän voidaan katsoa lisäävän mahdollisuutta todelliseen sopimiseen verrattuna siihen, että maahanmuuttajia kohdeltaisiin homogeneenisenä ryhmänä ja heille laadittaisiin sisällöltään samanlaisia kotoutumissuunnitelmia ja ohjattaisiin heitä samanlaisiin palveluihin täysin riippumatta heidän taustastaan, elämäntilanteestaan, tarpeistaan, kyvyistään ja toiveistaan. Sopiminen-verbin käyttämistä voidaan pitää perusteltuna myös sen vuoksi, että etuuksien menetyksen uhka ei koske käytännössä muita kuin työnhakijana olevia maahanmuuttajia, joiden osalta velvoittavuudesta säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa. Kyse olisi aidosti sisällöstä sopimisesta.

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 aiheutonta 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 takeet 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.

Kotoutumislain 10 luvussa säädetään muutoksenhausta. Muutoksenhausta tässä laissa tarkoitettuun päätökseen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetulla lailla (808/2019), jollei muualla laissa toisin säädetä.

Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 95 §:ssä säädettäisiin myös kolme valituskieltoa. Yksi niistä koskisi kotoutumissuunnitelmia ja monialaisia kotoutumissuunnitelmia. Toinen puolestaan koskisi kuntapaikalle ohjaamisen päätöstä ja kolmas omaehtoisten opintojen työttömyysetuudella tukemista.

Esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 95 §:ssä on säännös muutoksenhausta. 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 muutoksenhakukiellon. (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 avus-

tuksiin. 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 ura-ohjausta, valmennusta, kokeilua, asiantuntija-arviointeja ja asiantuntijapalveluita yrityksille, on sellainen viranomaisen päätös, josta saa lähtökohtaisesti valittaa. Valiokunnan näkemyksen mukaan 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 20 §:n 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 jatkossakaan sidottu kotoutumissuunnitelman laatimisajankohtaan. Kyse on kuitenkin yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia koskevasta asiasta (oikeus ja velvollisuus osallistua suunnitelmassa sovittuihin palveluihin ja toimenpiteisiin), joka on oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:ssä tarkoitettulla tavalla valituskelpoinen ilman valituskieltoa.

Kotoutumislakia koskevasta muutoksenhausta säädettäisiin lakiehdotuksen 10 luvussa. Sen 95 §: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 95 §: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 hyödyntäen. 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. Kuntaan osoittamista koskevaa valituskieltoa perustuslakivaliokunta ei pitänyt ongelmallisena, sillä päätös ei velvoita maahanmuuttajaa muuttamaan osoitettuun kuntaan eikä näin ollen koske hänen perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuja oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan (PeVL 42/2010 vp). Täten voidaan pitää hyväksyttävänä, ettei kuntapaikalle ohjaamista koskevaan päätökseen voida hakea muutosta valittamalla, ja voidaan katsoa, ettei valituskielto vaaranna henkilön oikeutta oikeusturvaan.

Lisäksi lakiehdotuksen 95 §:ssä esitetään, ettei kunnan ratkaisuun olla tukematta työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettua työttömän työnhakijan omaehtoista opiskelua saisi vaatia oikaisua eikä siitä saa valittaa. Säännös yhdenmukaistaisi tilannetta työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen (nykyisin voimassa oleva 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 kotoutumislaisissa vastaavaa kirjausta ei ole ollut. Tämä voisi asettaa henkilön epäyhtenäiseen asemaan riippuen siitä, kumman lain nojalla hän hakee omaehtoisten opintojensa tukemista. On syytä huomioda, että omaehtoisia opintoja tuetaan työttömyysetuudella eli mahdollisuus koskee nimenomaan työnhakijaksi rekisteröityneitä kotoutuja-asiakkaita. Kotoutumislain nojalla omaehtoisten tukemismahdollisuudet ovat hieman laajemmat kuin julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annetun lain ja tavoitteena on kotoutuminen, ei ainoastaan työllistyminen, joten esimerkiksi suomen tai ruotsin kielen opintoja voidaan tukea kattavammin kotoutumislain mukaisina omaehtoisina opintoina. Päätös ei kuitenkaan koske henkilön oikeutta etuuksiin, vaan niistä päätetään erikseen. Valituskielto koskee vain kielteistä päätöstä, kuten työvoimapalveluiden vastaava valituskielto. Myös osittain kielteisen päätöksen kielteisestä osasta voisi valittaa. Kotoutumissuunnitelmalla sovitaan palveluista, joihin maahanmuuttaja osallistuu, joten hän pääsee itse vaikuttamaan siihen, sovitaanko omaehtoisten opintojen tukemisesta. Henkilö voi pyytää kotoutumissuunnitelman tarkistusta ja tuoda näin omaehtoisia opintoja koskevan asian uudelleen tarkasteluun. Täten voidaan katsoa, ettei valituskielto vaaranna henkilön oikeutta oikeusturvaan.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään suhtautunut pidättyvästi erityissäännöksiin viranomaisen yleisestä muutoksenhakuoikeudesta (esimerkiksi PeVL 15/2011 vp, s. 5 ja siinä viitattu 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 viitattu) taikka viranomaisen rajoitettua muutoksenhakuoikeutta voidaan asioiden laatu ja luonne huomioon ottaen pitää muutoin perustelluna (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 pakolaisten vastaanottoon Suomi ja vastaanottavat kunnat tukevat osaltaan ihmisoikeuksien toteutumista sekä moninaista ja avointa yhteiskuntaa. Myös kotoutumislaisissa säädetään pakolaisista ja heidän kotoutumisen edistämisestä.

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. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Perustuslain esitöiden mukaan kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavikseen, ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla (HE 1/1998 vp, s. 176 sekä PeVL 17/2021 vp). Tämän esityksen mukaiset tehtävät kunnalle esitetään säädettävän lailla.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut, että kunnille annettavista tehtävistä säädettäessä on huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (PeVL 41/2002 vp, s. 3/II, PeVL 50/2005 vp, s. 2/I, PeVL 42/2010 vp, s. 5 sekä PeVL 17/2021 vp). Perustuslakivaliokunta piti ongelmattomana säätää kunnalle uusia tehtäviä liittyen alkukartoituksiin, kun kunnalle näitä kustannuksia myös korvattiin saman kotoutumislain mukaisesti (PeVL 42/2010, s. 5). Voimassa olevaan kotoutumislakiin sisältyy jo nykyisellään kunnalle säädettyjä velvoitteita järjestää palveluja maahanmuuttajille. 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 edistämisestä 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 säädettäväksi lailla. Hyvinvointialueiden itsehallinnosta säädetään niitä koskevassa lainsäädännössä tarkemmin. Hyvinvointialueiden tehtäväksi ei ole erikseen säädetty kotoutumisen edistämistä, mutta sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen on yksi kotoutumisen edistämisen muoto, kuten jäljempänä tarkemmin kuvataan. Perustuslakivaliokunta on todennut, että kuntia suurempien hallintoalueiden puuttuva tai laissa rajoitettu yleinen toimiala on lähtökohtaisesti vastoin sitä itsehallinnon periaatetta, joka alueelliseen itsehallintoon perinteisesti on liitetty (PeVL 26/2017 vp, s. 22 sekä PeVL 17/2021 vp). Esityksessä myös hyvinvointialueille säädettäisiin laissa määritettyjä tehtäviä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuuta koskevan uudistuksen myötä kotoutumislakia esitetään muutettavaksi hallituksen esityksellä eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävistä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain, kotoutumisen edistämisestä annetun lain sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta (HE 84/2022 vp). Esityksellä lisättäisiin voimassa olevan kotoutumislain 6 §:ään maininta siitä, että kotoutumista edistäviä palveluita ovat nykyistä vastaavasti myös sosiaali- ja terveyspalvelut, 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 edistämisestä annetun lain lakiehdotuksella säädettäisiin uusia tehtäviä sekä kunnille että hyvinvointialueille. Kunnalle säädettäisiin uusi tehtävä laatia kotoutumishjelma, joka sisältäisi maahanmuuttajien alkuvaiheen kotoutumispalvelut. Kunnille uusia tehtäviä syntyisi myös kotoutumishjelman eri osa-alueiden toteuttamisesta, kuten siitä, että heidän tulisi laatia osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointoja 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. Kyseessä ei olisi tehtävänsiirto toiselta viranomaiselta kunnalle, vaan kokonaan uusi tehtävä tai nykyisten tehtävien laajennus. Kunnille esitettäisiin rahoitusta uusien tai kasvaneiden tehtävien hoitamiseen, millä turvattaisiin niiden tosiasiallinen kyky hoitaa tehtäviä. Kunnalle uusi tehtävä olisi myös kotoutumiskoulutuksen järjestäminen, jonka järjestämisvastuukysymys linkittyy myös edellä mainittuun työvoimapalvelupalvelu-uudistukseen, sillä kotoutumiskoulutusta järjestetään työttömille työnhakijoille lähtökohtaisesti työvoimakoulutuksena. Työvoimapalvelu-uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä HE (xx/2022 vp) kuvataan tarkemmin sen sisältämiä tehtävien siirtoja ja niiden perustuslainmukaisuutta.

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 ehdotetussa 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 yhteensovitetaan 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 järjestämisvastuuseen.

Hyvinvointialueen sosiaalihuoltolain mukaisia tehtäviä laajennettaisiin sillä, että alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten asumisen perheryhmäkodissa säädettäisiin olevan sosi-

aalihuoltolain 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 84/2022 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 säädettäisiin uusista valtakunnallisista kotoutumisen tietojärjestelmäpalveluista. Esitys velvoittaisi kunnat käyttämään valtakunnallista kotoutumisen asiakastietojärjestelmää, kirjaamaan järjestelmään asiakastietoja ja toimimaan järjestelmän rekisterinpitäjänä. Asiakastietojärjestelmän käyttö olisi kunnille maksutonta. Asiakastietojärjestelmäratkaisu on vastaava kuin työvoimapalveluiden järjestämistä koskevassa lakiehdotuksessa esitetty työvoimapalvelujen asiakastietojärjestelmäratkaisu. Yhtenäisellä ratkaisulla varmistetaan kotoutumispalvelujen ja työvoimapalvelujen välisen tiedonvaihdon sujuminen. Lisäksi valtakunnallisilla kotoutumisen tietojärjestelmäpalveluilla parannettaisiin kotoutumispalvelujen seuranta- ja tiedolla johtamista.

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.

Esityksen 1. lakiehdotuksen ohjausta ja neuvontaa koskevat tehtävät, osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin sisältyvät asiantuntija-arvioinnit, kotoutumiskoulutuksen sekä monikielisen yhteiskuntaorientaation toteuttaminen ovat sellaisia hallintotehtäviä, joiden antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädettäisiin kotoutumislaisissa. Järjestämisvastuu säilyisi kunnalla niiden osalta myös silloin, kun kunta ulkoistaisi tehtävän toteutuksen. Jo nykyisin voimassa olevan kotoutumislain sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain nojalla asiantuntija-arvioinnit sekä kotoutumiskoulutus, on ollut mahdollista ulkoistaa.

Lisäksi esityksen 2. lakiehdotuksen perheryhmäkotitoiminta on sellaista toimintaa, jonka hyvinvointialue voi ulkoistaa. Jo voimassa olevan kotoutumislain nojalla näitä yksiköitä on ulkoistettu kunnan toimesta. On kuitenkin syytä arvioida perheryhmäkodeissa käytettävien rajoitustoimenpiteiden suhdetta perustuslain 124 §:ään.

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). Esityksessä esitettävät tehtävät, joita voisi antaa muulle kuin viranomaiselle sisältyisivät lakiehdotuksiin ja ne on määritelty täsmällisesti kunkin pykälän yhteydessä.

Perustuslain 124 §:n esitöiden mukaan julkisen hallintotehtävän antamisesta viranomaiskoneiston ulkopuolelle voitaisiin säätää tai päättää vain ehdotetussa säännöksessä tarkoitettujen edellytysten vallitessa. Tehtävän antamisen olisi ensinnäkin oltava tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulisi hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne olisi otettava huomioon. Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täyttyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttyminen jäisi tapauskohtaisesti arvioitavaksi. (HE 1/1998 vp, s. 179/II)

Perustuslakivaliokunta on painottanut vakiintuneessa lausuntokäytännössä, että tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi (PeVL 44/2016 vp, s. 5, PeVL 16/2016 vp, s. 3, PeVL 12/2014 vp, s. 2/II, PeVL 8/2014 vp, s. 3/II, PeVL 5/2014 vp, s. 3/I, PeVL 23/2013 vp, s. 3/I, PeVL 65/2010 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, s. 5/I, PeVL 48/2010 vp, s. 4/I ja niissä 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).

Hallintotehtävän erityisluonteesta on kyse silloin, kun ulkoistettavan tehtävän hoitaminen kysyy sellaista osaamista tai resursseja, jotka viranomaiselta puuttuvat. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tällaisena esimerkiksi syvällistä erikoistumista sähkön tuotantoon tai ajoneuvojen tarkastukseen (PeVL 37/2010 vp, sivu 4–5. PeVL 46/2001 vp, s. 4. PeVL 40/2002 vp, s. 3.). Julkisia hallintotehtäviä on katsottu tarkoituksenmukaiseksi siirtää yksityiselle silloin, kun kysymys on ollut viranomaisen henkilöstöresurssien riittävyydestä. Henkilöstöresurssien riittävyys voidaan laskea hallinnon tehokkuuden ja sisäisten tarpeiden kategoriaan. Perustuslakivaliokunnan mukaan passin laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastamisen sekä passin toimittamisen siirtämistä yksityiselle voitiin pitää tarkoituksenmukaisena sillä perusteella, että tehtävien siirtämisellä voitiin turvata poliisin lupahallinnon henkilöstöresursseja. (PeVL 6/2013 vp, sivu 2.) Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulisi hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Tällä perusteella palveluja on voitu ulkoistaa silloin, kun se on palveluiden alueellisen saatavuuden tai muun syyn vuoksi tarpeen tai jos palvelujen tarve yllättäen lisääntyy voimakkaasti. (PeVL 6/2013 vp, sivu 2 ja PeVL 16/2016 vp, sivu 3.). Palveluita on ulkoistettu myös silloin, kun palvelu on haluttu koko maan kattavaksi ja joustavaksi. (PeVL 11/20014 vp, sivu 2.).

Lakiehdotuksen 12 §:n mukaan kotoutumista edistäviä palveluja järjestettäisiin osana kunnan kotoutumishjelmaa sekä osana yleisen palvelujärjestelmän palveluita, kuten julkisia työvoimapalveluita, kunnallisia 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, järjestämisissä ja tuottamisissa sekä seurannassa. Kotoutumista edistävien palveluiden tuottamiseen osana yleisen palvelujärjestelmän palveluita sovelletaan, mitä niistä erikseen säädetään.

Kunnan toimivalta 1. lakiehdotuksessa antaa tehtäviä palveluntuottajan hoidettaviksi perustuisi lakiin. Kunta voisi antaa jotain kotoutumislaissa säädettyjä tehtäviään palveluntuottajan hoidettavaksi 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 kotoutumishjelmaan sisältyviä palveluita tai palveluprosessiin liittyviä tehtäviä voisi hoitaa myös palveluntuottaja siltä osin kuin niin on erikseen säädetty.

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. Kotoutumissuunnitelma on julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaan työllistymissuunnitelman korvaava suunnitelma. Mainitun lain 4 luvun 2 §:ssä säädetään asiantuntija-arvioinneista, joita voi ulkoistaa, kuten osaamis- ja ammattitaitokartoituksia tai työkyvyn tutkimuksia ja arviointeja. Pykälässä on mainittu myös kotoutumislain mukaiset alkukartoitukset, jotka nykyisin muodostuvat alkuhaastattelusta sekä mahdollisesti vastaavista asiantuntija-arvioinneista, esimerkiksi kielitaidon testauksesta. Kyseistä pykälää on syytä selkeyttää työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia koskevan esityksen yhteydessä siten, että myös kotoutumislain mukaisissa osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinneissa ulkopuoliselta hankittavia palveluita voisivat olla vain nämä asiantuntija-arvioinnit, mutta alkuhaastattelua ei voisi ulkoistaa, kuten ei työvoimapalveluja koskevassa laissakaan voi.

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.¹⁵⁹ Professorit Mäenpää ja Tuori sen sijaan eivät pitäneet hyväksyttävänä palveluprosessiin liittyvien tehtävien ulkoistamista muulle kuin viranomaiselle.¹⁶⁰ Viljanen koki ongelmalliseksi edellä mainitun listauksen viimeisen avoimen kohdan.¹⁶¹ 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.¹⁶² On syytä huomioda, että edellä mainittu arviointi liittyi tilanteeseen, jossa esitettiin kokonaan, että arviointi alkuhaastattelu mukana lukien oltaisiin voitu ulkoistaa. Tällöin asiantuntija-lausunnoissa suhtauduttiin siihen kriittisemmin. Vaikka perustuslakivaliokunta ei tuolloin antanut lausuntoa aiheesta, tämä oikeudellinen punninta on syytä pitää mielessä arvioitaessa sitä, onko alkuhaastattelua mahdollista hankkia ulkopuoliselta taholta. Työvoimapalvelu-uudistuksen yhteydessä onkin sittemmin otettu lähtökohdaksi, ettei alkuhaastattelua voisi ulkoistaa. Myös tässä esityksessä otettu sama lähtökohta. Edellä tarkoitettua kaltaista punnintaa ei siis ole tarpeen suorittaa tämän esityksen yhteydessä, sillä esityksessä ei esitetä vastaavaa julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Ainoastaan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin tueksi hankittavia asiantuntija-arviointoja esimerkiksi henkilön kielitaidosta voitaisiin ulkoistaa

¹⁵⁹ Asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämistä (HE 62/2018 vp). Professori Tuomas Ojanen. 6.11.2018.

¹⁶⁰ 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.

¹⁶¹ Asiantuntijalausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämistä (HE 62/2018 vp). Professori Veli-Pekka Viljanen. 5.11.2018.

¹⁶² Asiantuntijalausunto Mäenpää 2018.

muulle kuin viranomaiselle toteutettavaksi. Tällöinkin kunnalla säilyisi järjestämisvastuu ja toteuttamisvastuu alkuhaastattelun osalta, sekä kotoutumissuunnitelman laadinnasta, jonka tueksi alkuhaastattelu sekä asiantuntija-arvioinnit toteutetaan. Niissä pyritään selvittämään maahanmuuttajan osaaminen, palvelutarpeet ja toiveet, jotta kotoutumissuunnitelmassa voitaisiin asettaa hänelle tavoitteet ja sopia toimenpiteistä ja palveluista, joihin hän osallistuisi.

Edellä kuvattua vastaavasti kotoutumislakia koskevassa lakiehdotuksessa säädettäisiin palvelutarvetta koskevasta arvioinnista ja työllisyysuunnitelman korvaavan kotoutumissuunnitelman laatimisesta. Kyseessä olisikin julkisen hallintotehtävän ydinaluetta koskeva ja mahdollisesti myös merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävä viranomaistehtävä, jota kunta tai hyvinvointialue ei voisi ulkoistaa kolmannelle osapuolelle.

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. Ulkopuolisen asiantuntija-arvioinnin merkitys antaa vain taustatietoa varsinaisen päätöksenteon tueksi, kun kotoutumissuunnitelma laaditaan, esimerkiksi määrittää henkilön suomen tai ruotsin kielen taito, jotta hänet voidaan ohjata oikean tasoiseen kielikoulutukseen. Näiden osalta noudatettaisiin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain sääntelyä asiantuntija-arviointien hankinnan osalta, eli kyseisessä laissa olisi säädetty mahdollisuus hankkia näitä arviointeja. Myös valtioneuvoston asetuksella osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnista selkeytetään sitä, että asiantuntija-arvioinnit voivat olla osa arviointia kuten nykyisinkin. Vastuu arvioinnin suorittamisesta ja asiantuntija-arviointien hyödyntämisestä säilyisi kunnalla, jonka järjestämisvastuulla osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnit ovat.

Lakiehdotus sisältää myös muita kunnan kotoutumista edistäviä tehtäviä, joiden osalta on syytä arvioida julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Kunta voisi sopia 10 §:ssä tarkoitetun ohjauksen ja neuvonnan taikka 25 §:ssä tarkoitetun monikielisen yhteiskunta-orientaation tai 26 §:ssä tarkoitetun kotoutumiskoulutuksen toteuttamisesta ulkopuolisen tahon toimesta.

Lakiehdotuksen 10 §:ssä tarkoitettu matalan kynnyksen ohjaus ja neuvonta olisi sellainen tehtävä, minkä kunta voisi osittain tai kokonaan 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.

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 mukaisiin palveluihin. Valtioneuvosto on tukenut erilaisten avustusten muodossa kotoutumista edistävän ohjauksen ja neuvonnan keskittämistä kuntiin viime vuosina. Ehdotetussa 10 §: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 ulkois-

taminen olisi tarkoituksenmukaista, jos 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. Tällöin tarkoituksenmukaisuuden vaatimus täyttyisi.

Lisäksi lakiehdotus sisältää tehtäviä, joita ei voida pitää julkisina hallintotehtävinä, ja joita kunta voisi ulkoistaa. Ensinnäkin lakiehdotuksen 25 §:ssä säädettäisiin uudesta monikielisestä yhteiskuntaorientaatiosta. Sen 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. Järjestämisvastuu ei kuitenkaan johda suoraan toteuttamiseen. Yhteiskuntaorientaatiota harvinaisemmilla kielillä voisi olla tarpeen järjestää valtakunnallisella tasollakin. Toiseksi, lakiehdotuksen 26–27 §: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. Tästäkin 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.

Esityksen 2. lakiehdotuksen mukaisissa perheryhmäkodeissa sovelletaan kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain säännöksiä rajoitustoimenpiteiden käytöstä (*vastaanottolaki*). Vastaanottolaki on säädetty hallituksen esityksellä 266/2010 vp, josta perustuslakivaliokunta antoi lausunnon PeVL 59/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan mukaan vastaanottolain 60–63 §:n säännöksiä aineiden ja esineiden haltuunotosta ja asukkaan tilojen tarkastamisesta sovelletaan myös yksityisissä keskuksissa. Etenkin näiden toimivaltuuksien vuoksi kysymys on perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle, joka tässä tapauksessa voi epäilemättä olla tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tehtävät eivät niihin sisältyvien rajausten vuoksi sisällä merkittävän julkisen vallan käyttöä. Oikeusturvasta on asianmukaisesti säädetty muun muassa vastaanottolain 55 ja 63 §:ssä (PeVL 59/2010 vp). Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomioita, että vastaanottolain 10 §:n 4 momentissa on säännös, jonka mukaan ”Jos muu kuin viranomainen käyttää julkista valtaa hoitaessaan vastaanottopalveluihin liittyviä tämän lain mukaisia tehtäviään, tähän sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä”. Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntely vastasi täten sen asettamia edellytyksiä, mutta kuitenkin huomautti, että vaikka velvollisuus hallinnon yleislakien noudattamiseen on asianmukaista varmistaa viranomaisen ja yksityisen välisessä sopimuksessa, velvollisuus itsessään johtuu kuitenkin ensisijaisesti suoraan näiden lakien sisältämistä säännöksistä (PeVL 3/2009 vp, s. 5/I ja PeVL 13/2010 vp, s. 3/II sekä PeVL 59/2010 vp). Esityksen 2. lakiehdotuksessa on vastaanottolain 10 §:n 4 momenttia vastaava säännös rikosoikeudellisesta virkavastuusta. Lisäksi siinä viitataan vastaanottolain muutoksenhakua koskevaan 55 §:ään, joten siltä osin sääntely vastaa perustuslakivaliokunnan käytännössä asetettuja vaatimuksia.

