

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä

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. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi viranomaisten tehtävistä ja yhteistyöstä kotoutumisen edistämiseksi sekä kotouttamisen yhteensovittamisesta ja seurannasta hallinnon eri tasoilla. Kotoutumisen edistämisen suunnittelu ja kehittäminen sovitettaisiin yhteen maakunnan ja kunnan muun suunnittelun kanssa.

Kotoutumista edistäviä palveluita järjestettäisiin osana maakunnan järjestämisvastuulla olevia kasvupalveluita ja sosiaali- ja terveystalvueluita, kunnallisia perustalvueluita ja kansallista koulutusjärjestelmää sekä muina kotoutumista edistävinä palveluina. Maakunnan olisi tarvittaessa yhteistyössä kunnan, muun viranomaisen ja palveluntuottajan kanssa huolehdittava kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittamisesta siten, että maahanmuuttaja saa tarvitsemansa palvelut tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena.

Kotouttamisen kehittämisen kannalta keskeiset ministeriöt määrittelsivät kukin omaa hallinnonalaansa varten kotouttamisen kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet osana hallinnonalaansa toiminnan ja talouden suunnittelua. Valtioneuvosto päättäisi kotouttamisen valtakunnallisesta kehittämisestä laatimalla valtion kotouttamisohjelman neljäksi vuodeksi kerrallaan.

Maakunnalle säädettäisiin yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä, suunnittelusta ja seurannasta maakunnassa. Maakunnan 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. Maakunnan olisi suunnittelussaan otettava huomioon kotouttamisen valtakunnalliset tavoitteet ja yhteensovitettava suunnittelu alueensa kuntien kanssa. Lisäksi maakunnan olisi arvioitava ennakoon ja otettava huomioon päätösten vaikutukset eri maahanmuuttajaryhmiin.

Kunta säilyisi jatkossakin keskeisenä kotouttamisen toimijana eikä esityksellä muutettaisi kunnan yleisvelvoitetta vastata kunnan maahanmuuttaja-asukkaiden kotoutumista edistävien palveluiden suunnittelusta, kehittämisestä ja järjestämisestä kuntatasolla. Laissa määriteltäisiin kunnan kotouttamisen suunnittelun ja kehittämisen sisältö. Sekä maakunnan että kunnan tulisi edistää kotouttamista monialaisena yhteistyönä.

Esityksen mukaan valtio maksaisi laskennallista korvausta kansainvälistä suojelua saavien vastaanotosta ja kotoutumista edistävien palvelujen järjestämisestä kunnille. Alkukartoituksen järjestämisestä maksettava laskennallinen korvaus sekä tulkitsemisesta aiheutuvien kustannusten korvaus sisällytettäisiin laskennalliseen korvaukseen. Valtion kunnille maksamien erityiskustannusten korvaamisesta pääosin luovuttaisiin ja ne siirrettäisiin maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen. Myös osa tulkitsemisesta aiheutuvista kustannuksista siirrettäisiin maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen.

Esityksellä vahvistettaisiin kansainvälistä suojelua saavien kuntaan ohjaamisen suunnittelua ja selkiytettäisiin maakunnan, vastaanottokeskusten ja Maahanmuuttoviraston vastuita kuntaan