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 turvatus kotirauhan piiriin, niiden katsotaan kuuluvan eräänlaiselle kotirauhan reuna-alueelle. (PeVL 40/2002 vp, sivut 2-4). Oikeuskirjallisuuden mukaan, vaikka muulle kuin viranomaiselle annettiin oikeus käyttää asiassa itsenäistä harkintaa, niin toiminnassa ei ollut kyse merkittävästä puuttumisesta yksilön perusoikeuksiin ja siksi asia ei ollut ongelmallinen perustuslain 124 §:n kannalta.¹⁶³ Kyseinen punninta rinnastunee myös 2. lakiehdotuksessa olevien rajoitustoimenpiteiden käyttöön, jossa perheryhmäkodin henkilöstö voisi mennä tarkistamaan lapsen asuintiloja sekä ottaa haltuun hänen omaisuuttaan, vaikka kyseessä olisi palveluntuottaja.

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”.¹⁶⁴ Esityksen mukaisia tehtäviä, joissa on kyseessä julkisen vallan käyttö eikä tehtävää ole säädetty mahdolliseksi antaa muulle kuin viranomaiselle, 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 säädetäisiin lakiehdotuksen 10 luvussa.

Ohjauksen ja neuvonnan sekä yhteiskuntaorientaation ja kotoutumiskouluttamisen toteuttamisen 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 työsuopimussuhteessa.

Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että julkista hallintotehtävää voidaan pitää laajempana 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 kat-

¹⁶³ 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, s. 8.

¹⁶⁴ HE 1/1998 vp, sivu 179.

sonut, 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.

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.”¹⁶⁵ 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.) Esitys ei sisällä merkittävää julkisen vallankäyttöä koskevia tehtäviä, joita esitettäisiin muille kuin viranomaisille edes avustavassa roolissa.

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 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-

¹⁶⁵ Ks. esimerkiksi Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki 2008. s. 49.

suuslain säännökset tulevat sovellettaviksi siltä osin kuin julkista tehtävää hoitava käyttää julkista valtaa.¹⁶⁶ 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 organisationeutralisuudesta, 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.¹⁶⁷

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 10 §:ssä tarkoitettua ohjausta ja neuvontaa voitaisiin toteuttaa myös 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 lakisääteisistä 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 seuraisi kotoutumisen edistämistä alueellisella tasolla sekä valvoisi alueella työvoiman ulkopuolisten kotoutuja-asiakkaiden palveluiden saatavuutta, rahoituksen riittävyyttä ja palveluiden vaikuttavuutta. Työ- ja elinkeinoministeriö sekä kehittämis- ja hallintokeskus seuraisivat näitä edellä mainittuja asioita valtakunnallisella tasolla. Työntekijänä olevien kotoutuja-asiakkaiden palveluiden valtakunnallisesta, alueellisesta ja paikallisesta ohjauksesta ja valvonnasta säädettäisiin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa.

12.10 Lakia alemman asteinen sääntely

Hallituksen esitykseen sisältyy useita säännösehdoituksia, joilla valtioneuvosto valtuutetaan antamaan asetuksella tarkempia lakia täydentäviä säännöksiä. Erityisesti 1. lakiehdotukseen sisäl-

¹⁶⁶ Ks. Giordani – Kava, s. 10.

¹⁶⁷ Ks. Giordani – Kava, s. 10.

tyy useita asetuksenantovaltuuksia, joista osa vastaa voimassa olevaan kotoutumisen edistämisestä annettuun lakiin sisältyviä asetuksenantovaltuuksia, ja osa on uusia. Sääntelyä on siten arvioitava perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lainsäädännön alaan. Asetuksenantovaltuuksiin on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (ks. esim. PeVL 24/2021 vp, s. 2, PeVL 45/2016 vp s. 4 ja PeVL 38/2013 vp, s. 3/II–4/I). Valiokunta on painottanut tämän merkitsevän sitä, että asetuksia voidaan antaa vain laissa säädetyn valtuuden nojalla eikä asetuksenantovaltaa voida antaa asioissa, joista perustuslain mukaan on säädettävä lailla, lakiin otettava asetuksenantovaltuus laadittava on laadittava niin, että valtuuden sisältö selvästi ilmenee laista ja että se rajataan riittävän tarkasti (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 26). Perustuslain 80 §:n takia on olennaista, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa ja että valtuus on syytä sijoittaa pääsääntöisesti lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen (ks. PeVL 10/2016 vp, s. 5 ja PeVL 49/2014 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunta on lisäksi todennut, että perustuslain säännökset rajoittavat valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä eikä asetuksella siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (ks. esim. PeVL 10/2014 vp ja PeVL 58/2010 vp). Asetuksenannossa on siten aina otettava huomioon laissa säädetyn valtuuden lisäksi myös perustuslain 80 §:n 1 momentissa säädetty vaatimukset, jotka voivat käytännössä rajoittaa valtuutussäännöksen tulkintaa (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 26). Perustuslakivaliokunta on korostanut hyvän lainvalmistelun periaatteiden ja asetuksenantovaltuuksien valtiosääntöisten arvioinnin edellyttävän, että hallituksen esityksen perusteluissa selostetaan riittävällä seikkaperäisyydellä asetuksenantovaltuuden tarkoitusta (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 27).

Uusia asetuksenantovaltuuksia sisältyy 1. lakiehdotuksen 14, 15, 25, 39, 61, 62 ja 75 §:ään. Säännösehdoiksiin sisältyvät asetuksenantovaltuudet on kuvattu hallituksen esityksen luvussa 8. Esitykseen sisältyvät asetuksenantovaltuudet eivät sisällä valtuuksia antaa säännöksiä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista eikä asioista, jotka kuuluisivat lainsäädännön alaan. Säännösten antaminen asetuksella on rajattu säännösperustaisesti lakia tarkentaviin säännöksiin ja valtuutuksessa täsmällisesti ja tarkkarajaisesti lueteltuihin seikkoihin perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla.

Hallitus katsoo, ettei esitykseen sisälly mitään sellaista, mitä ei voitaisi käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslain 124 §:ään ja kotoutumissuunnitelman oikeudelliseen luonteeseen ja muutoksenhaun rajoituksiin liittyvien kysymysten vuoksi hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi esityksestä lausunnon.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

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 §

Sovelletamisala

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 10 §:ää sovelletaan myös muuhun Suomessa oleskelemaan maahanmuuttajaan. Edellä 1 momentissa säädetystä poiketen 68 §:ää sovelletaan myös Suomen kansalaiseen, joka on kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 3 §:n 7 kohdassa tarkoitettu ihmiskaupan uhri.

Tämän lain 4 luvun säännöksiä kuntapaikalle ohjaamisesta sekä 61—66 §:n säännöksiä kustannusten korvaamisesta kunnalle tai hyvinvointialueelle sovelletaan henkilöön:

- 1) joka saa ulkomaalaislaissa tarkoitettua kansainvälistä suojelua;
- 2) jolle on hänen haettuaan kansainvälistä suojelua myönnetty oleskelulupa ulkomaalaislain 51, 52 tai 89 §:n perusteella;

3) joka on otettu Suomeen erityisellä humanitaarisella perusteella tai kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi ulkomaalaislain 93 §:n perusteella;

4) jolle on myönnetty jatkuva oleskelulupa ulkomaalaislain 52 a §:n 2 momentin tai 54 §:n 5 momentin perusteella; tai

5) jolle on myönnetty oleskelulupa ulkomaalaislain 110 §:n nojalla ja joka täyttää kotikuntalain (201/1994) 4 §:ssä säädetty edellytykset.

Tämän lain 4 luvun ja 61—66 §:n säännöksiä sovelletaan lisäksi tämän pykälän 3 momentissa tarkoitetun henkilön perheenjäsenenä ja muuhun omaiseen, jos tällä on ollut perheside 3 momentissa tarkoitettuun henkilöön ennen hänen Suomeen tuloaan.

Tämän lain 61, 62 ja 65 §:n säännöksiä kustannusten korvaamisesta kunnalle tai hyvinvointialueelle sovelletaan 3 tai 4 momentissa tarkoitetun henkilön Suomessa syntyneeseen lapseen.

Tämän lain 3 lukua ja 69 §:n säännöksiä kustannusten korvaamisesta sovelletaan alle 25-vuotiaaseen:

1) joka on tullut Suomeen alaikäisenä ilman huoltajaa ja jolle on myönnetty oleskelulupa hänen haettuaan alaikäisenä kansainvälistä suojelua tai joka on otettu Suomeen ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitettussa pakolaiskiintiössä;

2) joka on osoitettu Suomeen ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitettussa pakolaiskiintiössä ollessaan alaikäinen ja ilman huoltajaa ja joka on täysi-ikäistynyt ennen Suomeen saapumistaan;

3) joka on otettu alaikäisenä ilman huoltajaa Suomeen erityisellä humanitaarisella perusteella tai kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi ulkomaalaislain 93 §:n perusteella;

4) joka on tullut Suomeen alaikäisenä ilman huoltajaa, jolle on myönnetty ulkomaalaislain 110 §:ssä tarkoitettu oleskelulupa ja jolla on kotikuntalain mukainen kotikunta;

5) alaikäiseen, joka on Suomeen tultuaan jäänyt ilman huoltajaa ja:

a) jolle on myönnetty oleskelulupa hänen haettuaan alaikäisenä kansainvälistä suojelua;

b) joka on otettu Suomeen ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitettussa pakolaiskiintiössä;

c) joka on otettu Suomeen erityisellä humanitaarisella perusteella tai kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi ulkomaalaislain 93 §:n perusteella; tai

d) jolle on myönnetty ulkomaalaislain 110 §:ssä tarkoitettu oleskelulupa ja jolla on kotikuntalain mukainen kotikunta;

6) alaikäiseen, joka on tullut 1—5 kohdassa tarkoitetun henkilön perheenjäsenenä tai muuna omaisena; tai

7) 1—6 kohdassa tarkoitettuun henkilöön, joka on saanut Suomen kansalaisuuden.

3 §

Lain soveltaminen työnhakijaan

Sovellettaessa 12—32 §:ää työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (/20) 3 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuun työnhakijaan vastaa tässä laissa kunnan tehtäviksi säädettyjen toimenpiteiden ja palvelujen toteuttamisesta mainitun lain 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu työvoimaviranomainen, ellei muusta lainsäädännöstä muuta johdu.

Työnhakijaksi rekisteröityneen 5 §:n 5 kohdassa tarkoitetun kotoutuja-asiakkaan 14—24 §:ssä tarkoitettujen palveluiden järjestämisessä ja toteuttamisessa noudatetaan lisäksi, mitä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa säädetään, jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä.

4 §

Lain soveltaminen lapseen

Sovellettaessa tätä lakia alle 18-vuotiaaseen, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen etua arvioitaessa sovelletaan, mitä siitä lastensuojelulain (417/2007) 4 §:n 2 momentissa säädetään.

Tässä laissa säädettyjä toimenpiteitä ja palveluja toteutettaessa on selvitettävä lapsen toivomukset ja mielipide sekä otettava ne huomioon lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavalla. Lapselle on turvattava hänen ikäänsä ja kehitystasoaan vastaavalla tavalla ja hänen ymmärtämällään kielellä mahdollisuus saada tietoa häntä koskevassa asiassa ja esittää siitä mielipiteensä ja toivomuksensa.

Lapsen mielipide voidaan jättää selvittämättä vain, jos selvittäminen vaarantaisi lapsen terveyttä tai kehitystä tai jos se on muutoin ilmeisen tarpeetonta.

5 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *kotoutumisella* maahanmuuttajan yksilöllistä prosessia, joka tapahtuu vuorovaikutuksessa yhteiskunnan kanssa ja jonka aikana maahanmuuttajan yhdenvertaisuus ja tasa-arvo yhteiskunnassa sekä osallisuus työ- ja elinkeinoelämässä, koulutuksessa, järjestötoiminnassa tai muussa yhteiskunnan toiminnassa syvenee ja monipuolistuu;

2) *kotoutumisen edistämisellä* kotoutumisen tukemista tarjoamalla maahanmuuttajalle tässä laissa tarkoitettuja palveluja, tukemalla hänen mahdollisuuksiaan oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen sekä edistämällä yhteiskunnan vastaanottavuutta;

3) *asettautumisen edistämisellä* toimia, joilla tuetaan erityisesti työ- tai opiskeluperusteisesti kuntaan muuttavan maahanmuuttajan kotoutumista kunnan kotoutumisohjelman ulkopuolella;

4) *maahanmuuttajalla* Suomeen muuttanutta henkilöä, joka oleskelee maassa muuta kuin matkailua tai siihen verrattavaa lyhytaikaista oleskelua varten myönnetyllä luvalla tai jonka oleskeluoikeus on rekisteröity taikka jolle on myönnetty oleskelukortti;

5) *kotoutuja-asiakkaalla* maahanmuuttajaa, jolla on voimassa oleva kotoutumissuunnitelma tai monialainen kotoutumissuunnitelma;

6) *työnhakijalla* työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 3 §:n 3 kohdassa tarkoitettua henkilöä;

7) *työttömällä työnhakijalla* työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 3 §:ssä tarkoitettujen työttömän ja työnhakijan määritelmät täyttävää henkilöä;

8) *ihmiskaupan uhrilla* kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 3 §:n 7 kohdassa tarkoitettua henkilöä;

9) *kotoutumisohjelmalla* kunnan järjestämää maahanmuuttajan kotoutumisen alkuvaiheen palvelukokonaisuutta;

10) *kotoutumisohjelmaan sisältyvillä palveluilla* kunnan järjestämiä kotoutumisen alkuvaiheen palveluja, joiden tavoitteena on edistää maahanmuuttajan kotoutumista, työllisyyttä tai yrittäjyyttä, osaamista ja työelämävalmiuksia, yhdenvertaisuuden, osallisuuden ja tasa-arvon toteutumista, terveyttä ja hyvinvointia, arjen kansalaistaitoja sekä osallistumista järjestötoimintaan ja muuhun yhteiskunnalliseen toimintaan;

11) *muilla kotoutumista edistävillä palveluilla* kotoutumisohjelman ulkopuolisia palveluita, jotka järjestetään osana työvoimapalveluita, muita kunnallisia peruspalveluita, kansallista koulutusjärjestelmää, hyvinvointialueen sosiaali- ja terveystalouksia, Kansaneläkelaitoksen palveluita sekä järjestöjen, yhdistysten tai yhteisöjen toimintaa;

12) *yhteiskuntaorientaatiolla* kotoutumisohjelmaan sisältyviä opintoja, jotka vahvistavat kotoutuja-asiakkaan ymmärrystä suomalaisesta yhteiskunnasta ja arjen kansalaistaidoista sekä omista oikeuksista ja velvollisuuksista ja jota järjestetään kotoutuja-asiakkaan omalla tai hyvin tuntemalla kielellä;

13) *kotoutumissuunnitelmalla* yksilöllistä kotoutumisen edistämiseksi laadittavaa suunnitelmaa, jossa kunta sopii yhdessä maahanmuuttajan kanssa yksilöllisistä kotoutumisen ja työllistymisen tavoitteista, palveluista ja palveluihin osallistumisesta;

14) *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;

15) *palveluntuottajalla* tahoa, joka tuottaa kunnalle 10 §:ssä tai 13 §:n 1 momentin 3 tai 4 kohdassa tarkoitettua palvelua;

16) *kuntapaikalla* elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja kunnan 42 §:ssä tarkoitettuun sopimukseen perustuvaa kunnan ilmoitusta valmiudesta järjestää asunto, vastaanotto ja palvelut sekä ottaa 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettu maahanmuuttaja vastaan 4 luvussa tarkoitettussa kuntaan ohjaamisen menettelyssä;

17) *kuntaan ohjaamisella* menettelyä, jossa 43 §:ssä säädetyllä tavalla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ohjaa 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettua henkilön kunnan myöntämälle kuntapaikalle taikka kyseinen henkilö muuttaa vastaanottokeskuksesta kuntaan vastaanottokeskuksen tukitoimia hyödyntäen tai itsenäisesti;

18) *monialaisella yhteistyöllä* eri toimialojen viranomaisten, järjestöjen, yhdistysten, yhteisöjen, säätiöiden, koulutuksen tuottajien, oppilaitosten, palveluntuottajien ja muiden tahojen yhteistyötä;

19) *hyvillä väestösuhteilla* väestöryhmien välisiä suhteita, jotka perustuvat myönteisiin asenteisiin, toimivaan vuorovaikutukseen, turvallisuuden tunteeseen ja osallistumiseen yhteiskunnassa.

6 §

Tulkitseminen ja kääntäminen

Viranomaisen velvollisuudesta huolehtia asian tulkitsemisesta tai kääntämisestä säädetään hallintolain (434/2003) 26 §:ssä.

7 §

Oikeus työttömyysetuuteen ja toimeentulotukeen

Maahanmuuttajan oikeudesta saada työttömyysetuutta säädetään työttömyysturvalaissa (1290/2002), ja oikeudesta saada toimeentulotukea säädetään toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997).

8 §

Kuntien yhteistyö

Mitä tässä laissa säädetään kunnan tehtävistä, voidaan toteuttaa myös työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 3 §:n 1 kohdassa tarkoitettua työvoimaviranomaisen toimesta, jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä.

9 §

Yhteydenotto kotoutumista edistävien palveluiden tarpeen arvioimiseksi

Jos viranomainen on tehtävässään saanut tietää henkilöstä, jolla arvioidaan olevan tarve tässä laissa tarkoitetuille kotoutumista edistävillä palveluilla ja jonka ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä tai oleskeluoikeuden rekisteröimisestä on kulunut enintään kolme vuotta, sen on ohjattava henkilö kotoutumista edistävien palveluiden piiriin tai henkilön antaessa suostumuksensa otettava yhteyttä kunnan kotoutumista edistävistä palveluista vastaavaan viranomaiseen, jotta palveluiden tarve voidaan arvioida.

Kunnan on nimettävä yhteydenoton vastaanottava taho, otettava sille osoitettu yhteydenotto käsittelyyn viivytyksettä sekä käynnistettävä 2 luvussa tarkoitetut toimenpiteet tarpeen mukaisesti.

2 luku

Kotoutumista edistävät palvelut

10 §

Ohjaus ja neuvonta

Kunnan on huolehdittava maahanmuuttajien ja kotoutuja-asiakkaiden yleisestä ohjauksesta ja neuvonnasta. Kunta vastaa siitä, että sen alueella on tarvetta vastaavasti toimipisteitä tai palveluita, joissa maahanmuuttaja voi saada henkilökohtaista ohjausta ja neuvontaa riippumatta maahanmuuton syystä ja maassaolon kestosta. Ohjausta ja neuvontaa voi toteuttaa kunta tai palveluntuottaja.

Kunnan on tarvittaessa annettava maahanmuuttajalle tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta, palvelu- ja koulutusjärjestelmästä, työelämästä sekä maahanmuuttajan oikeuksista ja velvollisuuksista Suomessa. Kunnan on tarvittaessa ohjattava maahanmuuttaja 14 §:ssä tarkoitettuun osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin, 15 §:ssä tarkoitettuun monialaiseen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin taikka kunnan, hyvinvointialueen, muun viranomaisen, oppilaitoksen, korkeakoulun, järjestön, yhdistyksen, yhteisön tai muun kotoutumista edistävän toimijan kotoutumista tai asettautumista edistävään palveluun tai toimintaan.

11 §

Perustieto suomalaisesta yhteiskunnasta

Tätä lakia soveltavan viranomaisen on annettava tietoa maahanmuuttajalle hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan suomalaisessa yhteiskunnassa ja työelämässä oleskelulupapäätöksen tiedoksiannon, oleskeluoikeuden rekisteröinnin, oleskelukortin myöntämisen tai kotikunta- ja väestötietojen rekisteröinnin yhteydessä.

Kukin tätä lakia soveltava viranomainen vastaa osaltaan 1 momentissa tarkoitettujen tietojen tuottamisesta ja ajan tasalla pitämisestä. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa tietojen yhteensovittamisesta, kääntämisestä ja jakelusta viranomaisten käyttöön.

12 §

Kotoutumista edistävien palveluiden järjestäminen

Kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja järjestetään osana 13 §:ssä tarkoitettua kunnan kotoutumisohjelmaa sekä muina kotoutumista edistävinä palveluina, jotka järjestetään osana työvoimapalveluita, muita kunnallisia peruspalveluita, kansallista koulutusjärjestelmää, hyvinvointialueen sosiaali- ja terveystalouksia, Kansaneläkelaitoksen palveluita taikka järjestöjen, yhdistysten tai yhteisöjen toimintaa.

13 §

Kunnan kotoutumisohjelman sisältö

Kunnan on järjestettävä kotoutumisohjelma, jonka on sisällettävä:

- 1) 14 §:ssä tarkoitettu osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja 15 §:ssä tarkoitettu monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi;
- 2) 16 §:ssä tarkoitettu kotoutumissuunnitelman laadinta ja 17 §:ssä tarkoitettu monialaisen kotoutumissuunnitelman laadinta;
- 3) 25 §:ssä tarkoitettu monikielinen yhteiskuntaorientaatio;
- 4) 26 §:ssä tarkoitettua ja muuta koulutusta ja palveluita, jotka edistävät suomen ja ruotsin kielen osaamista, luku- ja kirjoitustaitoa, yhteiskunta- ja työelämävalmiuksia sekä työllistymistä ja yrittäjyyttä;
- 5) ohjelman aikaista ohjausta ja neuvontaa; ja
- 6) 28 §:ssä tarkoitettu kielitaidon päättötestaus.

Kotoutumisohjelma voi lisäksi sisältää muita kunnan järjestämisvastuulla olevia kotoutujasiakkaiden työllisyyttä, yrittäjyyttä, työ- ja toimintakykyä, maahanmuuttajien hyvinvointia ja terveyttä tai kotoutumista edistäviä palveluita sekä järjestö-, yhdistys- tai yhteisötoimintaan tai muuhun yhteiskunnan tai kulttuuri- ja vapaa-ajan toimintaan tutustumista ja siihen osallistumista.

Kunnan on laadittava kotoutumisohjelmasta asiakirja, jossa kuvataan kotoutumisen alkuvaiheen palvelut, palveluiden vastuutahot sekä palveluihin liittyvä yhteistyö muiden toimijoiden kanssa.

14 §

Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi

Kunnan on laadittava osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi maahanmuuttajalle, jonka ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä tai oleskeluoikeuden rekisteröimisestä on kulunut enintään kolme vuotta, jos hän:

- 1) on 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 hänestä tehdään 9 §:ssä tarkoitettu yhteydenotto ja hänen arvioidaan sitä tarvitsevan.

Kunnan on arvioitava maahanmuuttajan osaaminen, työllistymis-, opiskelu- ja muut kotoutumisvalmiudet sekä koulutuksen ja muiden kunnan tai palveluntuottajan kotoutumista edistävien palveluiden tarpeet sekä järjestön, yhdistyksen tai yhteisön toimintaan osallistumisen tarpeet. Arvioinnin aikana selvitetään maahanmuuttajan tavoitteet ja toiveet, aikaisempi koulutus, työhistoria, kielitaito, työllistymisen ja kotoutumisen edellytyksiin vaikuttava työ- ja toimintakyky sekä muut työllistymiseen ja kotoutumiseen merkittävästi vaikuttavat tekijät. Palvelutarpeiden selvittämiseksi maahanmuuttaja voidaan ohjata tarvittaviin asiantuntija-arviointeihin ja tutkimuksiin. Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi on käynnistettävä viipymättä, kun kunta saa tiedon tällaisesta henkilöstä.

Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin kuuluvia toimia voidaan järjestää työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 32 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen täydentävien työnhakukeskustelujen sijasta.

Arvioinnin perusteella kunnan on ohjattava maahanmuuttaja tarvittaessa myös muiden viranomaisten palveluihin. Kunta voi ohjata maahanmuuttajan tarvittaessa myös palveluntuottajan kotoutumista edistävään palveluun sekä järjestön, yhdistyksen tai yhteisön toimintaan.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sisällöstä ja toteuttamisesta.

15 §

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 tarkoitettussa pakolaiskiintiössä;
- 2) on 2 §:n 6 momentissa tarkoitettu lapsi tai nuori;
- 3) on ihmiskaupan uhri;
- 4) saa muuten kuin tilapäisesti toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitettua toimeentulotukea; tai
- 5) on muu kuin 1—4 kohdassa tarkoitettu henkilö, jos hänen kotoutumisensa edistäminen edellyttää kunnan ja hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien 12 §:ssä tarkoitettujen palvelujen yhteensovittamista.

Jos 14 §:ssä tarkoitettussa osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnissa tunnistetaan, että maahanmuuttajan kotoutumisen edistäminen edellyttää kunnan ja hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvien 12 §:ssä tarkoitettujen palvelujen yhteensovittamista, kunnan ja hyvinvointialueen on laadittava maahanmuuttajalle monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi.

Edellä 1 momentissa säädetystä poiketen, kunta ja 1 momentissa tarkoitettu maahanmuuttaja voivat kuitenkin laatia 14 §:ssä tarkoitettun osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin keskenään, jos on ilmeistä, ettei maahanmuuttajalla ole kotoutumiseen liittyviä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeita taikka muusta perustellusta syystä. Edellä 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettulle lapselle voidaan jättää laatimatta monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi, jos hänen palvelutarpeisiinsa saadaan vastattua muulla asiakassuunnitelmalla.

Ihmiskaupan uhrin osalta voidaan poiketa 1 momentissa tarkoitettua kolmen vuoden määräajasta, jos hänet tavoitetaan kunnan kotoutumista edistävien palveluiden piiriin vasta määräajan päätyttyä.

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 ja tutkimuksiin. Monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi on käynnistettävä viipymättä, kun kunta saa tiedon tällaisesta henkilöstä. Monialaiseen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin kuuluvia toimia voidaan järjestää työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 32 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen täydentävien työnhakukeskustelujen sijasta.

Arvioinnin perusteella kunnan tai 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.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sisällöstä ja toteuttamisesta.

16 §

Kotoutumissuunnitelma

Kunnan on laadittava kotoutumissuunnitelma 14 §:n 1 momentissa tai 15 §:n 1 momentissa tarkoitetulle maahanmuuttajalle, jos tämän arvioidaan 14 tai 15 §:ssä tarkoitetun arvioinnin perusteella tarvitsevan kotoutumissuunnitelmaa kotoutumisensa edistämiseksi.

17 §

Monialainen kotoutumissuunnitelma

Kunnan on hyvinvointialueen ja maahanmuuttajan kanssa laadittava monialainen kotoutumissuunnitelma, jos maahanmuuttajalla on 15 §: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.

Perustellusta syystä kunta ja maahanmuuttaja voivat kuitenkin laatia kotoutumissuunnitelman keskenään.

18 §

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 kotoutumissuunnitelman aikaisista tavoitteista. Yksilöllisten tavoitteiden asettamisessa on otettava huomioon maahanmuuttajan toiveet, osaaminen, elämäntilanne sekä työ- ja koulutushistoria.

Maahanmuuttajan, joka on työnhakija, tavoitteeksi on muiden kotoutumista edistävien tavoitteiden ohella asetettava työllistyminen tai yrittäjyys.

Muun kuin 2 momentissa tarkoitetun maahanmuuttajan tavoitteeksi on muiden kotoutumista edistävien tavoitteiden ohella pääsääntöisesti asetettava työelämävalmiuksien ja -orientaation vahvistuminen sekä työllisyys tai yrittäjyys.

Edellä 2 ja 3 momentissa säädetystä poiketen, alle 25-vuotiaan kotoutuja-asiakkaan tavoitteeksi on kuitenkin pääsääntöisesti asetettava vähintään toisen asteen koulutuksen suorittaminen.

19 §

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 sekä yhteiskunnallisia valmiuksia edistävästä palvelusta, järjestöjen, yhteisöjen tai yhdistysten toimintaan osallistumisesta, suomen tai ruotsin kielen opinnoista sekä ohjauksesta ja neuvonnasta. Työn-

hakijaksi rekisteröityneen maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmassa asetetaan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 44 §:ssä tarkoitettu työnhakuvelvollisuus, jollei mainitusta laista johdu muuta. Suunnitelmassa on sovittava myös palveluiden toteutumisen seurannasta.

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 13 §:ssä tarkoitettuun kotoutumisohjelmaan sisältyviä palveluita tai muita kotoutumista edistäviä palveluita.

Kotoutumissuunnitelmassa tai monialaisessa kotoutumissuunnitelmassa on perusteltava sovitujen palveluiden tarkoituksenmukaisuus maahanmuuttajan kotoutumiselle ja työllistymiselle tai yrittäjyydelle asetetun tavoitteen toteutumisen kannalta.

20 §

Kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman laatiminen

Kunnan on laadittava kotoutumissuunnitelma viipymättä sen jälkeen, kun maahanmuuttajalle on tehty 14 §:ssä tarkoitettu osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi tai 15 §:ssä tarkoitettu monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi. Kotoutumissuunnitelma voidaan laatia arviointiin sisältyvän alkuhaastattelun yhteydessä.

Kunnan ja hyvinvointialueen on laadittava monialainen kotoutumissuunnitelma viipymättä sen jälkeen, kun maahanmuuttajalle on tehty 15 §:ssä tarkoitettu monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi. Monialainen kotoutumissuunnitelma voidaan laatia monialaiseen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin sisältyvän alkuhaastattelun yhteydessä.

Kotoutumissuunnitelma tai monialainen kotoutumissuunnitelma on laadittava viimeistään kolmen vuoden kuluttua ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä tai oleskeluoikeuden rekisteröimisestä.

Ihmiskaupan uhrin osalta voidaan poiketa 3 momentissa säädetystä kolmen vuoden määräajasta, jos hänet tavoitetaan kunnan kotoutumista edistävien palveluiden piiriin vasta määräajan päätyttyä.

Kotoutuja-asiakas on ohjattava hakeutumaan kotoutumissuunnitelmassa tai monialaisessa kotoutumissuunnitelmassa sovittuun hänen yksilöllistä tarvettaan vastaavaan koulutukseen tai muuhun kotoutumista ja työllistymistä edistävään palveluun kuukauden kuluessa kotoutumissuunnitelman laatimisesta. Ohjaus on tarvittaessa tehtävä yhteistyössä palvelun järjestämisestä vastaavan viranomaisen, palveluiden tuottajan taikka järjestön, yhdistyksen tai yhteisön kanssa.

21 §

Perheen kotoutumissuunnitelma

Kunnan on perheen ja tarvittaessa monialaisesti muiden perheen tilanteen kannalta keskeisten viranomaisten kanssa laadittava perheen kotoutumissuunnitelma, jos:

1) 14 §:ssä tarkoitetun osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin tai 15 §:ssä tarkoitetun monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin perustella perheen kokonaistilanne sitä edellyttää; ja

2) huoltaja tai huoltajat antavat suostumuksensa perheen kotoutumissuunnitelman laatimiselle.

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 viivytyksettä kotoutumissuunnitelman laatimisen jälkeen. Kunnan on ohjaamisessa tehtävä tarvittaessa yhteistyötä palvelun järjestämisestä vastaavan viranomaisen, palveluiden tuottajan taikka järjestön, yhdistyksen tai yhteisön kanssa.

22 §

Kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman tarkistaminen

Kunnan on seurattava kotoutumissuunnitelman toteutumista. Kotoutumissuunnitelma on tarkistettava kunnan aloitteesta kotoutuja-asiakkaan palvelutarpeessa tai elämäntilanteessa tapahtuneiden muutosten johdosta taikka kotoutuja-asiakkaan pyynnöstä. Kotoutumissuunnitelma on kuitenkin tarkistettava vähintään kuuden kuukauden välein.

Kunnan ja hyvinvointialueen on seurattava 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 kuuden kuukauden välein. Monialaisen kotoutumissuunnitelman tarkistuksen suorittaa kunta yhdessä hyvinvointialueen ja kotoutuja-asiakkaan kanssa.

Edellä 2 momentissa säädetystä poiketen, kunta tai hyvinvointialue voi kuitenkin suorittaa tarkistuksen kotoutuja-asiakkaan kanssa, jos suunnitelmaa tarkistetaan ja muutetaan vain tarkistusta suorittavan kunnan tai hyvinvointialueen 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.

23 §

Kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman kesto ja päätyminen

Kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman kesto määräytyy yksilöllisesti kotoutuja-asiakkaalle:

1) kotoutumissuunnitelmassa tai monialaisessa kotoutumissuunnitelmassa sovittujen tavoitteiden perusteella;

2) kertyneen työ- ja koulutushistorian ja muun osaamisen perusteella; ja

3) suunniteltujen ja tarjottujen palvelujen perusteella.

Ensimmäinen kotoutumissuunnitelma tai monialainen kotoutumissuunnitelma voidaan laatia enintään yhden vuoden ajaksi. Kotoutumissuunnitelmien tai monialaisten kotoutumissuunnitelmien yhteenlaskettu enimmäiskesto on kaksi vuotta ensimmäisen kotoutumissuunnitelman laatimisesta.

Edellä 2 momentissa säädettyä enimmäiskestoja voidaan pidentää enintään kahdella vuodella, jos se on perusteltua kotoutuja-asiakkaan vähäisen koulutustaustan tai monialaisten palveluiden tarpeen vuoksi ja jos tarvitaan erityisiä toimenpiteitä, joilla tuetaan kotoutuja-asiakkaan kotoutumista ja työllistymistä tai sen vuoksi, että 2 momentissa säädetty enimmäiskesto on kulunut maahanmuuttajan saadessa lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa tarkoitettua lapsen kotihoidon tukea ja osallistuessa osa-aikaisesti kotoutumissuunnitelmaan tai monialaiseen kotoutumissuunnitelmaan.

Enimmäiskestoja voidaan pidentää myös, jos kotoutumissuunnitelmaa ei ole tilapäisesti voitu toteuttaa vamman, sairauden, sairausvakuutuslain (1224/2004) 9 luvussa säädettyjen raskaus- tai vanhempainrahopäivien käyttämisen vuoksi tai muusta näihin verrattavasta syystä, syyn kesto vastaavaksi ajaksi.

Työnhakijaksi rekisteröityneen kotoutuja-asiakkaan kotoutumissuunnitelman keston pidentämisestä ja jatkamisesta omaehtoisen opiskelun suorittamiseksi säädetään 31 §:ssä.

Jos kotoutuja-asiakkaalla on kotoutumissuunnitelman keston päättyessä edelleen työllistymistä edistävien palveluiden tarve, säädetään tarvittavista jatkotoimista työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa.

24 §

Kotoutuja-asiakkaan velvollisuus noudattaa kotoutumissuunnitelmaa tai monialaista kotoutumissuunnitelmaa

Kunnan on selvitettävä kotoutuja-asiakkaalle suunnitelmasta ja siihen liittyvistä palveluista aiheutuvat oikeudet ja velvollisuudet siten, että tämä ymmärtää ne.

Kotoutuja-asiakkaan on:

- 1) osallistuttava kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimiseen ja tarkistamiseen;
- 2) toteutettava hänen kanssaan laadittua suunnitelmaa;
- 3) hakeuduttava ja osallistuttava säännöllisesti suunnitelmassa sovittuihin palveluihin;
- 4) ilmoitettava kunnalle, miten hän on toteuttanut suunnitelmaa; ja
- 5) ilmoitettava kunnalle merkittävistä palvelutarpeeseensa tai elämäntilanteeseensa liittyvistä tai muista muutoksista, jotka voivat vaikuttaa suunnitelmassa sovittujen tavoitteiden saavuttamiseen ja palveluihin osallistumiseen.

Lisäksi työnhakijaksi rekisteröityneen kotoutuja-asiakkaan on ilmoitettava suunnitelman toteuttamisesta työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 39 §:ssä säädetyllä tavalla.

Velvollisuuksien laiminlyömisestä vaikutuksesta oikeuteen saada työttömyysetuutta säädetään työttömyysturvalaissa ja vaikutuksesta toimeentulotukeen toimeentulotuesta annetussa laissa.

25 §

Monikielinen yhteiskuntaorientaatio

Kunnan on järjestettävä kotoutuja-asiakkaille yhteiskuntaorientaatio mahdollisuuksien mukaan heidän äidinkiellillään tai muutoin hyvin osaamillaan kielillä ottaen huomioon kotoutuja-asiakkaiden kunnassa esiintyvät palvelu- ja kielelliset tarpeet. 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.

26 §

Kotoutumiskoulutuksen sisältö

Kotoutumiskoulutuksena kotoutuja-asiakkaalle, joka ei ole oppivelvollisuuslaissa (1214/2020) tarkoitettu oppivelvollinen, järjestetään hänen kotoutumisen tavoitteisiinsa, osaamisensa ja kotoutumisen palvelutarpeeseensa perustuen:

- 1) suomen tai ruotsin kielen opetusta;
- 2) ammatillisten tai muiden työelämässä tarvittavien valmiuksien opetusta, uraohjausta tai ammatillista suunnittelua ja ohjausta jatko-opintoihin, työllistymistä edistäviin palveluihin tai työmarkkinoille;

3) muuta opetusta, joka edistää yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja arjen kansalaistaitoihin liittyviä valmiuksia.

Kotoutumiskoulutuksen on sisällettävä myös työssäoppimisjakso taikka työ- ja toimintakykyä tukevaa toimintaa. Lisäksi sen on sisällettävä aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistamista.

Kotoutumiskoulutuksen kielellisenä tavoitteena on oltava, että kotoutuja-asiakas saavuttaa suomen tai ruotsin kielessä toimivan peruskielitaidon. Kotoutumiskoulutuksen osana on järjestettävä suomen tai ruotsin kielitaidon päättöttestaus.

Opetushallitus määrää aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteet sekä suomen ja ruotsin kielitaidon päättötestauksen toteuttamisesta. Opetussuunnitelman perusteissa määrätään koulutuksen tavoitteista, keskeisistä sisällöistä ja opiskelijan osaamisen arvioinnista sekä henkilökohtaiseen opiskelusuunnitelmaan ja todistukseen merkittävistä tiedoista. Koulutuspalvelun tuottajan on laadittava perusteiden pohjalta suunnitelma koulutuksen toteuttamisesta. Koulutuspalvelun tuottaja voi poiketa opetussuunnitelman perusteista perustellusta syystä.

Edellä 1—4 momentissa säädetystä 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.

27 §

Kotoutumiskoulutuksen järjestäminen

Kunta vastaa siitä, että kunnassa on tarjolla kotoutumiskoulutusta kunnassa asuvien kotoutuja-asiakkaiden tarvetta vastaavasti. Kunnan on ohjattava kotoutuja-asiakas, joka ei ole oppivelvollinen, osallistumaan kunnan tai muun tahon toteuttamaan kotoutumiskoulutukseen.

Työnhakijaksi rekisteröityneen kotoutuja-asiakkaan kotoutumiskoulutus toteutetaan pääsääntöisesti työvoimakoulutuksena, josta säädetään työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa. Kotoutumiskoulutus voidaan toteuttaa 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.

28 §

Omaehtoisen opiskelun tukeminen

Kotoutuja-asiakkaalla, joka opiskelee omaehtoisesti, on oikeus työttömyysetuuteen tässä laissa ja työttömyysturvalaissa säädetyn edellytyksin, jos:

1) hänellä on kunnan toteama koulutustarve ja kunta arvioi, että omaehtoinen opiskelu tukee kotoutuja-asiakkaan kotoutumista ja työllistymistä;

2) opiskelusta on sovittu kotoutumissuunnitelmassa tai monialaisessa kotoutumissuunnitelmassa; ja

3) tässä luvussa säädetty edellytykset täyttyvät.

Oikeudesta opiskelun ajalta maksettavaan kulukorvaukseen säädetään 32 §:ssä ja työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 103 §:ssä.

29 §

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 25 §:ssä tarkoitettuun yhteiskuntaorientaatioon.

Tuettavaan omaehtoiseen opiskeluun voi opintojen lisäksi sisältyä työssäoppimisjaksoja ja kansalaisjärjestö- tai muuta vapaaehtoistoimintaa. Tuettavan omaehtoisen opiskelun kestosta vähintään puolet tulee olla opintoja.

30 §

Omaehtoisia opintoja koskevat edellytykset

Omaehtoisena opiskeluna voidaan 28 ja 29 §:ssä säädettyjen edellytysten täytyessä tukea opintoja:

1) joista säädetään perusopetuslaissa (628/1998), jos kotoutuja-asiakkaalla ei ole perusopetuksessa saatavia tietoja ja taitoja ja opinnot voidaan katsoa tarkoituksenmukaisiksi ottaen huomioon kotoutuja-asiakkaan kotoutumissuunnitelmassa määritellyt tavoitteet;

2) joista säädetään lukiolaissa (714/2018), jos koulutuksen puuttuminen on ammatillisen kehittymisen esteenä;

3) joista säädetään ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017), ammattikorkeakoululaissa (932/2014) tai yliopistolaissa (558/2009) ja jotka johtavat ammatilliseen perustutkintoon, ammattitutkintoon, erikoisammattitutkintoon tai yliopistossa tai ammattikorkeakoulussa suoritettavaan alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon, joiden tavoitteena on mainittujen tutkintojen osien suorittaminen tai jotka ovat mainittujen lakien mukaista lisä- tai täydennyskoulutusta, erikoistumiskoulutusta, ammattikorkeakoulujen maahanmuuttajien valmistavaa koulutusta ja avointa yliopisto- tai ammattikorkeakouluopetusta;

4) joista säädetään tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetussa laissa (1215/2020);

5) joista säädetään vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998), jos koulutus on 26 §:ssä tarkoitettua kotoutumiskoulutusta, luku- ja kirjoitustaidon koulutusta tai ammatillista osaamista ja pätevyyttä lisäävää edellyttäen, että opinnoista esitetään koulutus- tai opintosuunnitelma;

6) jotka pätevöittävät kotoutuja-asiakkaan toimimaan ammatissaan Suomessa.

Omaehtoisena opiskeluna voidaan tukea myös muuta koulutusta kuin 1 momentissa tarkoitettuja opintoja, jos ne täyttävät 28 ja 29 §:ssä säädetyt edellytykset.

31 §

Omaehtoisten opintojen jatkaminen kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston täytyessä

Kotoutuja-asiakkaan, joka ei ole täyttänyt 25 vuotta, kotoutumissuunnitelman kestoja voidaan pidentää enintään yhdellä vuodella omaehtoisten opintojen loppuun suorittamiseksi, jos hänen työttömyysetuudella tässä laissa tarkoitettulla tavalla tuetut opintonsa ovat kesken 23 §:ssä tarkoitettua kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston täytyessä.

Jos 25 vuotta täyttäneen kotoutuja-asiakkaan tässä laissa tarkoitettulla tavalla työttömyysetuudella tuetut opinnot ovat kesken 23 §:ssä tarkoitettua kotoutumissuunnitelman tai monialaisen

kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston täyttyessä, opiskelun tukemista voidaan jatkaa suunnitelman enimmäiskeston täyttymisen estämättä.

Edellä 2 momentissa tarkoitettussa tilanteessa kotoutumissuunnitelma tai monialainen kotoutumissuunnitelma on voimassa omaehtoisten opintojen tukemisen osalta, kunnes henkilölle laaditaan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettu työllistymissuunnitelma taikka muu työllistymissuunnitelman korvaava suunnitelma kuin kotoutumissuunnitelma tai monialainen kotoutumissuunnitelma. Työllistymissuunnitelma tai muu työllistymissuunnitelman korvaava suunnitelma kuin kotoutumissuunnitelma tai monialainen kotoutumissuunnitelma on laadittava ilman aiheetonta viivytystä kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston täytyttyä.

32 §

Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain soveltaminen omaehtoiseen opiskeluun

Kotoutumissuunnitelmaan, monialaiseen kotoutumissuunnitelmaan ja 31 §:n 2 momentissa tarkoitettussa tilanteessa mainitun pykälän 3 momentissa tarkoitettuun muuhun suunnitelmaan sisältyvästä 28 §:ssä tarkoitetusta työttömyysetuudella tuettavasta omaehtoisesta opiskelusta sopimiseen, tukiaikaan, kotoutuja-asiakkaan velvollisuuksiin, opintojen seurantaan ja keskeyttämiseen sekä kotoutuja-asiakkaan ja koulutuspalvelujen tuottajan tietojenantovelvollisuuteen sovelletaan, mitä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 75—80 §:ssä säädetään.

Tuettaessa kotoutuja-asiakkaan omaehtoista opiskelua työttömyysetuudella 31 §:n 2 momentin perusteella ei sovelleta, mitä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 103 §:ssä säädetään oikeudesta kulukorvaukseen, eikä näihin opintoihin sovelleta, mitä työttömyysturvallain 2 a luvussa säädetään oikeudesta työttömyysetuuteen.

3 luku

Alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tullutta lasta tai nuorta koskevat säännökset

33 §

Ilman huoltajaa maassa olevan 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 tehtävä sosiaalihuoltolain 36 §:ssä tarkoitettun palvelutarpeen arvioinnin perusteella päätös lapsen asumisen järjestämisestä perheryhmäkodissa, perhehoidossa tai muulla tarkoituksenmukaisella tavalla lapsen yksilöllinen tilanne ja etu huomioon ottaen.

Hyvinvointialueen on sovittava elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa perheryhmäkodin perustamisesta, jos alueen palvelutarve sitä edellyttää. Hyvinvointialueen on ennen sopimuksen tekemistä kuultava kuntaa, johon perheryhmäkoti halutaan perustaa.

Aineiden ja esineiden haltuunottoon ja asiakkaan käytössä olevien tilojen tarkastamiseen perheryhmäkodissa sovelletaan, mitä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmis-kaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 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. Perheryhmäkodin johtajalle ja muulle henkilöstölle tässä momentissa annettua rajoitustoimivaltaa sovelletaan kaikissa perheryhmäkodeissa riippumatta

siitä, kuuluuko mainittu henkilöstö virkasuhteiseen vai muuhun henkilökuntaan, jollei erikseen lailla toisin säädetä. Muun kuin virkasuhteisen henkilön rikosoikeudellisesta virkavastuusta rajoitustoimivallan käytössä säädetään rikoslain (39/1889) 40 luvun 12 §:ssä.

34 §

Alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen ja nuoren tuki

Edellä 2 §:n 6 momentissa tarkoitettulle lapselle tai nuorelle on järjestettävä tukea yksilöllisen tarpeen mukaisesti hyvinvointialueen toimesta sosiaalihuoltolaissa tarkoitettulla tavalla ja kunnan toimesta osana 12 §:ssä tarkoitettuja kunnan vastuulla olevia palveluita. Hyvinvointialueen ja kunnan on yhteensovitettava ilman huoltajaa maahan tulleen lapselle tai nuorelle järjestämiensä palvelut.