ohjaamisessa. Vastuu ilman huoltajaa tulleiden asumisen järjestämisestä siirrettäisiin ELY-keskuksilta ja kunnilta maakunnille. Ilman huoltajaa tulleiden perhehoitoa koskevia säännöksiä selkeytettäisiin ja lakiin lisättäisiin perheryhmäkotien rinnalle pääasiassa jälkihuoltoikäisille suunnattu tuetun asumisen malli. Myös jälkihuollon järjestämisen velvoitetta vahvistettaisiin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2021.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	3
YLEISPERUSTELUT.....	5
1 JOHDANTO.....	5
2 NYKYTILA.....	6
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	6
Maahanmuuton yleiskuva.....	6
Kotouttamista koskeva lainsäädäntö.....	7
Kotoutumisen edistämisen toimijat.....	8
Kotoutumislain mukaiset alkuvaiheen palvelut.....	10
Kotoutumiskoulutus.....	11
Maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolut.....	13
Maahanmuuttajien työmarkkina-asema.....	15
Maahanmuuttajaperheiden kotoutuminen.....	16
Maahanmuuttajalasten ja -nuorten koulutuspolut.....	17
Kotoutumisen edistäminen sosiaali- ja terveyspalveluissa.....	19
Maahanmuuttajat kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimessa.....	20
Maahanmuuttajien asuminen.....	21
Hyvät etniset suhteet, kansalaisyhteiskunta ja osallisuus.....	21
Kotouttamispolitiikan toimeenpanon seuranta.....	23
Kansainvälistä suojelua saavien kuntiin ohjaaminen.....	23
Ilman huoltajaa maassa olevat alaikäiset.....	24
2.2 Kansainvälinen kehitys ja Euroopan unionin toimet.....	25
Pohjoismaat.....	25
Norja.....	25
Ruotsi.....	26
Tanska.....	26
Euroopan unioni.....	27
2.3 Nykytilan arviointi.....	28
Kotoutumisen edistämisen suunnittelu, ohjaus ja seuranta.....	28
Maahanmuutto ja alueiden elinvoima.....	30
Monialainen yhteistyö ja kotouttamisen kumppanuudet.....	31
Alkuvaiheen palvelut.....	32
Kotoutumiskoulutus.....	34
Maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolut.....	35
Maahanmuuttajaperheiden kotoutuminen.....	39
Maahanmuuttajalasten ja -nuorten koulutuspolut.....	41
Maahanmuuttajien terveys ja hyvinvointi ja kotoutumisen edistäminen sosiaali- ja terveyspalveluissa.....	44
Maahanmuuttajat kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimessa.....	46
Sukupuoli ja kotoutuminen.....	47
Haavoittuvassa asemassa olevat ja ikääntyneet maahanmuuttajat.....	49
Maahanmuuttajien asuminen.....	50
Hyvät väestösuhteet, asenneilmapiiri ja osallisuus.....	51
Kansainvälistä suojelua saaneiden kuntiin ohjaus.....	52

	Ilman huoltajaa maassa olevat alaikäiset	54
3	ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	55
3.1	Tavoitteet	55
3.2	Keskeiset ehdotukset.....	55
	Kotoutumisen edistämisen suunnittelu, kehittäminen, yhteensovittaminen ja seuranta ..	55
	Kotoutumista edistävien palveluiden järjestäminen.....	57
	Kasvupalveluiden järjestämisvastuu Uudenmaan maakunnassa.....	59
	Kuntaan ohjaaminen	59
4	ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	59
4.1	Taloudelliset vaikutukset	59
	Vaikutukset julkiseen talouteen ja kuntatalouteen.....	65
4.2	Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	66
	Yleistä	66
	Suunnittelu, kehittäminen, yhteensovittaminen ja seuranta	67
	Kuntaan ohjaaminen	68
	Palveluiden järjestäminen	69
4.3	Henkilöstövaikutukset.....	73
4.4	Yhteiskunnalliset vaikutukset	74
4.5	Vaikutukset maahanmuuttajiin	77
	Kotoutumispalvelut.....	77
	Perheet, lapset ja nuoret	80
4.6	Sukupuolivaikutukset.....	82
5	ASIAN VALMISTELU.....	85
6	RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ	86
	YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	87
1	LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT	87
1.1	Laki kotoutumisen edistämisestä	87
	1 luku Yleiset säännökset	87
	2 luku Kotoutumista edistävät palvelut	93
	3 luku Kotoutumisen edistäminen maakunnassa	119
	4 luku Kotoutumisen edistäminen kunnassa.....	124
	5 luku Valtion kotoutumista edistävät toimet	129
	6 luku Kuntaan ohjaaminen	131
	7 luku Kustannusten korvaaminen.....	134
	8 luku Ilman huoltajaa maassa asuvaa lasta ja nuorta koskevat säännökset.....	139
	9 luku Erinäiset säännökset.....	145
	10 luku Voimaantulo	150
	LAKIEHDOTUS	159
	Laki kotoutumisen edistämisestä	159