Edellä 2 §:n 6 momentissa tarkoitettulla lapsella tai nuorella on oikeus 1 momentissa tarkoitettuun tukeen, kunnes hän täyttää 25 vuotta.

35 §

Edustajan määrääminen

Edellä 2 §:n 6 momentissa tarkoitettulle 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 se käräjäoikeus, jonka tuomiopiirissä lapsen kotikunta sijaitsee. 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 holhustoimesta annetun lain (442/1999) 66 §:ssä tarkoitettua omaisuutta, käräjäoikeuden on ilmoitettava edustajan määräämisestä holhousviranomaiselle edustajan tehtävän merkitsemiseksi holhousasioiden rekisteriin.

36 §

Edustajatoiminnan ohjaus, suunnittelu ja valvonta

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus vastaa edustajatoiminnan ohjauksesta, suunnittelusta ja valvonnasta.

37 §

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.

38 §

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 tehtäväänsä 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 lapsen laillinen edustaja.

Edustajan vapauttaa tehtävästään käräjäoikeus, jonka tuomiopiirissä lapsen kotikunta sijaitsee. Edustajan tehtävästään vapauttamista koskevaa päätöstä on noudatettava, vaikka päätös ei ole saanut lainvoimaa.

Käräjäoikeuden ilmoitusvelvollisuuteen sovelletaan, mitä 35 §: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.

39 §

Edustajalle maksettava palkkio ja kulut

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskus (*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

40 §

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.

41 §

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 tuettava alueellaan kuntia ja hyvinvointialueita varautumisessa ottaa vastaan 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettuja henkilöitä, jotka muuttavat kuntaan kuntapaikalle tai vastaanottokeskuksen tukitoimia hyödyntäen tai niitä hyödyntämättä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on tehtävä alueellista suunnittelua yhteistyössä kuntien, hyvinvointialueiden, Maahanmuuttoviraston, alueella sijaitsevien vastaanotto- ja järjestelykeskusten ja perheryhmäkotien sekä muiden kuntaan ohjaamisen kannalta keskeisten viranomaisten sekä kolmannen sektorin toimijoiden kanssa.

42 §

Sopimus kuntaan ohjaamisesta ja kotoutumisen edistämisestä

Kunta voi tehdä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa sopimuksen kuntaan ohjaamisesta ja kotoutumisen edistämisestä. Sopimuksessa on sovittava varautumisesta 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden vastaanottoon ja palvelujen järjestämiseen sekä kuntapaikoista, joille 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettu henkilö voidaan 43 §:n mukaan ohjata. Muun kuin Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvan kunnan on kuultava hyvinvointialuetta ennen sopimuksen laatimista. Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvan kunnan on kuultava Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaista ennen sopimuksen laatimista.

Sopimus on pääsääntöisesti monivuotinen ja sitä on tarkistettava vähintään neljän vuoden välein.

43 §

Kuntaan ohjaaminen

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on ohjattava 42 §:ssä tarkoitettulla sopimuksella sovitulle kuntapaikalle:

1) Maahanmuuttoviraston esityksestä ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitettussa pakolaiskiintiössä Suomeen otettu henkilö; ja

2) vastaanottokeskuksen esityksestä 2 §:n 3 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 kuitenkin ohjata kuntaan Maahanmuuttoviraston tai vastaanottokeskuksen esityksestä myös muun 2 §:n 3 momentissa tarkoitettuna kuin tämän pykälän 1 momentissa tarkoitettuna henkilön. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi ohjata kuntaan myös 2 §:n 4 momentissa tarkoitettuna henkilön.

Ennen kuntapaikalle ohjaamista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on sovittava kuntaan ohjaamisesta kunnan kanssa. Muun kuin Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvan kunnan on kuultava hyvinvointialuetta ennen kuntaan ohjaamista, jos henkilöllä on ilmeisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelun tarpeita. Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvan kunnan on kuultava Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaista, jos henkilöllä on ilmeisiä terveydenhuollon palvelun tarpeita.

Edellä 2 §:n 3 momentissa tarkoitettu henkilö voi muuttaa vastaanottokeskuksesta kuntaan hyödyntäen vastaanottokeskuksen tukitoimia tai niitä hyödyntämättä, jos henkilö pitää sitä tarkoituksenmukaisena.

Edellä 3 momentissa säädetystä poiketen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on sovittava kunnan ja hyvinvointialueen kanssa 2 §:n 6 momentissa tarkoitettuna lapsen tai nuoren ohjaamisesta sovitulle kuntapaikalle. Perustellusta syystä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, kunta ja hyvinvointialue voivat sopia edellä tarkoitettuna lapsen tai nuoren sijoittamisesta 33 §:ssä tarkoitettuun perhehoitoon myös ilman 42 §:ssä tarkoitettua sopimusta.

44 §

Kunnan kuntapaikalle ohjattavan vastaanottoon liittyvät tehtävät

Muu kuin Ahvenanmaan maakuntaan kuuluva kunta vastaa kuntapaikalle ohjattavan vastaanottamiseen liittyvistä tehtävistä siltä osin kuin ne eivät ole sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä.

Kunnan tehtäviin sisältyy kuntapaikalle ohjattavan:

- 1) asunnon järjestäminen, ellei muusta laista muuta johdu;
- 2) vastaanoton toimenpiteiden yhteensovittaminen ja yhteistyö hyvinvointialueen kanssa palveluiden yhteensovittamiseksi;
- 3) ohjaus ja neuvonta, mukaan lukien ohjaaminen tarvittaessa muiden viranomaisten palveluihin;
- 4) 2 luvussa tarkoitetut kunnan tehtävät.

Edellä 2 momentissa säädetystä poiketen kunnan ei tarvitse järjestää asuntoa 2 §:n 6 momentissa tarkoitetulle lapselle tai nuorelle, jos hyvinvointialue on järjestänyt hänen asumisensa 33 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

5 luku

Kotoutumisen edistäminen kunnassa

45 §

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 järjestämisvastuulla 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 tarkoitetut 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. Raportissa on oltava myös palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden, rahoituksen tason riittävyyden ja vaikuttavuuden toteutumista koskevat tiedot.

Kunnan on suunnittelussaan otettava huomioon kotoutumisen edistämisen valtakunnalliset tavoitteet, työllisyyden edistämisen valtakunnalliset tavoitteet kotoutuja-asiakkaiden osalta 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 37 §:ssä tarkoitettua kuntastrategiaa ja kuntalain 110 §:ssä tarkoitettua kunnan talousarviota ja -suunnitelmaa, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 6 §:ssä tarkoitettua kunnan hyvinvointikertomusta ja -suunnitelmaa ja työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 15 §:n 4 momentissa tarkoitettua suunnitelmaa työvoimapalveluiden järjestämisestä sekä kunnan muuta suunnittelua laadittaessa ja seurattaessa.

46 §

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 otettava huomioon kotoutumisohjelmaan sisältyvien palvelujen toteuttamisessa ja seurannassa monialainen yhteistyö.

Kunnan on huolehdittava siitä, että sen palvelut soveltuvat myös maahanmuuttajille. Kunnan on huolehdittava oman henkilöstönsä kotoutumisen edistämisen osaamisen kehittämisestä.

47 §

Kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittaminen

Kunnan on tarvittaessa yhteistyössä hyvinvointialueen, muun viranomaisen ja tässä laissa tarkoitetun palveluntuottajan kanssa huolehdittava 12 §:ssä tarkoitettujen kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittamisesta siten, että yhteensovitettuja palveluita tarvitsevat kotoutuva-asiakkaat, maahanmuuttajat ja maahanmuuttajaryhmät tunnistetaan ja heidän tarvitsemansa palvelut määritetään.

48 §

Kunnan maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmä

Kunnan on asetettava maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen suunnittelunsa ja toimeenpanonsa kehittämistä sekä hyvien väestösuhteiden edistämistä varten paikallistason monialainen yhteistyöryhmä, jos maahanmuuttajien palvelutarve kunnassa sitä edellyttää. Yhteistyöryhmään voivat osallistua kunnan lisäksi hyvinvointialue, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, muu alueen kunta, poliisi, vastaanotto- tai järjestelykeskus, muu viranomainen, järjestö, yhdistys ja yhteisö, elinkeinoelämän edustaja 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;
- 4) edistettävä yhdenvertaisuutta ja hyviä väestösuhteita paikallistasolla.

Yhteistyöryhmällä voi olla muitakin maahanmuuttoon ja kotoutumisen edistämiseen liittyviä tehtäviä.

6 luku

Kotoutumisen edistäminen hyvinvointialueella

49 §

Kotoutumisen edistämisen huomioiminen hyvinvointialueen toiminnan suunnittelussa ja kehittämisessä

Hyvinvointialueen on suunnittelussaan asetettava maahanmuuttajien hyvinvointia, terveyttä ja osallisuutta edistävät tavoitteet ja niitä tukevat toimenpiteet ja vastuutahot. Hyvinvointialueen on suunnittelussaan otettava huomioon alueellaan olevien maahanmuuttajien tarpeet ja kotoutumisen edistämisen valtakunnalliset tavoitteet.

Kotoutumisen edistäminen on otettava huomioon hyvinvointialueen muuta toimintaa koskevan kehittämisen ja seurannan osana.

50 §

Hyvinvointialueen kotoutumista edistävät tehtävät

Hyvinvointialueen on huolehdittava siitä, että sen palvelut soveltuvat myös maahanmuuttajille. Hyvinvointialueen on myös huolehdittava oman henkilöstönsä osaamisen kehittämisestä kotoutumisen edistämiseksi.

Hyvinvointialueen vastuulla ovat seuraavat maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseen liittyvät tehtävät toimialueellaan:

1) sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa tarkoitetulla tavalla;

2) 15 §:ssä tarkoitetun monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin ja 17 §:ssä tarkoitetun monialaisen kotoutumissuunnitelman laadinta sekä sen 22 §:ssä tarkoitettu seuranta yhteistyössä kunnan ja maahanmuuttajan kanssa;

3) 2 §:n 6 momentissa tarkoitetun lapsen tai nuoren asumisen ja tuen järjestämistä koskevat 33 ja 34 §:ssä tarkoitetut tehtävät;

4) ilman huoltajaa olevan alaikäisen edustajaa koskevat 35 §:ssä tarkoitetut tehtävät;

5) muut kuin 1—4 kohdassa tarkoitetut sille tässä laissa erikseen säädetyt tehtävät.

7 luku

Valtion kotoutumista edistävät toimet

51 §

Kotoutumisen edistämisen valtakunnallinen suunnittelu, kehittäminen ja ohjaus

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa:

1) kotoutumisen edistämistä koskevan politiikan valtakunnallisesta suunnittelusta, kehittämisestä ja ohjauksesta sekä yhteensovittamisesta muiden politiikka-alojen ja hyvien väestösuhteiden edistämisen kanssa;

2) kotoutumisen kokonaisuuden ja kotoutumisen edistämistä koskevan politiikan seurannasta ja arvioinnista.

Työ- ja elinkeinoministeriö ohjaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia ja kehittämis- ja hallintokeskusta kotoutumisen edistämiseen ja hyvien väestösuhteiden edistämiseen liittyvissä tehtävissä.

52 §

Valtion kotoutumisen edistämishjelma

Valtioneuvosto päättää valtakunnallisesta kotoutumisen edistämisen kehittämisestä laatimalla kotoutumisen edistämisen tavoitteet sisältävän valtion kotoutumisen edistämishjelman neljäksi vuodeksi kerrallaan. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa ohjelman valmistelusta. Kotoutu-

misen edistämisen kehittämisen kannalta keskeiset ministeriöt määrittelevät valtion kotoutumisen edistämishjelmaan sisällytettävät hallinnonalansa kotoutumisen edistämisen kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet, jotka on otettava huomioon osana kunkin hallinnonalan toiminnan ja talouden suunnittelua.

Valtion kotoutumisen edistämishjelmassa otetaan huomioon kotoutumista edistävien palveluiden yhdenvertaisen ja riittävän saatavuuden edistäminen kunnissa ja hyvinvointialueilla, työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitetut työllisyyden edistämisen valtakunnalliset tavoitteet sekä 40 §:ssä tarkoitetut kuntaan ohjaamisen valtakunnalliset tavoitteet.

Valtion kotoutumisen edistämishjelman toteuttaminen rahoitetaan valtion talousarvion rajoissa.

53 §

Palveluiden saatavuuden ja kustannuskehityksen seuranta

Työ- ja elinkeinoministeriö seuraa yhdessä muiden keskeisten ministeriöiden kanssa kunnan 2 luvussa säädettyjen kotoutumista edistävien palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden, rahoituksen tason riittävyyden ja vaikuttavuuden toteutumista.

54 §

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.

55 §

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 ja seuranta sekä kunnan muille kotoutuja-asiakkaille kuin työnhakijaksi rekisteröityneille järjestettävien 2 luvussa tarkoitettujen palveluiden saatavuuden, laadun ja vaikuttavuuden valvonta;

2) kuntien ja hyvinvointialueiden tukeminen ja neuvonta kotoutumisen edistämisessä;

3) 41 §:ssä tarkoitetun 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kuntaan ohjaamisen alueellisen strategian laatiminen ja toimeenpano sekä muut 4 luvussa säädetty kuntaan ohjaamisen tehtävät;

4) 2 §:n 6 momentissa tarkoitetuille lapsille tarkoitettujen perheryhmäkotien perustamisesta sopiminen hyvinvointialueen kanssa;

5) 2 §:n 6 momentissa tarkoitetuille lapsille tarkoitettujen perheryhmäkotien ohjaus ja valvonta yhdessä hyvinvointialueen, aluehallintoviraston, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston ja tarvittaessa Maahanmuuttoviraston kanssa;

6) 35 §:ssä tarkoitettujen edustajien toiminnan ohjaus ja valvonta;

7) 8 luvussa säädetystä korvauksista sopiminen kunnan tai hyvinvointialueen kanssa;

8) hyvien väestösuhteiden ja väestöryhmien välisen vuoropuhelun ja yhteistyön edistäminen;

9) muut kuin 1—8 kohdassa tarkoitetut 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 liittyvissä tehtävissä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on tehtävä sille tässä laissa säädettyjä tehtäviä hoitaessaan yhteistyötä toimialueensa aluehallintoviraston kanssa.

56 §

Kehittämisen ja hallintokeskuksen tehtävät

Kehittämisen ja hallintokeskuksen vastuulla ovat seuraavat maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseen ja asettautumiseen liittyvät tehtävät:

1) seurata ja arvioida kotoutumisen edistämisen tuloksellisuutta ja toimivuutta sekä tuottaa siitä koskevaa tietoa;

2) kotoutumisen edistämisen valtakunnallinen osaamisen ja palveluiden kehittämisen ja palveluiden yhteensovittamisen tuki, tämän lain toimeenpanoon liittyvä oikeudellinen neuvonta sekä muu kuntien ja muiden kotoutumisen edistämisen toimijoiden tukeminen kotoutumisen ja asettautumisen edistämässä valtakunnallisella tasolla;

3) 8 luvussa säädetty korvaushakemusten käsittelyyn ja maksamiseen liittyvät tehtävät; ja

4) 9 luvussa säädetty tietojärjestelmän rekisterinpitoon liittyvät tehtävät.

Lisäksi kehittäminen ja hallintokeskus voi toimia valtionavustuslain 12 §:ssä tarkoitetussa tehtävässä valtionapuviranomaisena kotoutumisen edistämiseen liittyvien tehtävien osalta.

57 §

Aluehallintoviraston ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtävät

Aluehallintovirasto vastaa toimialaansa kuuluvissa asioissa kotoutumista edistävien ja tukien 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 33 §:ssä tarkoitetun perheryhmäkodin toimintaa yhdessä hyvinvointialueen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa. Sosiaalihuollon palveluiden valvonnasta säädetään sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä annetun lain 42—49 §:ssä.

Aluehallintoviraston on tehtävä sille tässä laissa säädettyjä tehtäviä hoitaessaan yhteistyötä toimialueensa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kanssa.

58 §

Alueellinen maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmä

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi asettaa alueellisen maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmän. Yhteistyöryhmän tehtävänä on tukea elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta 55 §:ssä tarkoitettujen tehtävien toteuttamisessa. Yhteistyöryhmällä voi olla muitakin maahanmuuttoon ja kotoutumisen edistämiseen liittyviä tehtäviä. Yhteistyöryhmään voi kuulua alueen kuntia, hyvinvointialueita, poliisi, vastaanotto- ja järjestelykeskuksia, muita viranomaisia, elinkeinoelämän edustajia sekä järjestöjä, yhdistyksiä, yhteisöjä ja kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja toteuttavia palveluntuottajia.

8 luku

Kustannusten korvaaminen

59 §

Valtion korvaus kunnalle ja hyvinvointialueelle

Kehittämisen- ja hallintokeskus korvaa kunnalle ja hyvinvointialueelle valtion talousarvion rajoissa tässä laissa tarkoitettujen palveluiden järjestämisestä aiheutuvat kustannukset sen mukaan kuin tässä luvussa säädetään. Muulle kuin Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalle maksettavien korvausten edellytyksenä on, että kunnassa on laadittu kotoutumishjelma. Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalle maksettavien korvausten edellytyksenä on, että kunnassa on laadittu kotoutumisen edistämiseksi annetun maakuntalain (Ålands författningssamling 2012:74) 26 §:ssä tarkoitettu kunnan kotouttamishjelma. Edellytyksenä on lisäksi, että kunta on tehnyt 42 §: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 mukainen kotikunta väestötietojärjestelmään.

Jos henkilöllä, jonka kunnassa asumisen tai hyvinvointialueelta palvelujen saamisen perusteella korvaus maksetaan, ei ole oleskelulupaa maahan tullessaan eikä hän oleskeluluvan saatuaan täytä kotikuntalain 4 §:ssä säädettyjä edellytyksiä, korvausta maksetaan siitä alkaen, kun hänelle on myönnetty ensimmäinen oleskelulupa. Henkilön, jolle on myönnetty oleskelulupa ulkomaalaislain 110 §:n nojalla, osalta korvausta maksetaan kuitenkin vasta kun hänelle on rekisteröity ensimmäinen kotikunta väestötietojärjestelmään.

Edellä 2 tai 3 momentissa tarkoitettua ajankohtaa ei sovelleta 60, 63, 64 eikä 67 §:ssä säädettyyn. Kun ihmiskaupan uhri on Suomen kansalainen, 68 §:ssä tarkoitettua korvausta maksetaan siitä alkaen, kun hän on kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 3 §:n 8 kohdassa tarkoitetun auttamisjärjestelmän piirissä.

60 §

Valtionosuus

Kunnalle myönnetään valtionosuutta siten kuin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetussa laissa (618/2021) säädetään seuraavien palveluiden järjestämistä ja tehtävien hoitamista varten:

- 1) 10 §:ssä tarkoitettu ohjaus ja neuvonta;
- 2) muiden kuin 2 §:ssä 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden ja työnhakijoiden osalta 14 §:ssä tarkoitettua osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin tai 15 §:ssä tarkoitettua monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin ja kotoutumissuunnitelman, monialaisen kotoutumissuunnitelman tai perheen kotoutumissuunnitelman laatiminen sekä 22 §:ssä tarkoitettu suunnitelman tarkistaminen;
- 3) muiden kuin 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta 25 §:ssä tarkoitettua monikielisen yhteiskuntaorientaation järjestäminen;
- 4) kotoutumista edistävä monialainen yhteistyö.

61 §

Laskennallinen korvaus kunnalle

Muulle kuin Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalle maksetaan valtion varoista laskennallista korvausta 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden vastaanottamisesta,

heidän osaamisensa ja kotoutumisen palvelutarpeensa arvioinnista, kotoutumissuunnitelman laatimisesta, ohjauksesta ja neuvonnasta sekä monikielisen yhteiskuntaorientaation, kotoutumiskoulutuksen, tulkitsemisen ja muiden kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisestä.

Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalle maksetaan valtion varoista laskennallista korvausta 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden vastaanottamisesta sekä kotoutumisen edistämisestä annetussa maakuntalaissa tarkoitettujen tehtävien ja tulkitsemisen järjestämisestä.

Korvausta maksetaan kolmen vuoden ajan 59 §:ssä tarkoitettua ajankohdasta. Ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitettussa pakolaiskiintiössä Suomeen otetusta henkilöstä laskennallista korvausta maksetaan kuitenkin neljän vuoden ajalta.

Edellä 3 momentissa säädetystä poiketen 2 §:n 5 momentissa tarkoitettua lapsesta maksetaan laskennallista korvausta enintään siihen asti, kun hänen 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettua vanhempansa tämän pykälän 3 momentissa tarkoitettua korvausaikaa on jäljellä.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä korvauksen perusteista ja maksatuksesta.

62 §

Laskennallinen korvaus hyvinvointialueelle ja Ahvenanmaan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle

Hyvinvointialueelle maksetaan valtion varoista laskennallista korvausta 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin ja monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimiseen osallistumisesta sekä muiden kotoutumista edistävien palveluiden ja tulkitsemisen järjestämisestä.

Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle maksetaan valtion varoista laskennallista korvausta 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden vastaanottamisesta sekä kotoutumisen edistämisestä annetussa maakuntalaissa tarkoitettujen tehtävien ja tulkitsemisen järjestämisestä.

Korvausta maksetaan kolmen vuoden ajan 59 §:ssä tarkoitettua ajankohdasta. Ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitettussa pakolaiskiintiössä Suomeen otetusta henkilöstä laskennallista korvausta maksetaan kuitenkin neljän vuoden ajalta 59 §:ssä tarkoitettua ajankohdasta.

Edellä 3 momentissa säädetystä poiketen 2 §:n 5 momentissa tarkoitettua lapsesta maksetaan laskennallista korvausta enintään siihen asti, kun hänen 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettua vanhempansa korvausaikaa on jäljellä.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä korvauksen perusteista ja maksatuksesta.

63 §

Korvaus toimeentulotuesta

Hyvinvointialueelle korvataan 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettulle henkilölle maksetusta toimeentulotuesta annetun lain 7 c §:ssä tarkoitettua täydentävästä toimeentulotuesta tai 8 §:ssä tarkoitettua ehkäisevästä toimeentulotuesta aiheutuneet kustannukset enintään kolmen vuoden ajalta.

Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalle korvataan 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettulle henkilölle maksetusta toimeentulotuesta annetun lain soveltamisesta Ahvenanmaan maakunnassa annetun maakuntalain (Ålands författningssamling 66:1998) mukaisesta toimeentulotuesta aiheutuneet kustannukset enintään kolmen vuoden ajalta.

Mitä 59 §:n 2 ja 3 momentissa ja edellä 1 momentissa säädetään korvausten maksamisesta hyvinvointialueelle, koskee myös Kansaneläkelaitosta sen maksaman toimeentulotuesta anne-

tun lain 7 §:ssä tarkoitetun perustoimeentulotuen osalta. Tämän lain mukaisten perustoimeentulotuen kustannusten korvaamisesta Kansaneläkelaitokselle säädetään toimeentulotuesta annetun lain 27 b §:ssä.

64 §

Korvaus vastaanottoon varautumisesta

Kunnalle voidaan korvata 43 §:ssä tarkoitetulla tavalla kuntapaikalle ohjatun 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitetun henkilön vastaanottoon varautumisesta aiheutuneita välttämättömiä kustannuksia enintään neljän kuukauden ajalta ennen henkilön Suomeen tuloa tai kuntaan muuttoa. Perustellusta syystä kustannukset voidaan korvata enintään kahdeksalta kuukaudelta.

Kunnalle maksettavien korvausten edellytyksenä on lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätös korvausten maksamisesta.

65 §

Valtion korvaus erityiskustannuksista

Valtion varoista korvataan:

1) hyvinvointialueelle ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden vamman tai sairauden edellyttämän pitkäaikaisen terveydenhuollon järjestämisestä aiheutuneet huomattavat kustannukset, jos henkilö on ollut huollon tai hoidon tarpeessa Suomeen saapuessaan;

2) hyvinvointialueelle ja Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalle 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden vamman tai sairauden edellyttämän pitkäaikaisen sosiaalihuollon järjestämisestä aiheutuneet huomattavat kustannukset, jos henkilö on ollut huollon tai hoidon tarpeessa Suomeen saapuessaan;

3) erityisistä syistä muut kuin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettua hyvinvointialueelle, Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle ja Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalle aiheutuneet huomattavat sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset.

Valtion varoista korvataan muulle kuin Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalle 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetun henkilön osalta varhaiskasvatuslain (540/2018) 15 a §:n 3 momentissa tai perusopetuslain 17 §:ssä tarkoitetun erityisen tuen kustannuksia, jollei kustannuksia korvata muun lain nojalla. Valtion varoista korvataan Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalle 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetun henkilön osalta lastenhoidosta ja peruskoulusta annetun maakuntalain (Ålands författningssamling 32:2020) II osan 41 §:ssä tai III osan 19 §:ssä tarkoitetun erityisen tuen kustannuksia, jollei kustannuksia korvata muun lain nojalla.

Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalle maksetaan valtion varoista laskennallista korvausta 60 §:ssä tarkoitettuja palveluita vastaavista palveluista aiheutuneista kustannuksista. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä korvauksen perusteista ja maksatuksesta.

Korvaamisen edellytyksenä on lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätös korvausten maksamisesta.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettua kustannuksia korvataan enintään kymmeneltä vuodelta 59 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitettua ajankohdasta alkaen.

66 §

Korvaus paluumuuttoavustuksesta

Hyvinvointialueelle ja Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalla korvataan 97 §:ssä tarkoitetun paluumuuton tukemisesta niille aiheutuneet kustannukset.

67 §

Sodissa vapaaehtoisina palvelleista henkilöistä aiheutuvien kustannusten korvaaminen

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja hyvinvointialue voivat sopia Suomen sodissa vuosina 1939—1945 vapaaehtoisena palvelleeseen 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 henkilö asuu Suomessa.

68 §

Ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuvien kustannusten korvaaminen

Kunnalle ja hyvinvointialueelle korvataan kustannukset, jotka aiheutuvat ihmiskaupan uhrille tämän uhriasemasta johtuvien erityistarpeiden vuoksi järjestettävistä toimenpiteistä ja palveluista.

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.

69 §

Korvaus alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen tai nuoren asumisen tai tuen järjestämisestä

Hyvinvointialueelle korvataan 33 ja 34 §:ssä tarkoitetuista alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleelle lapselle tai nuorelle järjestetyistä palveluista aiheutuneet kustannukset.

Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalla korvataan 1 momentissa tarkoitettuja kustannuksia vastaavista alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleelle lapselle tai nuorelle järjestetyistä palveluista aiheutuneet kustannukset.

Kustannukset korvataan siihen saakka, kunnes henkilö täyttää 25 vuotta.

Korvaamisen edellytyksenä on lisäksi elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskuksen päätös korvausten maksamisesta.

70 §

Korvausten maksaminen

Kunnan, hyvinvointialueen ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisen on haettava tässä luvussa tarkoitettua korvausta kehittämis- ja hallintokeskukselle osoitettulla hakemuksella viimeistään kahden vuoden kuluttua sen kalenterivuoden päättymisestä, jonka aikana tapahtuneesta toiminnasta korvausta haetaan.

Ilman erillistä hakemusta voidaan maksaa 61 §:ssä tarkoitettu laskennallinen korvaus kunnalle ja 62 §:ssä tarkoitettu laskennallinen korvaus hyvinvointialueelle ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle.

71 §

Maksetun korvauksen palautusvelvollisuus

Kehittämis- ja hallintokeskus voi määrätä kunnan, hyvinvointialueen tai Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisen 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.

Kehittämis- ja hallintokeskuksen päätös kunnalle, hyvinvointialueelle tai Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle perusteettomasti maksetun korvauksen palauttamisesta on tehtävä viimeistään viidentenä kalenterivuonna sen vuoden päättymisestä, jolta korvaus on maksettu.

9 luku

Henkilötietojen käsittely ja valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut

72 §

Asiakastietojen käsittelytarkoitukset

Maahanmuuttajien ja kotoutuja-asiakkaiden tietoja saadaan käsitellä:

- 1) tässä laissa tarkoitettujen palvelujen ja tehtävien järjestämiseen ja tuottamiseen;
 - 2) 1 kohdassa tarkoitettuja tehtäviä koskevaan valvontaan, kehittämiseen, seurantaan, arviointiin, ennakointiin ja ohjaukseen; ja
 - 3) 1 kohdassa tarkoitettuja tehtäviä koskevaa tilastointia ja tiedolla johtamista varten.
- Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettujen asiakastietojen käyttötarkoituksista ja käsiteltävistä tiedoista säädetään mainitun lain 13 luvussa.

73 §

Käsiteltävät tiedot

Seuraavia henkilöasiakkaan tietoja saadaan käsitellä:

- 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 arviointia tai monialaista osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointia koskevat tiedot, kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman sekä muiden suunnitelmien palvelusisältö ja kesto sekä suunnitelmien toteuttamista koskevat tiedot;

7) tiedot kotoutumista edistäväistä palveluista ja kielitaidon päättötestauksesta sekä jatko-ohjauksesta 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;

9) 43 §:ssä tarkoitettua kuntaan ohjaamista koskevat tiedot; ja

10) 8 luvussa tarkoitettuja korvauksia koskevat tiedot.

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 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (*yleinen tietosuojasetus*) 18 artiklassa säädettyä oikeutta 1 momentissa tarkoitettujen tietojen käsittelyn rajoittamiseen.

74 §

Kotoutumisen edistämisen valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut

Kehittämisen- 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 kehittämis- ja hallintokeskuksen ja valtakunnallisia tietojärjestelmäpalveluja käyttävien kuntien kanssa. Kunnalla on velvollisuus käyttää valtakunnallista tietovarantoa ja asiakastietojärjestelmäkokonaisuutta kotoutumisen edistämisen toimeenpanossa.

75 §

Kunnan lisäosa valtakunnalliseen kotoutumisen asiakastietojärjestelmään

Kunta voi hankkia 74 §:n 2 momentissa tarkoitettua valtakunnallista asiakastietojärjestelmäkokonaisuutta täydentäviä lisäosia. Kun kunta käyttää valtakunnalliseen asiakastietojärjestelmään liittyvää lisäosaa, kunta vastaa käyttämästään lisäosasta.

Lisäosien on oltava yhteensopivia asiakastietojärjestelmäkokonaisuuden kanssa. Kehittämis- ja hallintokeskus määrittelee tekniset ja tietoturvaan liittyvät vaatimukset, jotka lisäosan on täytettävä, jotta se voidaan liittää asiakastietojärjestelmäkokonaisuuteen.

Tietojärjestelmän käyttöoikeuksien hallinnasta säädetään julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 16 §:ssä. Kun käyttöoikeus 1 momentissa tarkoitettuun kunnan lisäosaan koskee 73 §:ssä tarkoitettuja tietoja, kunnan on käyttöoikeuksia myöntäessään noudatettava lisäksi, mitä 79 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään.

76 §

Kotoutumisen valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettavat tiedot

Kunnalla ja kehittämis- ja hallintokeskuksella on velvollisuus tallentaa valtakunnalliseen tietovarantoon tiedot, jotka ovat tarpeen 72 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien toteuttamiseksi. Kunnan on tallennettava 73 §:n 1 momentissa tarkoitettut tiedot jokaisesta kotoutujasiakkaasta ja maahanmuuttajasta, jolle tehdään 14 §:ssä tarkoitettu osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi tai 15 §:ssä tarkoitettu monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi tai jolle toteutetaan 22 §:ssä tarkoitettu suunnitelman tarkistus, mukaan lukien työnhakijasta.

Hyvinvointialueella on velvollisuus tallentaa 22 §:n 3 momentissa tarkoitettussa tilanteessa, jossa se tarkistaa monialaista kotoutumissuunnitelmaa maahanmuuttajan kanssa keskenään, valtakunnalliseen tietovarantoon tiedot, jotka ovat tarpeen 72 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien toteuttamiseksi.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettavista tiedoista.

77 §

Valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettujen tietojen poistaminen ja arkistointi

Kehittämis- ja hallintokeskuksen on poistettava valtakunnallisesta tietovarannosta kaikki asiakasta tai tässä laissa tarkoitettua palveluntuottajaa koskevat tiedot, kun asiakkuuden tai sopimussuhteen päättymisestä on kulunut neljä vuotta. Tietoa ei kuitenkaan tarvitse poistaa, jos se on tarpeen lakiin perustuvan tehtävän hoitamiseksi tai vireillä olevan asian johdosta.

78 §

Kotoutumisen edistämisen valtakunnallisen tietovarannon rekisterinpitäjät

Kehittämis- ja hallintokeskus ja kunnat ovat 74 §:ssä tarkoitettun valtakunnallisen tietovarannon yhteisrekisterinpitäjiä.

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 tietosuoja koskevasta vaikutustenarvioinnista;
- 4) 36 artiklassa tarkoitettua ennakkokuulemisesta ja muista sellaisista yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädettyistä rekisterinpitäjän velvollisuuksista, jotka koskevat käytettävän tietojärjestelmän tietoturvallisuutta.

Kunta vastaa muista kuin 2 momentissa tarkoitetuista yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitetuista rekisterinpitäjän velvollisuuksista. Kukin kunta vastaa rekisterinpitäjän tehtävistä asiakkaidensa osalta. Kehittämis- ja hallintokeskus ja kunta vastaa omien asiakkaidensa osalta tietojen luovuttamisesta valtakunnallisesta tietovarannosta niille tahoille, joille on laissa säädetty oikeus saada salassapitosäännösten estämättä tietoja kotoutuja-asiakkaista.

79 §

Valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin kuuluvan asiakastietojärjestelmän käyttöoikeudet

Sen lisäksi, mitä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 16 ja 17 §:ssä säädetään käyttöoikeuksien hallinnasta ja lokitietojen keräämisestä, noudatetaan, mitä jäljempänä tässä luvussa säädetään.

Valtakunnalliseen asiakastietojärjestelmäkokonaisuuteen kuuluvan asiakastietojärjestelmän käyttö edellyttää henkilökohtaista käyttöoikeutta. 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 73 §:ssä tarkoitettuja tietoja, jotka ovat välttämättömiä hänen tehtäviensä hoitamiseksi, ja vain siten kuin hänen tehtäviensä hoitamiseksi on välttämätöntä.

Kehittämis- ja hallintokeskuksen on viipymättä ilmoitettava kunnalle käyttöoikeuksien loki-tiedoista havaitsemistaan poikkeamista. Kunnan on viipymättä selvitettävä, mistä havaitut poikkeamat johtuvat ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin, jos poikkeamat ovat seurausta käyttöoikeuksien väärinkäytöstä.

80 §

Käyttöoikeuden myöntäminen valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin kuuluvaan asiakas-tietojärjestelmään

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 15 §:ssä tarkoitetun monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin laatimiseen tai 17 §:ssä tarkoitetun monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimiseen tai sen 22 §:ssä tarkoitettuun tarkistamiseen. Kehittämis- ja hallintokeskus myöntää käyttöoikeudet palveluksessaan olevalle henkilölle taikka työ- ja elinkeinoministeriön tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen palveluksessa olevalle henkilölle. Lisäksi kehittämis- ja hallintokeskus myöntää käyttöoikeudet ulkopuolisten tahojen palveluksessa olevalle henkilölle, kun kyse on kehittämis- ja hallintokeskuksen tai työ- ja elinkeinoministeriön tekemästä toimeksiannosta tai hankkimasta palvelusta.

Käyttöoikeus voidaan myöntää sellaiselle 1 momentissa tarkoitetun viranomaisen palveluksessa olevalle henkilölle, joka hoitaa:

- 1) tässä laissa säädettyjä tehtäviä;
- 2) 1 kohdassa tarkoitettuihin palveluihin, tukiin tai asiakasprosesseihin liittyviä valvonta-, kehittämis-, seuranta-, tilastointi-, ennakointi- tai ohjaustehtäviä; tai
- 3) rekisterinpitäjän tehtäviä taikka käyttöoikeuksien hallintaan ja lokitietojen keräämiseen liittyviä tehtäviä.

Käyttöoikeus voidaan myöntää lisäksi sellaiselle henkilölle, joka on:

- 1) työ- ja elinkeinoministeriön tai kehittämis- ja hallintokeskuksen toimeksiannosta erillistä arviointia, tarkastusta tai selvitystä tekevän tahon palveluksessa ja hoitaa arviointi-, tarkastus- tai selvitystehtävää;
- 2) kehittämis- ja hallintokeskuksen toimeksiannosta 74 §:ssä tarkoitettujen tietojärjestelmäpalvelujen kehittämis- tai ylläpitotehtäviä tekevän tahon palveluksessa ja hoitaa tällaista kehittämis- tai ylläpitotehtävää; tai
- 3) kotoutumista edistävien palvelujen tuottajan palveluksessa ja hoitaa kotoutumisen edistämiseen liittyviä tehtäviä.

Kehittämis- ja hallintokeskus vastaa käyttöoikeuksien teknisestä avaamisesta käyttöoikeuden myöntäneen viranomaisen ilmoituksen perusteella.

81 §

Valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin kuuluvaan asiakastietojärjestelmään myönnetyn käyttöoikeuden muuttaminen ja poistaminen

Käyttöoikeuden myöntäneen viranomaisen on poistettava käyttöoikeus, jos:

- 1) käyttöoikeuden myöntämiselle 80 §:ssä säädetty edellytykset eivät enää täyty; tai
- 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 73 §:ssä tarkoitettuja tietoja on käsitelty 79 §:n 3 momentin, yleisen tietosuojasetuksen tai tietosuojalain vastaisesti.

Käyttöoikeuden myöntäneen viranomaisen on muutettava käyttöoikeutta, jos myönnetty käyttöoikeus ei enää vastaa sisällöltään, laajuudeltaan, valtuuksiltaan tai kestoaltaan sitä tarkoitusta, johon se on myönnetty.

Käyttöoikeuden myöntäneen viranomaisen on viipymättä ilmoitettava kehittämis- ja hallintokeskukselle käyttöoikeuden poistamisesta tai muuttamisesta. Edellä 80 §:n 3 momentissa tarkoitettun ulkopuolisen tahon on viipymättä ilmoitettava sen palveluksessa olevalle henkilölle käyttöoikeuden myöntäneelle viranomaiselle käyttöoikeuden poistamisen tai muuttamisen perusteista. Kehittämis- ja hallintokeskus vastaa käyttöoikeuden teknisestä poistamisesta tai muuttamisesta käyttöoikeuden myöntäneen viranomaisen ilmoituksen perusteella.

82 §

Kuntaan ohjaamisen valtakunnallisen suunnittelun tiedonsaanti

Työ- ja elinkeinoministeriöllä on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 40 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot kuntaan ohjatuista 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä.

83 §

Kuntaan ohjaamisen alueellinen tiedonsaanti

Maahanmuuttoviraston tai vastaanottokeskuksen on luovutettava elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 43 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot niistä 2 §:n 3 momentin tarkoitetuista henkilöistä, joiden ohjaamista kuntapaikalle Maahanmuuttovirasto tai vastaanottokeskus esittää.

Muulla kuin Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalla ja hyvinvointialueella sekä Ahvenanmaan maakunnan kuuluvalla kunnalla ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoidtoviranomaisella on oikeus saada toisiltaan, Maahanmuuttovirastolta, vastaanotto- ja järjestelykeskukselta ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 42—44 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot kuntaan ohjatuista 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä.

84 §

Kotoutumisohjelman mukaisiin palveluihin tavoittamiseen liittyvä tiedonsaantioikeus

Kunnalla on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 14 §:ssä tarkoitettun osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin toteuttamiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettusta henkilöstä.

Kunnalla on oikeus saada Kansaneläkelaitokselta, Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 14 §:ssä tarkoitettun osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin 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 luovutettava kunnalle maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 15 §:ssä tarkoitettun monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin toteuttamiseksi välttämättömät tiedot maahanmuuttajasta, johon sovelletaan tätä lakia ja joka saa muuten kuin tilapäisesti toimeentulotuesta annetussa laissa tarkoitettua toimeentulotukea.

Maahanmuuttoviraston on luovutettava kunnalle maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 15 §:ssä tarkoitetun monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin toteuttamiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitetusta henkilöstä taikka ihmiskaupan uhrista.

85 §

Kuntien välinen tiedonsaantioikeus

Jos kunta saa tietoonsa, että kotoutuja-asiakas, jolla on voimassa oleva kotoutumissuunnitelma tai monialainen kotoutumissuunnitelma, muuttaa toisen kunnan alueelle, kunnan on asiakkaan suostumuksella otettava yhteyttä siihen kuntaan, jonka vastuulle kotoutuja-asiakkaan 2 luvussa tarkoitettujen palveluiden järjestäminen kuuluu.

86 §

Kotoutumista edistävien palveluiden tarjoamiseen liittyvä tiedonsaantioikeus

Kunnalla on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä Maahanmuuttovirastolta, vastaanotto- ja järjestelykeskukselta ja Digi- ja väestötietovirastolta 14 §:ssä tarkoitetun osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin ja 16 §:ssä tarkoitetun kotoutumissuunnitelman laatimista varten välttämättömät tiedot maahanmuuttajasta, jolle on laadittava 14 §:ssä tarkoitettu osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi.

Kunnalla ja hyvinvointialueella on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä toisiltaan, Kansaneläkelaitokselta, Maahanmuuttovirastolta, vastaanotto- ja järjestelykeskukselta ja Digi- ja väestötietovirastolta 15 §:ssä tarkoitetun monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin, 17 §:ssä tarkoitetun monialaisen kotoutumissuunnitelman ja 21 §:ssä tarkoitetun perheen kotoutumissuunnitelman laatimista varten välttämättömät tiedot maahanmuuttajasta, jolle on laadittava 15 §:ssä tarkoitettu monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi.

Kunnalla ja hyvinvointialueella on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä toisiltaan, maahanmuuttajan edeltävältä kotikunnalta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta, tässä laissa tarkoitettulta palveluntuottajalta ja 35 §:ssä tarkoitettulta alaikäisen edustajalta 20 ja 22 §:ssä tarkoitettuja tehtäviä varten välttämättömät tiedot 2 §:n 6 momentista tarkoitetusta lapsesta tai nuoresta.

Kunnalla, hyvinvointialueella ja työvoimaviranomaisella on oikeus saada toisiltaan, toiselta kunnalta ja työvoimaviranomaiselta sekä tässä laissa tarkoitettulta palveluntuottajalta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 22 §:ssä tarkoitetun kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman tarkistamiseksi välttämättömät tiedot maahanmuuttajasta, jolle on laadittu kotoutumissuunnitelma tai monialainen kotoutumissuunnitelma ja joka täyttää 20 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitetun edellytyksen.

87 §

Alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen tai nuoren palveluiden järjestämiseen liittyvä tiedonsaantioikeus

Hyvinvointialueella on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä kunnalta, Maahanmuuttovirastolta, vastaanottokeskukselta ja 35 §:ssä tarkoitettulta edustajalta 33—35 ja 38 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 6 momentissa tarkoitetusta lapsesta tai nuoresta.

Kunnalla on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä hyvinvointialueelta ja 35 §:ssä tarkoitettulta edustajalta 34 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 6 momentissa tarkoitettusta lapsesta tai nuoresta.

88 §

Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeus

Kansaneläkelaitoksella on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä kunnalta tieto maahanmuuttajan 16 §:ssä tarkoitettun kotoutumissuunnitelman tai 17 §:ssä tarkoitettun monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimisesta sekä kyseisen suunnitelman päättymisestä, jos maahanmuuttaja jatkaa omaehtoisia opintoja kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston täyttyessä 31 §:ssä tarkoitettulla tavalla, jotta Kansaneläkelaitos voi huomioida muuttuneen tilanteen maksaessaan maahanmuuttajalle työttömyysetuutta ja kulukorvausta.

89 §

Laskennallisten korvausten käsittelyyn liittyvä tiedonsaantioikeus

Työ- ja elinkeinoministeriöllä ja kehittämis- ja hallintokeskuksella on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta sekä Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 61 ja 62 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä.

Kunnalla on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 61 §:ssä tarkoitettujen korvausten tarkastelemiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä.

Hyvinvointialueella ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisella on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 62 §:ssä tarkoitettujen korvausten tarkastelemiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä.

90 §

Muiden korvausten hakemiseen ja käsittelyyn liittyvä tiedonsaantioikeus

Kehittämis- ja hallintokeskuksella on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta sekä Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 63—65, 68 ja 69 §:ssä tarkoitettujen korvaushakemusten käsittelemiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä, ihmiskaupan uhreista ja 2 §:n 6 momentissa tarkoitetuista lapsista tai nuorista.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta, Digi- ja väestötietovirastolta, kunnalta ja hyvinvointialueelta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 64, 65 ja 69 §:ssä tarkoitettujen päätösten laatimiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä tai 2 §:n 6 momentissa tarkoitetuista lapsista ja nuorista. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja vastaanottokeskukselta 68 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot ihmiskaupan uhreista.

Hyvinvointialueella on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 63 ja 65 §:ssä tarkoitettujen korvausten ja 65 §:ssä tarkoitettun päätöksen hakemiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettua henkilöistä. Hyvinvointialueella ja kunnalla on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja

väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 68 §:ssä tarkoitettujen korvausten hakemiseksi välttämättömät tiedot ihmiskaupan uhreista. Hyvinvointialueella on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 69 §:ssä tarkoitettujen korvausten ja siinä tarkoitetun päätöksen hakemiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 6 momentissa tarkoitetuista lapsista ja nuorista.

Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisella on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 65 §:ssä tarkoitettujen korvausten ja mainitussa pykälässä tarkoitetun päätöksen hakemiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä.

Kunnalla on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 64 §:ssä tarkoitettujen korvausten hakemiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä.

Kunnalla on oikeus saada hyvinvointialueelta, Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 65 §:n 2 momentissa tarkoitettujen korvausten ja 65 §:n 4 momentissa tarkoitetun päätöksen hakemiseksi välttämättömät tiedot 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä.

Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalla on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 65 §:n 4 momentissa tarkoitettujen korvausten hakemiseksi välttämättömät tiedot korvausten kohteena olevasta maahanmuuttajasta.

91 §

Ohjaus- ja valvontatehtäviin liittyvä tiedonsaantioikeus

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 55 §:n 1 momentin 1, 5 ja 6 kohdassa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot kunnalta, hyvinvointialueelta, aluehallintovirastolta, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolta, 35 §:ssä tarkoitettulta edustajalta ja tässä laissa tarkoitettulta palveluntuottajalta.

Aluehallintovirastolla ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolla on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 57 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot toisiltaan, kunnalta, hyvinvointialueelta, elinkeino- ja ympäristökeskukselta, 35 §:ssä tarkoitettulta edustajalta ja tässä laissa tarkoitettulta palveluntuottajalta.

92 §

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen muu tiedonsaantioikeus

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 55 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot kunnalta, hyvinvointialueelta, 35 §:ssä tarkoitettulta edustajalta ja tässä laissa tarkoitettulta palveluntuottajalta.

93 §

Alaikäisen edustajan tiedonsaantioikeus

Edellä 35 §:ssä tarkoitettulla edustajalla on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 37 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maahanmuuttovirastolta, hyvinvointialueelta, vastaanotto- ja järjestelykeskukselta, kunnalta, Kansaneläkelaitokselta, perheryhmäkodilta sekä tässä laissa tarkoitettulta palveluntuottajalta.

Palveluntuottajan kotoutumista edistävien palveluiden tuottamiseen liittyvä tiedonsaantioikeus

Edellä 2 luvussa tarkoitettuja palveluita tuottavalla julkisella tai yksityisellä oppilaitoksella tai muulla palveluntuottajalla, jonka asiakkaaksi kotoutuja-asiakas ohjataan kotoutumissuunnitelman mukaisesti, on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä kunnalta ja edeltäviltä palveluntuottajilta 2 luvussa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi seuraavat tiedot:

- 1) nimet;
- 2) syntymäaika ja -paikka;
- 3) henkilötunnus;
- 4) äidinkieli;
- 5) asiantikieli;
- 6) kansalaisuus tai kansalaisuudettomuus ja kansallisuus;
- 7) koti- ja asuinpaikka;
- 8) yhteystiedot;
- 9) virkailijan nimi;
- 10) kotoutumissuunnitelman laatimispäivä ja voimassaolo;
- 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; ja
- 18) muut opetukseen tai palveluun osallistumisen kannalta välttämättömät tiedot.

10 luku

Erinäiset säännökset

Muutoksenhaku

Muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään, jollei muualla laissa toisin säädetä.

Muutoksenhausta kunnan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain mukaiseen päätökseen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 16 luvussa. Muutoksenhausta työttömyysetuutta koskevaan päätökseen säädetään työttömyysturvalain 12 luvussa. Muutoksenhausta toimeentulotukea koskevaan päätökseen säädetään sosiaalihuoltolain 6 luvussa.

Kunnan ratkaisuun olla tukematta työnhakijan omaehtoista opiskelua ei saa vaatia oikaisua eikä siitä saa valittaa.

Edellä 16 §:ssä tarkoitettuun kotoutumissuunnitelmaan, 17 §:ssä tarkoitettuun monialaiseen kotoutumissuunnitelmaan tai sen 22 §:ssä tarkoitettuun tarkistamiseen ei saa hakea muutosta

valittamalla. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen 43 §:ssä tarkoitettuun päätökseen kuntapaikalle ohjaamisesta ei saa hakea muutosta valittamalla.

96 §

Vakuutusturva

Kunnan on huolehdittava, että 13 §:ssä säädettyihin kunnan kotoutumisohjelman mukaisiin palveluihin osallistuva vakuutetaan työtaturma- ja ammattitautilain (459/2015) 3 §:n 1 momentissa tarkoitettulla vakuutuksella sekä ryhmävastuuvakuutuksella. Poiketen siitä, mitä mainitun lain 58 ja 59 §:ssä säädetään, päiväraha on 1/360 vuosityöansiosta.

97 §

Paluumuuton tukeminen

Hyvinvointialue voi hakemuksesta korvata 2 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettulle henkilölle tai ihmiskaupan uhrille, 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.

98 §

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 maahantulomatkasta 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.

99 §

Lain soveltaminen Helsingin kaupunkiin

Mitä tässä laissa säädetään hyvinvointialueesta, sovelletaan myös Helsingin kaupunkiin.

11 luku

Voimaantulo

100 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2025.
Tällä lailla kumotaan kotoutumisen edistämisestä annettu laki (1386/2010).

101 §

Siirtymäsäännökset

Kunnan on haettava tällä lailla kumotun kotoutumisen edistämisestä annetun lain 48 §:n nojalla myönnettäviä korvauksia 31 päivään joulukuuta 2026 mennessä. Kunnan ja hyvinvointialueen on haettava mainitun lain 50 §:n nojalla myönnettäviä korvauksia 31 päivään joulukuuta 2026 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 22 §:n mukaisesti.

Kunnan on otettava käyttöön 74 §:ssä tarkoitettu kotoutumisen valtakunnallinen asiakastietojärjestelmä kahden vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta.

Kunnan, hyvinvointialueen ja kehittämis- ja hallintokeskuksen on tallennettava 76 §:ssä tarkoitetut tiedot kotoutumisen edistämisen tietovarantoon 1 päivästä tammikuuta 2027.

Haettaessa muutosta ennen tämän lain voimaantuloa annettuun päätökseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

2.

Laki

sosiaalihuoltolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sosiaalihuoltolain (1301/2014) 36 §:n 5 momentti, sellaisena kuin se on laissa 292/2016, ja
lisätään 14 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 790/2022, uusi 8 a kohta sekä lakiin uusi 22 a § seuraavasti:

14 §

Tuen tarpeisiin vastaavat sosiaalipalvelut

Hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvina sosiaalipalveluina on järjestettävä sen sisältöisenä ja siinä laajuudessa kuin tässä tai muussa laissa säädetään:

8 a) perheryhmäkotitoimintaa;

22 a §

Perheryhmäkoti

Perheryhmäkodilla tarkoitetaan sosiaalihuollon ympärivuorokautista palveluysikköä, jossa annetaan kotoutumisen edistämistä annetun lain (/) 2 §:n 6 momentissa tarkoitetulle lapselle hoiva, huolenpito ja kasvatusta mainitun lain 33 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Perheryhmäkodin toiminnassa on noudatettava, mitä lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 1 §:ssä säädetään. Lapsen hoiva, huolenpito ja kasvatusta on järjestettävä ja lasta on kohdeltava siten, että hänen yksityisyytensä 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 kuitenkin niin, että jos samassa rakennuksessa on useampi palveluysikkö, jokaisessa on oltava vähintään kuusi hoiva-, huolenpito- ja kasvatustehtävissä toimivaa työntekijää;
- 3) hoiva-, huolenpito- ja kasvatustehtävissä olevan henkilöstön määrässä ja rakenteessa otetaan huomioon asiakkaiden erityistarpeet;
- 4) palveluysikössä on lasten tarvitsemaan hoivaan, huolenpitoon ja kasvatukseen nähden riittävä määrä sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain (817/2015) 3 §:ssä tarkoitettuja sosiaalihuollon ammattihenkilöitä sekä muuta henkilöstöä;
- 5) palveluysikön hoiva-, huolenpito- ja kasvatustehtävistä vastaava johtaja täyttää 46 a §:n 3 momentissa säädetyt edellytykset.

Palveluysikössä saa olla enintään seitsemän asiakaspaikkaa. Samassa rakennuksessa saa olla asiakaspaikka enintään 24 lapselle.

Kiireellisissä tapauksissa voidaan väliaikaisesti poiketa 3 momentissa säädetyistä lasten määristä, jos se on välttämätöntä lapsen hoivan järjestämiseksi.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto voi antaa määräaikaista luvaa aloittaa perheryhmäkotitoiminta ilman yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) 7 §:ssä tarkoitettua lupaa, jos palvelua ei saada laajamittaisen maahantulon tai muun siihen verrattavan syyn vuoksi muutoin järjestettyä.

Aineiden ja esineiden haltuunotosta ja asiakkaan käytössä olevien tilojen tarkastamisesta perheryhmäkodissa säädetään kotoutumisen edistämistä annetun lain 33 §:ssä.

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 §:n 1 momentti, 3 §:n 2 momentti, 11 §:n 1 momentti ja 13 §:n 1 momentti 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.

3 §

Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjät ja vastuunjako

Kukin viranomainen saa käsitellä tallentamiaan tietoja lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi seuraavasti:

- 1) Maahanmuuttovirasto 1 §:n 1 momentin 1—5 kohdassa tarkoitettussa käsittelytarkoituksessa;
- 2) poliisi 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettussa käsittelytarkoituksessa;
- 3) suojelupoliisi 1 §:n 2 momentissa tarkoitettussa käsittelytarkoituksessa;
- 4) Rajavartiolaitos 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettussa käsittelytarkoituksessa;
- 5) vastaanottokeskus 1 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettussa käsittelytarkoituksessa;
- 6) järjestelykeskus 1 §:n 1 momentin 1 ja 3 kohdassa tarkoitettussa käsittelytarkoituksessa;
- 7) säilöönottoyksikkö 1 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettussa käsittelytarkoituksessa;
- 8) ulkoministeriö 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettussa käsittelytarkoituksessa;
- 9) edustusto 1 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettussa käsittelytarkoituksessa;
- 10) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 1 §:n 1 momentin 1 ja 5 kohdassa tarkoitettussa käsittelytarkoituksessa;

11) työ- ja elinkeinotoimisto 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettussa käsittelytarkoituksessa;

12) hyvinvointialueen viranomainen 1 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettussa käsittelytarkoituksessa.

11 §

Tiedonsaantioikeus ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjien välillä

Käsitellessään tietoja ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä:

1) Maahanmuuttovirastolla on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta 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 (/), jäljempänä *kotoutumislaki*, mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot poliisilta, suojelupoliisilta, Rajavartiolaitokselta, vastaanottokeskukselta, järjestelykeskukselta, säilöönottoyksiköltä, ulkoministeriöltä, edustustolta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta, työ- ja elinkeinotoimistolta sekä hyvinvointialueen viranomaiselta;

2) vastaanottokeskuksella on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta 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 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 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 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 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 1 §:n 1 momentin 1 ja 5 kohdan käsittelytarkoituksessa ulkomaalaislain ja kotoutumislain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maahanmuuttovirastolta, poliisilta, Rajavartiolaitokselta, vastaanottokeskukselta, järjestelykeskukselta, edustustolta ja hyvinvointialueen viranomaiselta;

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;

9) hyvinvointialueen viranomaisella 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.

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, työ- ja elinkeinotoimistolla, ulkoministeriöllä ja edustustolla 1 §:n 1 momentin 1 kohdan sekä hyvinvointialueen viranomaisella 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 välttämättömät luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä koskevat tiedot viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:ssä tarkoitetuilta tahoilta sekä yksityiseltä palveluntuottajalta ja ilman huoltajaa olevalle lapselle määrättyä edustajalta.

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 ne ovat, 9 § osaksi laeissa 579/2015, 1487/2016, 965/2017, 479/2021 ja 720/2022, 10 §:n 1 momentti laissa 912/2021 ja 24 §:n 1 momentti laissa 1219/2020, seuraavasti:

9 §

Valtionosuuden määrä

Kansanopiston, kansalaisopiston tai kesäyliopiston ylläpitäjälle myönnetään valtionosuutta 57 prosenttia sekä opintokeskuksen tai liikunnan koulutuskeskuksen ylläpitäjälle 65 prosenttia

8 §:n mukaan lasketusta euromäärästä. Edellä 2 §:n 8 momentissa tarkoitetun 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 (/) 16 §:ssä tarkoitettu voimassa oleva kotoutumissuunnitelma tai 17 §:ssä tarkoitettu voimassa oleva monialainen kotoutumissuunnitelma taikka yhden vuoden aikana viimeisen kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman voimassaolon päättymisen jälkeen. Lisäksi edellytetään, että koulutuksessa noudatetaan kotoutumisen edistämistä annetun lain 26 §:n 4 momentissa tarkoitettuja aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita tai 26 §:n 5 momentin 1 kohdassa tarkoitettua Opetushallituksen laatimaa vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelma-suositusta. 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 tai 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. Lisäksi 7 a luvussa tarkoitettua koulutuksen järjestämiseen kansanopiston ylläpitäjälle myönnetään oppimateriaalilisa koulutukseen varatun valtion talousarviossa olevan määrärahan puitteissa. Oppimateriaalilisan euromäärästä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

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 16 §:ssä tarkoitettu voimassa oleva kotoutumissuunnitelma tai 17 §:ssä tarkoitettu voimassa oleva monialainen kotoutumissuunnitelma, tai yhden vuoden aikana viimeisen kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman voimassaolon päättymisen jälkeen. Lisäksi edellytetään, että koulutuksessa mainitun lain 26 §:n 4 momentissa tarkoitettuja aikuisien maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita tai 26 §:n 5 momentin 1 kohdassa tarkoitettua Opetushallituksen laatimaa vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmasuosittelua. Maksua ei myöskään peritä tämän lain 7 a luvussa tarkoitettua koulutuksessa eikä oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua koulutuksessa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

5.

Laki

työttömyysturvalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan työttömyysturvalain (1290/2002) 1 luvun 5 §:n 1 momentin 10 a ja 15 kohta, 2 luvun 10 §:n 4 momentti, 2 a luvun 9 §:n 1 momentin 2 ja 4 kohta sekä 7 kohdan c alakohta, 10 §:n 2 momentin 2 kohta, 11 §:n 1 momentin johdantokappale ja 13 §:n 1 momentin 4 kohta, 10 luvun 4 §:n 2 momentti sekä 11 luvun 4 §:n 1 momentin 5 kohta, sellaisina kuin niistä ovat, 1 luvun 5 §:n 1 momentin 10 a ja 15 kohta, 2 a luvun 11 §:n 1 momentin johdantokappale ja 13 §:n 1 momentin 4 kohta sekä 11 luvun 4 §:n 1 momentin 5 kohta laissa / , 2 luvun 10 §:n 4 momentti laissa 1267/2018 sekä 2 a luvun 9 §:n 1 momentin 2 ja 4 kohta ja 7 kohdan c alakohta, 10 §:n 2 momentin 2 kohta ja 10 luvun 4 §:n 2 momentti laissa 1380/2021, seuraavasti:

1 luku

Yleiset säännökset

5 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

10 a) *työllistymissuunnitelmaa korvaavalla suunnitelmalla* kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa (189/2001) tarkoitettua aktivointisuunnitelmaa ja kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (/) tarkoitettua kotoutumissuunnitelmaa tai monialaista kotoutumissuunnitelmaa ja työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetun lain (/) mukaista monialaista työllistymissuunnitelmaa;

15) *työllistymistä edistävällä palvelulla* työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettua työnhakuvalmennusta, uravalmennusta, työvoimakoulutusta ja työttömyysetuudella tuettua työnhakijan omaehtoista opiskelua, mainitun lain 54 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettua kokeilua, ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitettua työvoimakoulutusta, kotoutumisen edistämisestä annetun lain 28—31 §:ssä tarkoitettua omaehtoista opiskelua ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitettua kuntouttavaa työtoimintaa.

2 luku

Etuuden saamisen yleiset työvoimapolitiittiset edellytykset

10 §

Opiskelu

Jos 10 a §:ssä tarkoitettut opinnot, työvoimakoulutuksena järjestetyt opinnot, työttömyysetuudella tuetut työnhakijan omaehtoiset opinnot tai kotoutumisen edistämisestä annetun lain 28—31 §:ssä tarkoitettut omaehtoiset opinnot on järjestetty jaksoissa, työnhakijaa ei kyseisten opintojen perusteella pidetä päätoimisena opiskelijana jaksojen välisenä aikana.

2 a luku

Työvoimapolitiittisesti moitittava menettely

9 §

Työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvä menettely

Työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen seitsemän päivän ajalta laiminlyönnin tai muun menettelyn jälkeen, jos hän työttömänä tai palkkatuetussa työssä ollessaan taikka saadesaan työttömyysetuutta 3 luvun 3 §:n 3 momentin perusteella ilman 11—14 §:ssä tarkoitettua taikka näihin pätevyydeltään rinnastettavaa syytä 12 kuukauden aikana toisen kerran:

2) jättää saapumatta kotoutumisen edistämisestä annetun lain 14 tai 15 §:ssä tarkoitettuun palvelutarpeen arviointiin;

4) kieltäytyy kotoutumisen edistämisestä annetun lain 14 tai 15 §:ssä tarkoitettua palvelutarpeen arvioinnista taikka muulla kuin 2 kohdassa tarkoitettulla menettelyllään aiheuttaa sen, ettei palvelutarpeen arviointia voida tehdä;

7) kieltäytyy seuraavasta palvelusta tai omalla menettelyllään aiheuttaa, ettei hänelle voida järjestää seuraavaa palvelua:

c) kotoutumisen edistämisestä annetun lain 28—30 §:ssä ja 31 §:n 1 momentissa tarkoitettu omaehtoinen opiskelu; tai

10 §

Jatkuva työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvä menettely

Oikeus työttömyysetuuteen palautuu työssäolovelvoitteen asettamiseen johtaneen menettelyn jälkeen, kun henkilö on yhteensä vähintään 12 kalenteriviikkoa:

2) osallistunut muuhun työllistymistä edistävään palveluun kuin työttömyysetuudella tuettuun omaehtoiseen opiskeluun tai kotoutumisen edistämisestä annetun lain 28—31 §:ssä tarkoitettuun omaehtoiseen opiskeluun;

11 §

Pätevä syy olla osallistumatta työnhakijan palveluprosessiin liittyviin toimiin

Työnhakijalla on pätevä syy jättää saapumatta työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 31 ja 32 §:ssä tarkoitettuun alkuhaastatteluun, työnhakukeskusteluun, täydentävään työnhakukeskusteluun, kotoutumisen edistämisestä annetun lain 14 tai 15 §:ssä tarkoitettuun palvelutarpeen arviointiin sekä työllistymissuunnitelmaa korvaavan suunnitelman laatimis- ja tarkistamistilaisuuteen, jos:

13 §

Pätevä syy jättää hakematta työvoimaviranomaisen tarjoamaa työtä

Työnhakijalla on pätevä syy jättää hakematta työvoimaviranomaisen tarjoamaa työtä:

4) kun tarjotun työn vastaanottaminen johtaisi hänestä itsestään riippumattomista syistä työvoimakoulutuksen taikka työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 9 luvussa tarkoitettujen tai kotoutumisen edistämisestä annetun lain 28—31 §:ssä tarkoitettujen työttömyysetuudella tuettujen omaehtoisten opintojen keskeytymiseen.

10 luku

Työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettavaa etuutta koskevat säännökset

4 §

Tämän lain poikkeava soveltaminen työllistymistä edistävien palvelujen ajalta

Työvoimakoulutuksen ja työttömyysetuudella tuetun työnhakijan omaehtoisen opiskelun sekä 2 luvun 10 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla päätoimisena pidettävän kotoutumisen edistämisestä annetun lain 28—31 §:ssä tarkoitettun omaehtoisen luku- ja kirjoitustaidon opiskelun

aikana ei sovelleta 2 lukua, 2 a luvun 1 §:ää ja 4 §:ssä työnantajan yksilöidysti tarjoamasta työstä säädettyä, 3 luvun 1 §:n 3 momenttia, 6 luvun 8 §:ää eikä 7 luvun 2 §:ää.

11 luku

Toimeenpanoa koskevat säännökset

4 §

Työvoimaviranomaisen työvoimapoliittinen lausunto

Työvoimaviranomainen antaa 1 luvun 4 §:n 3 momentissa tarkoitetun työvoimapoliittisen lausunnon:

5) kotoutumisen edistämisestä annetun lain 32 §:ssä tarkoitetusta opiskelun tukiajasta, maahanmuuttajan velvollisuuksista sekä opintojen seurannasta ja keskeytymisestä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 ____.

6.

Laki

oppivelvollisuuslain 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan oppivelvollisuuslain (1214/2020) 5 §:n 2 momentti 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 edistämisestä annetun lain (/) 26 §:n 4 momentissa tarkoitettuja aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita tai 26 §:n 5 momentin 1 kohdassa tarkoitettua Opetushallituksen laatimaa va-paan sivistystyön lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmasuosittelua.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 ____.

7.

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 (/) 35 §:ssä tarkoitettuun lapsen edustajaan ja lapseen silloin, kun edustajan määrittäminen koskeva tieto on tallennettava holhousasioiden rekisteriin.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

8.

Laki

kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 38 e §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 38 e §:n 2 momentti sellaisena kuin se on laissa 388/2015 seuraavasti:

38 e §

Auttamisjärjestelmässä oleva lapsi

Edustajan määräämisestä ilman huoltajaa olevalle auttamisjärjestelmään otetulle lapselle säädetään 5 luvussa ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain (/) 3 luvussa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

9.

Laki

kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) 3 §:n 4 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1389/2010, seuraavasti:

3 §

Soveltamisala

Tätä lakia ei sovelleta henkilöön, jolla on kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (/) tarkoitettu voimassa oleva kotoutumissuunnitelma tai monialainen kotoutumissuunnitelma taikka edellä tarkoitettuja suunnitelmia ei ole vielä laadittu. Laskettaessa 1 ja 2 momentin mukaisia määräaikoja otetaan kuitenkin työttömyyden perusteella kotoutumissuunnitelman ajalta maksettu työmarkkinatuki ja toimeentulotuki huomioon.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

10.

Laki

kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021) 1 §:n 1 momentin 20 kohta, ja
lisätään 1 §:n 1 momenttiin uusi 21 kohta seuraavasti:

1 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan käyttökustannuksiin myönnettävään valtionosuuteen sellaisiin kuntien tehtäviin (*valtionosuustehtävä*), joista säädetään:

-
- 20) ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä annetun lain (523/2015) 5 §:ssä;
21) kotoutumisen edistämisestä annetun lain (/) 60 §:ssä.
-

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 6.10.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Työministeri Tuula Haatainen

2.

Laki

sosiaalihuoltolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sosiaalihuoltolain (1301/2014) 36 §:n 5 momentti, sellaisena kuin se on laissa 292/2016, ja
lisätään 14 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa 790/2022, 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 järjestämisvastuulle kuuluvina sosiaalipalveluina on järjestettävä sen sisältöisenä ja siinä laajuudessa kuin tässä tai muussa laissa säädetään:

Hyvinvointialueen järjestämisvastuulle kuuluvina sosiaalipalveluina on järjestettävä sen sisältöisenä ja siinä laajuudessa kuin tässä tai muussa laissa säädetään:

(uusi 8 a kohta)

8 a) perheryhmäkotitoimintaa;

(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 mainitun lain 33 §:ssä tarkoitettulla ta-
valla. Perheryhmäkodin toiminnassa on nou-
datettava, mitä lapsen huollosta ja tapaamis-
oikeudesta annetun lain 1 §:ssä säädetään.
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 kuitenkin niin, että jos samassa rakennuksessa on useampi palveluyksikkö, jokaisessa on oltava vähintään kuusi hoiva-, huolenpito- ja kasvatustehtävissä toimivaa työntekijää;

3) hoiva-, huolenpito- ja kasvatustehtävissä olevan henkilöstön määrässä ja rakenteessa otetaan huomioon asiakkaiden erityistarpeet;

4) palveluyksikössä on lasten tarvitsemaan hoivaan, huolenpitoon ja kasvatukseen nähtä riittävä määrä sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain (817/2015) 3 §:ssä tarkoitettuja sosiaalihuollon ammattihenkilöitä sekä muuta henkilöstöä;

5) palveluyksikön hoiva-, huolenpito- ja kasvatustehtävistä vastaava johtaja täyttää 46 a §:n 3 momentissa säädetyt edellytykset.

Palveluyksikössä saa olla enintään seitsemän asiakaspaikkaa. Samassa rakennuksessa saa olla asiakaspaikka enintään 24 lapselle.

Kiireellisissä tapauksissa voidaan väliaikaisesti poiketa 3 momentissa säädetyistä lasten määristä, jos se on välttämätöntä lapsen hoivan järjestämiseksi.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto voi antaa määräaikaisen luvan aloittaa perheryhmäkotitoiminta ilman yksityisistä sosiaalipalveluista annetun lain (922/2011) 7 §:ssä tarkoitettua lupaa, jos palvelua ei saada laajamittaisen maahantulon tai muun siihen verrattavan syyn vuoksi muutoin järjestettyä.

Aineiden ja esineiden haltuunotosta ja asiakkaan käytössä olevien tilojen tarkastamisesta perheryhmäkodissa säädetään kotoutumisen edistämisestä annetun lain 33 §:ssä.

36 §

Palvelutarpeen arviointi

Palvelutarpeen arvioinnista vastaa palvelutarpeen arvioimisen kannalta tarkoituksenmukainen sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain (817/2015) tarkoitettu sosiaalihuol-

36 §

Palvelutarpeen arviointi

Palvelutarpeen arvioinnista vastaa palvelutarpeen arvioimisen kannalta tarkoituksenmukainen sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 3 §:ssä tarkoitettu sosiaalihuollon ammattihenkilö, jollei muualla laissa toisin

Voimassa oleva laki

Ehdotus

lon ammattihenkilö, jollei muualla laissa toisin säädetä. Erityistä tukea tarvitsevien lasten ja muiden erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden palvelutarpeen arvioinnin tekemisestä vastaa virkasuhteessa oleva sosiaalityöntekijä.

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 §:n 1 momentti, 3 §:n 2 momentti, 11 §:n 1 momentti ja 13 §:n 1 momentti 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 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;

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) kuntaan osoittaminen.

3 §

Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjät ja vastuunjako

Kukin viranomainen 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) säilöönottoyksikkö 1 §:n 1 momentin 4 kohdan käsittelytarkoituksessa;

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.*

3 §

Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjät ja vastuunjako

Kukin viranomainen saa käsitellä tallentamia tietoja lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi seuraavasti:

1) Maahanmuuttovirasto 1 §:n 1 momentin 1—5 kohdassa *tarkoitettussa* käsittelytarkoituksessa;

2) poliisi 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa *tarkoitettussa* käsittelytarkoituksessa;

3) suojelupoliisi 1 §:n 2 *momentissa tarkoitettussa* käsittelytarkoituksessa;

4) Rajavartiolaitos 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa *tarkoitettussa* käsittelytarkoituksessa;

5) vastaanottokeskus 1 §:n 1 momentin 3 kohdassa *tarkoitettussa* käsittelytarkoituksessa;

6) järjestelykeskus 1 §:n 1 momentin 1 ja 3 kohdassa *tarkoitettussa* käsittelytarkoituksessa;

7) säilöönottoyksikkö 1 §:n 1 momentin 4 kohdassa *tarkoitettussa* 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.

8) ulkoministeriö 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa *tarkoitettussa* käsittelytarkoituksessa;

9) edustusto 1 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa *tarkoitettussa* käsittelytarkoituksessa;

10) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 1 §:n 1 momentin 1 ja 5 kohdassa *tarkoitettussa* käsittelytarkoituksessa;

11) työ- ja elinkeinotoimisto 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa *tarkoitettussa* käsittelytarkoituksessa;

12) *hyvinvointialueen viranomainen* 1 §:n 1 momentin 5 kohdassa *tarkoitettussa* käsittelytarkoituksessa.

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 *säilölaki*, ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010), jäljempänä *kotoutumislaki*, mukaisten tehtäviensä hoita-

11 §

Tiedonsaantioikeus ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjien välillä

Käsitellessään tietoja ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä:

1) Maahanmuuttovirastolla on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta 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 (/), jäljempänä *kotoutumislaki*, mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi

miseksi välttämättömät tiedot poliisilta, suojelupoliisilta, Rajavartiolaitokselta, vastaanottokeskukselta, järjestelykeskukselta, säilöönottoyksiköltä, ulkoministeriöltä, edustustolta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta sekä työ- ja elinkeinotoimistolta;

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 välttämät-

välttämättömät tiedot poliisilta, suojelupoliisilta, Rajavartiolaitokselta, vastaanottokeskukselta, järjestelykeskukselta, säilöönottoyksiköltä, ulkoministeriöltä, edustustolta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta, työ- ja elinkeinotoimistolta sekä hyvinvointialueen viranomaiselta;

2) vastaanottokeskuksella on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta 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 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 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 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 1 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan käsittelytarkoituksessa ulkomaalaislain ja kansalaisuuslain mukaisten

tömät 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.

tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maahanmuuttovirastolta, poliisilta, Rajavartiolaitokselta ja ulkoministeriöltä;

7) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta 1 §:n 1 momentin 1 ja 5 kohdan käsittelytarkoituksessa ulkomaalaislain ja kotoutumislain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maahanmuuttovirastolta, poliisilta, Rajavartiolaitokselta, vastaanottokeskukselta, järjestelykeskukselta, edustustolta ja hyvinvointialueen viranomaiselta;

8) työ- ja elinkeinotoimistolla on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta 1 §:n 1 momentin 1 kohdan käsittelytarkoituksessa ulkomaalaislain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot Maahanmuuttovirastolta, poliisilta, Rajavartiolaitokselta, edustustolta sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta;

9) hyvinvointialueen viranomaisella 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.

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 estä-

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, työ- ja elinkeinotoimistolla, ulkoministeriöllä ja edustustolla 1 §:n 1 momentin 1 kohdan *sekä* hyvinvointialueen viranomaisella 1 §:n 1 momentin 5 kohdan käsittelytarkoituksessa ulkomaalaislain, kansalaisuuslain, kausityölain, ICT-lain, tutkija- ja opiskelijalain, vastaanottolain, säilölain ja kotoutumislain mukaisten

Voimassa oleva laki

mättä 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.

Ehdotus

tehtävien hoitamiseksi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada maksutta välttämättömät luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä koskevat tiedot viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:ssä tarkoitetuilta tahoilta sekä yksityiseltä palveluntuottajalta ja ilman huoltajaa olevalle lapselle määrättyltä edustajalta.

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 ne ovat, 9 § osaksi laeissa 579/2015, 1487/2016, 965/2017, 479/2021 ja 720/2022, 10 §:n 1 momentti laissa 912/2021 ja 24 §:n 1 momentti laissa 1219/2020, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

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. Valtionosuutta myönnetään kuitenkin kansanopiston, opintokeskuksen, kansalaisopiston tai kesäyliopiston ylläpitäjälle sata

Ehdotus

9 §

Valtionosuuden määrä

Kansanopiston, kansalaisopiston tai kesäyliopiston ylläpitäjälle myönnetään valtionosuutta 57 prosenttia sekä opintokeskuksen tai liikunnan koulutuskeskuksen ylläpitäjälle 65 prosenttia 8 §:n mukaan lasketusta euromäärästä. Edellä 2 §:n 8 momentissa tarkoitettun oppilaitoksen ylläpitäjälle myönnetään valtionosuutta 57 prosenttia 8 §:n mukaan lasketusta euromäärästä.

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

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 (/) 16 §:ssä tarkoitettu voimassa oleva kotoutumissuunnitelma tai 17 §:ssä tarkoitettu voimassa oleva monialainen kotoutumissuunnitelma* taikka yhden vuoden aikana viimeisen kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman voimassaolon päättymisen jälkeen. *Lisäksi edellytetään, että koulutuksessa noudatetaan kotoutumisen edistämisestä annetun lain 26 §:n 4 momentissa tarkoitettuja aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita tai 26 §:n 5 momentin 1 kohdassa tarkoitettua Opetushallituksen laatimaa vapaan sivistystyön lukulaitokoulutuksen 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 tai 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 kuulutuaan 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. Lisäksi 7 a luvussa tarkoitettua koulutuksen järjestämiseen kansanopiston ylläpitäjälle myönnetään oppimateriaalilisä koulutukseen varatun valtion talousarviossa olevan määrärahan puitteissa. Oppimateriaalilisan euromäärästä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

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 opetustuntien määrän, joihin 9 §:n 1 momentin mukaisesti myönnetään sadan prosentin valtionosuus. Yhdistetyn oppilaitoksen osalta suoritteiden määrät vahvistetaan erikseen kullekin oppilaitosmuodolle.

24 §

Opiskelijoilta perittävät maksut

8 §:n mukaan lasketusta euromäärästä. Opetus- ja kulttuuriministeriö voi ylläpitäjää kuulutuaan 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. Lisäksi 7 a luvussa tarkoitettua koulutuksen järjestämiseen kansanopiston ylläpitäjälle myönnetään oppimateriaalilisä koulutukseen varatun valtion talousarviossa olevan määrärahan puitteissa. Oppimateriaalilisan euromäärästä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

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 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.

Opiskelijoilta voidaan periä opetuksesta kohtuullisia maksuja. Maksua ei kuitenkaan peritä kansanopiston, opintokeskuksen, kansalaisopiston tai kesäyliopiston järjestämästä koulutuksesta, jonka maahanmuuttaja suorittaa aikana, jona hänellä on kotoutumisen edistämisestä annetun lain 16 §:ssä tarkoitettu voimassa oleva kotoutumissuunnitelma tai 17 §:ssä tarkoitettu voimassa oleva monialainen kotoutumissuunnitelma, tai yhden vuoden aikana viimeisen kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman voimassaolon päättymisen jälkeen. Lisäksi edellytetään, että koulutuksessa mainitun lain 26 §:n 4 momentissa tarkoitettuja aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita tai 26 §:n 5 momentin 1 kohdassa tarkoitettua Opetushallituksen laatimaa vapaan sivistystyön lukutaitokoulutuksen opetussuunnitelmasuosittelusta. Maksua ei myöskään peritä tämän lain 7 a luvussa tarkoitettussa koulutuksessa eikä oppivelvollisuuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettussa koulutuksessa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

5.

Laki

työttömyysturvalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan työttömyysturvalain (1290/2002) 1 luvun 5 §:n 1 momentin 10 a ja 15 kohta, 2 luvun 10 §:n 4 momentti, 2 a luvun 9 §:n 1 momentin 2 ja 4 kohta sekä 7 kohdan c alakohta, 10 §:n 2 momentin 2 kohta, 11 §:n 1 momentin johdantokappale ja 13 §:n 1 momentin 4 kohta, 10 luvun 4 §:n 2 momentti sekä 11 luvun 4 §:n 1 momentin 5 kohta, sellaisina kuin niistä ovat, 1 luvun 5 §:n 1 momentin 10 a ja 15 kohta, 2 a luvun 11 §:n 1 momentin johdantokappale ja 13 §:n 1 momentin 4 kohta sekä 11 luvun 4 §:n 1 momentin 5 kohta laissa / , 2 luvun 10 §:n 4

momentti laissa 1267/2018 sekä 2 a luvun 9 §:n 1 momentin 2 ja 4 kohta ja 7 kohdan c alakohta, 10 §:n 2 momentin 2 kohta ja 10 luvun 4 §:n 2 momentti laissa 1380/2021, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

(Alla on kursivoitu tässä esityksessä ehdotetut uudet muutokset, ei niitä muutoksia, joita ehdotetaan eduskunnalle samanaikaisesti annetussa hallituksen esityksessä (HE xx/2022 vp, joka koskee työvoimapalvelu-uudistusta.)

1 luku

1 luku

Yleiset säännökset

Yleiset säännökset

5 §

5 §

Määritelmät

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

Tässä laissa tarkoitetaan:

10 a) *työllistymissuunnitelmaa korvaavalla suunnitelmalla* kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa (189/2001) tarkoitettua aktiivointisuunnitelmaa ja kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (1386/2010) tarkoitettua kotoutumissuunnitelmaa;

10 a) *työllistymissuunnitelmaa korvaavalla suunnitelmalla* kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa (189/2001) tarkoitettua aktiivointisuunnitelmaa ja kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (/) tarkoitettua kotoutumissuunnitelmaa tai monialaista kotoutumissuunnitelmaa ja työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetun lain (/) mukaista monialaista työllistymissuunnitelmaa;

15) *työllistymistä edistävällä palvelulla* julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettua työnhakuvalmennusta, uravalmennusta, työvoimakoulutusta ja työttömyysetuudella tuettua työnhakijan omaehtoista opiskelua, mainitun lain 4 luvun 5 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettua kokeilua, ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitettua työvoimakoulutusta, kotoutumisen edistämisestä annetun lain 22–24 §:ssä tarkoitettua omaehtoista opiskelua ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitettua kuntouttavaa työtoimintaa.

15) *työllistymistä edistävällä palvelulla* työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettua työnhakuvalmennusta, uravalmennusta, työvoimakoulutusta ja työttömyysetuudella tuettua työnhakijan omaehtoista opiskelua, mainitun lain 54 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettua kokeilua, ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitettua työvoimakoulutusta, kotoutumisen edistämisestä annetun lain 28–31 §:ssä tarkoitettua omaehtoista opiskelua ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitettua kuntouttavaa työtoimintaa.

2 luku

2 luku

Etuuden saamisen yleiset työvoimapolitiittiset edellytykset

10 §

Opiskelu

Jos 10 a §:ssä tarkoitetut opinnot, työvoimakoulutuksena järjestetyt opinnot, työttömyysetuudella tuetut työnhakijan omaehtoiset opinnot tai kotoutumisen edistämisestä annetun lain 22–24 §:ssä tarkoitetut omaehtoiset opinnot on järjestetty jaksoissa, työnhakijaa ei kyseisten opintojen perusteella pidetä päätoimisena opiskelijana jaksojen välisenä aikana.

2 a luku

Työvoimapolitiittisesti moitittava menettely

9 §

Työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvä menettely

Työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen seitsemän päivän ajalta laiminlyönnin tai muun menettelyn jälkeen, jos hän työttömänä tai palkkatuetussa työssä ollessaan taikka saadessaan työttömyysetuutta 3 luvun 3 §:n 3 momentin perusteella ilman 11 - 14 §:ssä tarkoitettua taikka näihin pätevyydeltään rinnastettavaa syytä 12 kuukauden aikana toisen kerran:

2) jättää saapumatta kotoutumisen edistämisestä annetun lain 9 §:ssä tarkoitettuun alkukartoitukseen;

4) kieltäytyy kotoutumisen edistämisestä annetun lain 9 §:ssä tarkoitettua alkukartoituksesta taikka muulla kuin 2 kohdassa tarkoitettulla menettelyllään aiheuttaa sen, ettei alkukartoitusta voida tehdä;

Etuuden saamisen yleiset työvoimapolitiittiset edellytykset

10 §

Opiskelu

Jos 10 a §:ssä tarkoitetut opinnot, työvoimakoulutuksena järjestetyt opinnot, työttömyysetuudella tuetut työnhakijan omaehtoiset opinnot tai kotoutumisen edistämisestä annetun lain 28—31 §:ssä tarkoitetut omaehtoiset opinnot on järjestetty jaksoissa, työnhakijaa ei kyseisten opintojen perusteella pidetä päätoimisena opiskelijana jaksojen välisenä aikana.

2 a luku

Työvoimapolitiittisesti moitittava menettely

9 §

Työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvä menettely

Työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen seitsemän päivän ajalta laiminlyönnin tai muun menettelyn jälkeen, jos hän työttömänä tai palkkatuetussa työssä ollessaan taikka saadessaan työttömyysetuutta 3 luvun 3 §:n 3 momentin perusteella ilman 11—14 §:ssä tarkoitettua taikka näihin pätevyydeltään rinnastettavaa syytä 12 kuukauden aikana toisen kerran:

2) jättää saapumatta kotoutumisen edistämisestä annetun lain 14 tai 15 §:ssä tarkoitettuun palvelutarpeen arviointiin;

4) kieltäytyy kotoutumisen edistämisestä annetun lain 14 tai 15 §:ssä tarkoitettua palvelutarpeen arvioinnista taikka muulla kuin 2 kohdassa tarkoitettulla menettelyllään aiheuttaa sen, ettei palvelutarpeen arviointia voida tehdä;

7) kieltäytyy seuraavasta palvelusta tai omalla menettelyllään aiheuttaa sen, ettei hänelle voida järjestää seuraavaa palvelua:

7) kieltäytyy seuraavasta palvelusta tai omalla menettelyllään aiheuttaa, ettei hänelle voida järjestää seuraavaa palvelua:

c) kotoutumisen edistämisestä annetun lain 22–24 §:ssä tarkoitettu omaehtoinen opiskelu; tai

c) kotoutumisen edistämisestä annetun lain 28–30 §:ssä ja 31 §:n 1 momentissa tarkoitettu omaehtoinen opiskelu; tai

10 §

10 §

Jatkuva työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvä menettely

Jatkuva työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvä menettely

Oikeus työttömyysetuuteen palautuu työsäolovelvoitteen asettamiseen johtaneen menettelyn jälkeen, kun henkilö on yhteensä vähintään 12 kalenteriviikkoa:

Oikeus työttömyysetuuteen palautuu työsäolovelvoitteen asettamiseen johtaneen menettelyn jälkeen, kun henkilö on yhteensä vähintään 12 kalenteriviikkoa:

2) osallistunut muuhun työllistymistä edistävään palveluun kuin työttömyysetuudella tuettuun omaehtoiseen opiskeluun tai kotoutumisen edistämisestä annetun lain 22–24 §:ssä tarkoitettuun omaehtoiseen opiskeluun;

2) osallistunut muuhun työllistymistä edistävään palveluun kuin työttömyysetuudella tuettuun omaehtoiseen opiskeluun tai kotoutumisen edistämisestä annetun lain 28–31 §:ssä tarkoitettuun omaehtoiseen opiskeluun;

11 §

11 §

Pätevä syy olla osallistumatta työnhakijan palveluprosessiin liittyviin toimiin

Pätevä syy olla osallistumatta työnhakijan palveluprosessiin liittyviin toimiin

Työnhakijalla on pätevä syy jättää saapumatta julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun 5 ja 6 §:ssä tarkoitettuun alkuhaastatteluun, työnhakukeskusteluun, täydentävään työnhakukeskusteluun, kotoutumisen edistämisestä annetun lain 9 §:ssä tarkoitettuun alkukartoitukseen sekä työllistymissuunnitelmaa korvaavan suunnitelman laatimis- ja tarkistamistilaisuuteen, jos:

Työnhakijalla on pätevä syy jättää saapumatta työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 31 ja 32 §:ssä tarkoitettuun alkuhaastatteluun, työnhakukeskusteluun, täydentävään työnhakukeskusteluun, kotoutumisen edistämisestä annetun lain 14 tai 15 §:ssä tarkoitettuun palvelutarpeen arviointiin sekä työllistymissuunnitelmaa korvaavan suunnitelman laatimis- ja tarkistamistilaisuuteen, jos:

13 §

13 §

Pätevä syy jättää hakematta työ- ja elinkeinotoimiston tarjoamaa työtä

Pätevä syy jättää hakematta työvoimaviranomaisen tarjoamaa työtä

Työnhakijalla on pätevä syy jättää hake-
matta työ- ja elinkeinotoimiston tarjoamaa
työtä:

4) kun tarjotun työn vastaanottaminen joh-
taisi hänestä itsestään riippumattomista syistä
työvoimakoulutuksen taikka julkisesta työ-
voimapalvelusta annetun lain 6 luvussa tar-
koitettujen tai kotoutumisen edistämisestä an-
netun lain 22–24 §:ssä tarkoitettujen työttö-
myysetuudella tuettujen omaehtoisten opinto-
jen keskeytymiseen.

10 luku

**Työllistymistä edistävien palvelujen ajalta
maksettavaa etuutta koskevat säännökset**

4 §

*Tämän lain poikkeava soveltaminen työllisty-
mistä edistävien palvelujen ajalta*

Työvoimakoulutuksen ja työttömyysetuu-
della tuetun työnhakijan omaehtoisen opiske-
lun sekä 2 luvun 10 §:n 2 momentissa tarkoi-
tetulla tavalla päätoimisena pidettävän kotou-
tumisen edistämisestä annetun lain 22–24
§:ssä tarkoitetun omaehtoisen luku- ja kirjoj-
tustaidon opiskelun aikana ei sovelleta 2 lu-
kua, 2 a luvun 1 §:ää ja 4 §:ssä työnantajan
yksilöidysti tarjoamasta työstä säädettyä, 3 lu-
vun 1 §:n 3 momenttia, 6 luvun 8 §:ää eikä 7
luvun 2 §:ää.

11 luku

Toimeenpanoa koskevat säännökset

4 §

Työvoimapoliittinen lausunto

Työ- ja elinkeinotoimisto antaa 1 luvun 4
§:n 3 momentissa tarkoitetun työvoimapoliit-
tisen lausunnon:

Työnhakijalla on pätevä syy jättää hake-
matta työvoimaviranomaisen tarjoamaa työtä:

4) kun tarjotun työn vastaanottaminen joh-
taisi hänestä itsestään riippumattomista syistä
työvoimakoulutuksen taikka työvoimapalve-
luiden järjestämisestä annetun lain 9 luvussa
tarkoitettujen tai kotoutumisen edistämisestä
annetun lain 28–31 §:ssä tarkoitettujen työt-
tömyysetuudella tuettujen omaehtoisten opin-
tojen keskeytymiseen.

10 luku

**Työllistymistä edistävien palvelujen ajalta
maksettavaa etuutta koskevat säännökset**

4 §

*Tämän lain poikkeava soveltaminen työllisty-
mistä edistävien palvelujen ajalta*

Työvoimakoulutuksen ja työttömyysetuu-
della tuetun työnhakijan omaehtoisen opiske-
lun sekä 2 luvun 10 §:n 2 momentissa tarkoi-
tetulla tavalla päätoimisena pidettävän kotou-
tumisen edistämisestä annetun lain 28–31
§:ssä tarkoitetun omaehtoisen luku- ja kirjoj-
tustaidon opiskelun aikana ei sovelleta 2 lu-
kua, 2 a luvun 1 §:ää ja 4 §:ssä työnantajan
yksilöidysti tarjoamasta työstä säädettyä, 3 lu-
vun 1 §:n 3 momenttia, 6 luvun 8 §:ää eikä 7
luvun 2 §:ää.

11 luku

Toimeenpanoa koskevat säännökset

4 §

*Työvoimaviranomaisen työvoimapoliittinen
lausunto*

Työvoimaviranomainen antaa 1 luvun 4 §:n
3 momentissa tarkoitetun työvoimapoliittisen
lausunnon:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

6) kotoutumisen edistämisestä annetun lain 25 §:ssä tarkoitetusta opiskelun tukiajasta, maahanmuuttajan velvollisuuksista sekä opintojen seurannasta ja keskeyttämisestä.

5) kotoutumisen edistämisestä annetun lain 32 §:ssä tarkoitetusta opiskelun tukiajasta, maahanmuuttajan velvollisuuksista sekä opintojen seurannasta ja keskeyttämisestä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

6.

Laki

oppivelvollisuuslain 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan oppivelvollisuuslain (1214/2020) 5 §:n 2 momentti 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 edistämisestä annetun lain (1386/2010) 20 §:n 2 momentissa tarkoitettuja aikuisten maahanmuuttajien kotoutuskoulutuksen opetussuunnitelman pe-

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 edistämisestä annetun lain (/) 26 §:n 4 momentissa tarkoitettuja aikuisten maahanmuuttajien kotoutuskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita tai 26 §:n 5 momentin 1 kohdassa tarkoi-

Voimassa oleva laki

Ehdotus

rusteita tai Opetushallituksen laatimaa maa-
hanmuuttajille tarkoitettun koulutuksen ope-
tussuunnitelmasuositusta.

tettua Opetushallituksen laatimaa vapaan si-
vistystyön lukutaitokoulutuksen opetussuunni-
telmasuositusta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

7.

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 §

*Holhousasioiden rekisteriin tallennettavat
tiedot*

Mitä edellä säädetään edunvalvojasta ja
päämiehestä, on sovellettava kansainvälistä
suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmis-
kaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta
annetun lain (746/2011) 39 §:ssä sekä kotou-
tumisen edistämisestä annetun lain
(1386/2010) 56 §:ssä tarkoitettuun lapsen
edustajaan ja lapseen silloin, kun edustajan
määräämistä koskeva tieto on tallennettava
holhousasioiden rekisteriin.

8 §

*Holhousasioiden rekisteriin tallennettavat
tiedot*

Mitä edellä säädetään edunvalvojasta ja
päämiehestä, on sovellettava kansainvälistä
suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmis-
kaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta
annetun lain (746/2011) 39 §:ssä sekä kotou-
tumisen edistämisestä annetun lain (/) 35
§:ssä tarkoitettuun lapsen edustajaan ja lap-
seen silloin, kun edustajan määräämistä kos-
keva tieto on tallennettava holhousasioiden
rekisteriin.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Voimassa oleva laki

Ehdotus

8.

Laki

kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 38 e §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 38 e §:n 2 momentti sellaisena kuin se on laissa 388/2015 seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

38 e §

38 e §

Auttamisjärjestelmässä oleva lapsi

Auttamisjärjestelmässä oleva lapsi

Ilman huoltajaa olevalle auttamisjärjestelmään otetulle lapselle määrätään edustaja siten kuin 5 luvussa ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) 7 luvussa säädetään.

Edustajan määräämisestä ilman huoltajaa olevalle auttamisjärjestelmään otetulle lapselle säädetään 5 luvussa ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain (/) 3 luvussa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

9.

Laki

kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) 3 §:n 4 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1389/2010, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 §

3 §

Soveltamisala

Soveltamisala

Tätä lakia ei sovelleta henkilöön, jolla on kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) mukaisesti oikeus kotoutumissuunnitelmaan. Laskettaessa 1 ja 2 momentin mukaisia määräaikoja otetaan kuitenkin työttömyyden perusteella kotoutumistukena maksettu työmarkkinatuki ja toimeentulotuki huomioon.

Tätä lakia ei sovelleta henkilöön, jolla on kotoutumisen edistämisestä *annetussa laissa (/)* tarkoitettu voimassa oleva kotoutumissuunnitelma tai monialainen kotoutumissuunnitelma taikka edellä tarkoitettuja suunnitelmia ei ole vielä laadittu. Laskettaessa 1 ja 2 momentin mukaisia määräaikoja otetaan kuitenkin työttömyyden perusteella kotoutumissuunnitelman ajalta maksettu työmarkkinatuki ja toimeentulotuki huomioon.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

10.

Laki

kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021) 1 §:n 1 momentin 20 kohta, ja
lisätään 1 §:n 1 momenttiin uusi 21 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

(Laki 618/2021 tulee voimaan 1.1.2023)

Voimassa oleva laki

1 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan käyttökustannuksiin myönnettävään valtionosuuteen sellaisiin kuntien tehtäviin (*valtionosuustehtävä*), joista säädetään:

20) ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä annetun lain (523/2015) 5 §:ssä.

(uusi 21 kohta)

Ehdotus

1 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan käyttökustannuksiin myönnettävään valtionosuuteen sellaisiin kuntien tehtäviin (*valtionosuustehtävä*), joista säädetään:

20) ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä annetun lain (523/2015) 5 §:ssä;

21) *kotoutumisen edistämisestä* annetun lain (/) 60 §:ssä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Valtioneuvoston asetus

osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnista

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään kotoutumisen edistämisestä annetun lain (/20) 14 ja 15 §:n nojalla:

1 §

Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sisältö

Kotoutumisen edistämisestä annetun lain (/20) 14 §:ssä tarkoitettuun osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin ja 15 §:ssä tarkoitettuun monialaiseen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin sisältyy alkuhaastattelu ja tarvittaessa tarkentavia toimenpiteitä.

2 §

Alkuhaastattelun sisältö

Alkuhaastattelussa on selvittettävä vähintään maahanmuuttajan osaaminen ja kotoutumisen yleiset valmiudet sekä kotoutumisen palvelutarpeet:

- 1) luku- ja kirjoitustaito;
- 2) suomen ja ruotsin kielen taito;
- 3) opiskelutaidot ja -valmiudet sekä työelämätaidot ja -valmiudet;
- 4) aikaisempi koulutus ja työkokemus;
- 5) erityistaitoihin liittyvä osaaminen ja muut vahvuudet;
- 6) omat työllistymis- ja koulutustoiveet sekä niitä koskevat tavoitteet;
- 7) yhteiskunnallinen osaaminen ja osallisuus; ja
- 8) elämäntilanne ja siitä johtuvat palvelutarpeet.

Edellä 1 momentissa säädetyn lisäksi monialaisessa osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnissa on selvittettävä:

- 1) mielenterveys- ja kuntoutuspalveluiden tarpeet;
- 2) työllisyys- ja koulutuspalveluiden tarpeet;
- 3) sosiaali- ja terveyspalveluiden tarpeet; ja
- 4) muut kotoutumista edistävien palveluiden tarpeet, toiveet ja tavoitteet.

3 §

Tarkentavat toimenpiteet

Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin tai monialaiseen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin voidaan sisällyttää alkuhaastattelussa saatujen tietojen perusteella muun muassa seuraavia tarkentavia toimenpiteitä:

- 1) henkilön osaamisen tunnistaminen;
- 2) luku- ja kirjoitustaidon selvittäminen;
- 3) suomen tai ruotsin kielen suullisen ja kirjallisen taidon selvittäminen;
- 4) opiskelutaitojen selvittäminen;
- 5) urasuunnittelu; ja
- 6) palvelutarpeiden tarkempi selvittäminen.

4 §

Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin toteutus

Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi tai monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi on toteutettava maahanmuuttajan äidinkielellä tai kielellä, jota maahanmuuttajan voidaan todeta asian laatuun nähden riittävästi ymmärtävän, jos maahanmuuttaja ei osaa kielilain (423/2003) mukaan viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä tai hän ei vammaisuutensa tai sairautensa vuoksi voi tulla ymmärretyksi.

Perusmuotoinen tai monialainen arviointi on toteutettava siten, että sen perusteella maahanmuuttajan tarve kotoutumista edistävän lain 16 §:ssä tarkoitettuun kotoutumissuunnitelmaan tai 17 §:ssä tarkoitettulle monialaiseen kotoutumissuunnitelmaan voidaan arvioida taikka hänet voidaan ohjata työhön, tarvettaan vastaavaan koulutukseen tai muihin kotoutumista edistäviin toimenpiteisiin ja palveluihin.

Perusmuotoinen tai monialainen arviointi on järjestettävä kunnan toimipisteessä tai muussa asiointipisteessä, ellei muu asioimistapa ole tarkoituksenmukaisempi painavasta syystä.

5 §

Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Valtioneuvoston asetus

monikielisestä yhteiskuntaorientaatiosta

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti, säädetään kotoutumisen edistämisestä annetun lain (/20) 25 §:n nojalla:

1 §

Monikielisen yhteiskuntaorientaation sisältö

Monikieliseen yhteiskuntaorientaatioon on sisällytettävä opetusta ainakin seuraavista aiheista:

- 1) suomalaisen yhteiskunnan arvot ja normit;
- 2) yksilön oikeudet ja velvollisuudet suomalaisessa yhteiskunnassa;
- 3) ihmisoikeudet, tasa-arvo ja yhdenvertaisuus;
- 4) perustiedot suomalaisen yhteiskunnan toiminnasta ja palveluista, mukaan lukien demokraattinen päätöksenteko sekä viranomaisten toiminta ja palvelut;
- 5) perustiedot työllisyydestä, yrittäjyydestä ja työmarkkinoista Suomessa;
- 6) perustiedot opiskelutaidoista ja -mahdollisuuksista;
- 7) perustiedot järjestö- ja vapaaehtoistoiminnasta sekä osallisuudesta;
- 8) kotoutumisen tavoitteet ja kotoutumista edistävät palvelut; sekä
- 9) oman talouden suunnittelu ja muu arjen toimijuuden vahvistaminen.

Kunta voi sisällyttää monikieliseen yhteiskuntaorientaatioon myös muuta kuin 1 momentissa tarkoitettua vähimmäissisältöä.

2 §

Monikielisen yhteiskuntaorientaation toteuttamiskieli

Monikielinen yhteiskuntaorientaatio on lähtökohtaisesti toteutettava siihen osallistuvien maahanmuuttajien äidinkielellä tai muutoin hyvin osaamalla kielellä. Monikielinen yhteiskuntaorientaatio voidaan kuitenkin toteuttaa tulkitsemista hyödyntäen, jos omakielisen opetuksen toteuttamista voidaan pitää kohtuuttomana monikieliseen yhteiskuntaorientaatioon osallistuvien kotoutuja-asiakkaiden vähäisen määrän, kielen harvinaisuuden tai muun perustellun syyn vuoksi.

3 §

Monikielisen yhteiskuntaorientaation muu toteuttaminen

Monikielinen yhteiskuntaorientaatio on toteutettava lähiopetuksena, ellei etäyhteyden käyttäminen ole osallistujien maantieteellisestä etäisyydestä tai muusta perustellusta syystä tarpeen.

Monikielinen yhteiskuntaorientaatio voidaan toteuttaa itseopiskeluna toimittamalla kotoutuja-asiakkaalle audio- tai kirjallista materiaalia siltä osin, kun kyseessä on 1 §:ssä tarkoitetun vähimmäissisällön ylittävä aihekokaisuus.

Edellä 1 momentista poiketen, monikielinen yhteiskuntaorientaatio voidaan toteuttaa osittain tai kokonaan itseopiskeluna toimittamalla kotoutuja-asiakkaalle audio- tai kirjallista materiaalia, jos kotoutuja-asiakkaan äidinkieli ja muut hyvin osaamat kielet ovat harvinaisia, millään edellä tarkoitettulla kielellä ei saada muodostettua monikieliseen yhteiskuntaorientaatioon osallistuvien ryhmää eikä tulkin järjestäminen onnistuisi ilman kohtuutonta vaivaa.

4 §

Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Valtioneuvoston asetus

kotoutumisen edistämiseen liittyvien kunnan ja hyvinvointialueen kustannusten korvaamisesta valtion varoista

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään kotoutumisen edistämisestä annetun lain (/20) 61 §:n ja 62 §:n nojalla:

1 §

Laskennallinen korvaus kunnalle

Valtion varoista maksetaan laskennallista korvausta kotoutumisen edistämisestä annetun lain (/20) 61 §:ssä tarkoitetun toiminnan järjestämisestä aiheutuvista kustannuksista:

1. Muulle kuin Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalle, mukaan lukien Helsingin kaupunki, 18 vuotta täyttäneestä henkilöstä 11 311 euroa ensimmäiseltä vuodelta ja 2 440 euroa toisesta vuodesta alkaen, 7–17-vuotiaasta henkilöstä 2 440 euroa ja tätä nuoremasta 6 988 euroa vuodessa; ja

2. Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalle 18 vuotta täyttäneestä henkilöstä 3 063 euroa ensimmäiseltä vuodelta ja 2 987 euroa toisesta vuodesta alkaen, 7–17-vuotiaasta henkilöstä 2 987 euroa ja tätä nuoremasta 7 351 euroa vuodessa.

2 §

Laskennallinen korvaus hyvinvointialueelle ja Ahvenanmaan terveys ja sairaanhoitoviranomaiselle

Valtion varoista maksetaan hyvinvointialueelle ja Helsingin kaupungille laskennallista korvausta kotoutumisen edistämisestä annetun lain 62 §:ssä tarkoitetun toiminnan järjestämisestä aiheutuvista kustannuksista 18 vuotta täyttäneestä henkilöstä 1 157 euroa ensimmäiseltä vuodelta ja 1 072 euroa toisesta vuodesta alkaen, 7–17-vuotiaasta henkilöstä 1 072 euroa ja tätä nuoremasta 1 069 euroa vuodessa.

Valtion varoista maksetaan Ahvenanmaan terveys- ja sairaanhoitoviranomaiselle laskennallista korvausta kotoutumisen edistämisestä annetun lain 62 §:ssä tarkoitetun toiminnan järjestämisestä aiheutuvista kustannuksista 18 vuotta täyttäneestä henkilöstä 525 euroa, 7–17-vuotiaasta henkilöstä 525 euroa ja tätä nuoremasta 706 euroa vuodessa.

3 §

Laskennallinen erityiskustannuskorvaus Ahvenanmaan kunnalle

Valtion varoista maksetaan Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalle laskennallista korvausta kotoutumisen edistämisestä annetun lain 65 §:n 3 momentissa tarkoitetun toiminnan järjestämisestä aiheutuvista kustannuksista seuraavasti:

- 1) ohjauksen ja neuvonnan järjestäminen x euroa henkilöä kohden;
- 2) muun kuin 2 §:ssä 3 ja 4 momentissa tarkoitetun henkilön tai työnhakijan osalta osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin tai monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin ja kotoutumissuunnitelman, monialaisen kotoutumissuunnitelman tai perheen kotoutumissuunnitelman laatiminen sekä 22 §:ssä tarkoitettu suunnitelman tarkistaminen 1 890 euroa henkilöä kohden;
- 3) muun kuin 2 §:ssä 3 ja 4 momentissa tarkoitetun henkilön osalta monikielisen yhteiskuntaorientaation järjestäminen 500 euroa henkilöä kohden; ja
- 4) kotoutumista edistävä monialainen yhteistyö x euroa henkilöä kohden.

4 §

Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Valtioneuvoston asetus

ilman huoltajaa olevan lapsen edustajalle maksettavasta palkkiosta ja kulukorvauksesta

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään kotoutumisen edistämisestä annetun lain (/20) 39 §:n 2 momentin nojalla ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 7 §:n 3 momentin nojalla, sellaisena kuin niistä on viimeksi mainittu laissa 1253/2011:

1 §

Soveltamisala

Tämän asetuksen mukaan Maahanmuuttoviraston on maksettava palkkio ja kulukorvaus ilman huoltajaa olevan lapsen edustajalle, joka on määrätty kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 39 §:n nojalla.

Tämän asetuksen mukaan elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksen (kehittämis- ja hallintokeskus) on maksettava palkkio ja kulukorvaus ilman huoltajaa olevan lapsen edustajalle, joka on määrätty kotoutumisen edistämisestä annetun lain (/20) 35 §:n nojalla.

2 §

Palkkioon ja kulukorvaukseen oikeuttava aika

Palkkio ja kulukorvaus maksetaan edustajan tehtävän hoitamisesta siitä päivästä, jona käräjäoikeus on määrännyt edustajan hoitamaan tehtävää. Palkkiota voidaan maksaa myös enintään kahdelta tunnilta ennen käräjäoikeuden päätöstä tehdystä työstä lapseen tutustumiseksi. Palkkio voidaan kuitenkin maksaa vasta käräjäoikeuden tehtyä edustajan määräämistä koskevan päätöksen.

Palkkiota ja kulukorvausta ei makseta ajalta sen päivän jälkeen, jona edustajan tehtävä on lakannut tai käräjäoikeus on vapauttanut edustajan tehtävästään, pois lukien perustellusta syystä asiakirjojen siirtämiseen käytettävä aika enintään kahdelta tunnilta.

3 §

Palkkion maksamisen perusteet

Palkkio on maksettava edustajan kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 41 §:ssä ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain 37 §:ssä tarkoitetun tehtävän hoitamiseen käyttämän tosiasiallisen ajan perusteella. Palkkion kokonaissummaa määritettäessä korvattava aika on pyöristettävä lähimpään 15 minuuttiin.

Palkkiota edustajan tehtävään sisältyvästä valmistelu-, selvitys- ja seurantatyöstä voidaan maksaa enintään yhdeltä tunnilta kuukaudessa. Lapseen tutustumiseen sekä tämän mielipiteiden ja toivomusten selvittämiseen käytettävästä ajasta palkkiota voidaan maksaa enintään kahdelta tunnilta kuukaudessa.

Edellä 2 momentista poiketen, voidaan palkkiota maksaa 2 momentissa tarkoitetuista tehtävistä useammalta kuin kahdelta tunnilta kuukaudessa, jos lapsen edun turvaaminen sitä edellyttää.

Edustajan tehtävien hoitamiseen sisältyy koulutukseen ja työnohjaukseen osallistumiseen käytetty aika, jos siitä on sovittu erikseen Maahanmuuttoviraston tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa.

Edustajan tehtävien hoitamiseen käytetyksi ajaksi ei sisälly matkustamiseen tai majoittumiseen käytetty aika.

4 §

Palkkion määrä

Edustajan tuntipalkkio on 45 euroa.

5 §

Korvattavat kulut

Edustajalle on korvattava seuraavat edustajan tehtävän hoitamisesta aiheutuneet kulut:

- 1) tavanomaiset toimisto- ja puhelinkulut;
- 2) valtion matkustussäännössä tarkoitetut matka- ja majoituskulut sekä päiväraha;
- 3) ansionmenetykset, kuitenkin enintään 60 euroa vuorokaudelta;
- 4) Maahanmuuttoviraston tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen etukäteen hyväksymään edustajan tehtävän hoitamisen kannalta tarpeelliseen koulutukseen, työnohjaukseen tai edustajien tapaamiseen osallistumisesta aiheutuneet kulut; ja
- 5) rikosrekisteriotteesta peritty maksu, kuitenkin enintään kaksi maksua vuodessa.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuja kuluja voidaan maksaa myös ennen 2 §:ssä tarkoitettua määräajoin päätöstä tehdystä työstä aiheutuneista kuluista, jos siitä on sovittu Maahanmuuttoviraston tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa.

6 §

Palkkion ja kulukorvauksen hakeminen

Edustajan on haettava palkkiota ja kulukorvausta Maahanmuuttovirastolta tai kehittämis- ja hallintokeskukselta tähän tarkoitukseen vahvistetulla lomakkeella.

Palkkiota ja muita kuin matkasta aiheutuneita kulukorvauksia on haettava kahden kuukauden kuluessa palkkion perusteen tai kulujen syntymisestä. Maahanmuuttovirasto tai kehittämis- ja hallintokeskus voi perustellusta syystä myöntää korvauksia myös määräajan ylittäneen hakemuksen perusteella.

Korvausta matkan kustannuksista on haettava valtion matkustussäännön mukaisesti.

7 §

Korvaushakemuksen sisältö

Palkkion ja kulukorvauksen maksamiseksi edustajan on annettava hakemuksessaan seuraavat tiedot:

- 1) edustajan nimi, henkilötunnus, yhteystiedot ja pankkiyhteys;
- 2) edustettavan lapsen nimi, Maahanmuuttoviraston asiakasnumero, syntymäaika ja asuinpaikka;
- 3) edustajaksi määrittämisen ajankohta;
- 4) edustajan ennakkoperintälaissa (1118/1996) tarkoitettua ennakonpidätystä varten tarvittavat tiedot;

- 5) palkkiovaatimus eriteltynä toimenpiteisiin ja niihin käytettyyn aikaan päivittäin;
6) valtion matkustussäännön mukaiset matkalaskussa vaadittavat tiedot; sekä
7) tiedot muista 5 §:ssä tarkoitetuista kuluista.
Hakemuksen liitteenä on toimitettava jäljennös käräjäoikeuden päätöksestä edustajaksi mää-
räämisestä.

8 §

Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

5.

Valtioneuvoston asetus

valtakunnalliseen kotoutumisen tietovarantoon tallennettavista tiedoista

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti, säädetään kotoutumisen edistämisestä annetun lain (/20) 75 §:n nojalla:

1 §

Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin ja monialaisen osaamisen ja kotoutu- misen palvelutarpeen arvioinnin tallentaminen

Kunnan on tallennettava kotoutumisen edistämisestä annetun lain (/20) 75 §:ssä tarkoitet-
tuun valtakunnalliseen tietovarantoon kyseisen lain 14 §:ssä tarkoitetun osaamisen ja kotoutu-
misen palvelutarpeen arvioinnin ja 15 §:ssä tarkoitetun monialaisen osaamisen ja kotoutumisen
palvelutarpeen arvioinnin laatimispäivämäärä, sisältö, hankitut asiantuntija-arvioinnit, suunnit-
teltu kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman laadinta-ajankohta, laa-
tijoiden yhteystiedot ja tieto siitä, mistä arviointiin sisällytetyt tiedot on saatu. Kunta voi tallen-
taa myös muita arviointiin liittyviä tietoja, jotka ovat välttämättömiä kotoutumisen edistämi-
sestä annetun lain mukaisten tehtävien toteuttamiseen.

2 §

Kotoutumissuunnitelman, monialaisen kotoutumissuunnitelman ja perheen kotoutumissuunni- telman tallentaminen

Kunnan on tallennettava valtakunnalliseen tietovarantoon kotoutumisen edistämisestä an-
netun lain 16 §:ssä tarkoitetun kotoutumissuunnitelman, 17 §:ssä tarkoitetun monialaisen kotou-
tumissuunnitelman ja 21 §:ssä tarkoitetun perheen kotoutumissuunnitelman laatimispäivä-
määrä, tavoitteet, sovitut toimenpiteet ja palvelut ja muu sisältö, laatijoiden yhteystiedot sekä
suunniteltu seuraava päivitysajankohta.

Kunta voi tallentaa myös muita suunnitelmaan liittyviä tietoja, jotka ovat välttämättömiä ko-
toutumisen edistämisestä annetun lain mukaisten tehtävien toteuttamiseen.

3 §

Kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman tarkistuksen tallentaminen

Kunnan on tallennettava valtakunnalliseen tietovarantoon kotoutumisen edistämisestä annetun lain 22 §:ssä tarkoitetun kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman tarkistamiseen liittyvät tiedot.

Hyvinvointialueen on tallennettava valtakunnalliseen tietovarantoon kotoutumisen edistämisestä annetun lain 22 §:n 3 momentissa tarkoitetussa tilanteessa monialaisen kotoutumissuunnitelman tarkistamiseen liittyvät tiedot, jos suunnitelmaa tarkistetaan ja muutetaan vain hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevan palvelun osalta.

Myös perheen kotoutumissuunnitelman tarkistamiseen liittyvät tiedot on tallennettava valtakunnalliseen tietovarantoon.

Suunnitelman tarkistuksesta on tallennettava ainakin tarkistuspäivämäärä, kotoutuja-asiakkaan palveluihin ja toimenpiteisiin osallistumisen tulokset, suunnitelmaan tehtävät muutokset, laatijoiden yhteystiedot sekä suunniteltu seuraava päivitysajankohta.

Kunta tai hyvinvointialue voi tallentaa myös muita suunnitelman tarkistamiseen liittyviä tietoja, jotka ovat välttämättömiä kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaisten tehtävien toteuttamiseen.

4 §

Tietojen tallentaminen ohjaus- ja neuvontapalveluissa

Kunta voi tallentaa maahanmuuttajan suostumuksella kotoutumisen edistämisestä annetun lain 10 §:ssä tarkoitetun ohjaus- ja neuvontapalvelun järjestämisessä tietoja maahanmuuttajan tunnistetuista palvelutarpeista ja maahanmuuttajan ohjaamisesta palveluihin sekä muista maahanmuuttajan kotoutumiseen liittyvistä asioista, jos se on tarpeen maahanmuuttajan kotoutumisen edistämiseksi.

5 §

Voimaantulo

Tämä asetus tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