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Esitys perustuu hallituksen huhtikuussa 2016 tekemään linjaukseen maakunnalle siirtyvistä tehtävistä vuoden 2021 alusta lukien. Linjauksen mukaan maakunnat vastaavat alueellisista kehittämis tehtävistä ja elinkeinojen edistämisen tehtävistä, alueiden käytön ohjauksesta ja suunnittelusta sekä maakunnallisen identiteetin ja kulttuurin edistämisestä. Lisäksi maakunnat vastaavat maakunnalle lain perusteella annettavista muista alueellisista palveluista mukaan lukien kotoutumisen edistäminen.

Maakuntauudistuksen jälkeen Suomen julkinen hallinto järjestetään kolmella tasolla, jotka ovat valtio, maakunta ja kunta. Maakuntauudistuksen myötä maakunnille siirtyy tehtäviä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (ELY-keskus), työ- ja elinkeinotoimistoista (TE-toimisto), aluehallintovirastoista, maakuntien liitoista ja kunnista. ELY-keskukset, TE-toimistot ja maakuntien liitot lakkautetaan 1.1.2021 lukien.

Maakuntauudistuksen lisäksi esitys perustuu hallituksen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta ja aluekehittämisjärjestelmän- ja kasvupalvelu-uudistuksista aiheutuviin muutoksiin. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavalla lailla sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirretään kunnilta maakunnille. Useassa kunnassa maahanmuuttajien kotoutumisen edistäminen on järjestetty kunnan sosiaalitoimessa, joten jatkossa sosiaalipalveluita tarvitsevat maahanmuuttajat ovat maakunnan sosiaalipalvelun asiakkaita. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen jää kuntien tehtäväksi, mutta myös maakuntien tulee omassa toiminnassaan huolehtia tästä tehtävästä. Tältä osin on tarkoituksenmukaista yhteensovittaa maakunnan ja kunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kotoutumisen edistämisen kanssa.

Lakiehdotus kytkeytyy myös työ- ja elinkeinoministeriössä valmisteltuun esitykseen laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista. Lakiehdotus alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista uudistaa aluekehittämistä koskevaa sääntelyä sekä siirtää työvoima- ja yrityspalvelut maakuntien vastuulle siihen liittyvine toimintamalleineen. Lisäksi lakiehdotuksella kytketään kasvupalvelut aluekehittämisen olennaiseksi työvälineeksi maakuntien vastatessa sekä aluekehittämisestä että kasvupalveluista alueellaan. Lakiehdotuksessa tarkoitettut kasvupalvelut muodostuvat nykyisistä yrityspalveluista ja julkisista työvoima- ja yrityspalveluista. Kasvupalveluiden asiakkaisiin lukeutuisivat myös maahanmuuttajat, jotka tarvitsevat työllistymistä edistäviä kotoutumispalveluita.

Maakunta-, sosiaali- ja terveydenhuolto- sekä aluekehittämisjärjestelmän- ja kasvupalvelu-uudistukset vaikuttavat viranomaisvastuisiin maahanmuuttajien kotoutumisen edistämässä. Esityksen mukaan kotoutumista edistäviä palveluita järjestettäisiin osana maakunnallisia kasvupalveluita ja sosiaali- ja terveystalouksia, kunnallisia peruspalveluita ja kansallista koulutusjärjestelmää sekä muina kotoutumista edistävinä palveluina. Hallituksen esityksen laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista lähtökohtana on se, että maakunta valitsisi kasvupalvelujen tuottajat tai se voisi tuottaa kasvupalvelut itse. Myös palveluprosessiin liittyviä tehtäviä voitaisiin antaa palveluntuottajien hoidettavaksi. Kilpailutilanteessa maakunnan tulisi tuottaa palvelut yhtiömuodossa. Myös sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotantoa monipuolistetaan siten, että maakunnan omilla sekä yksityisillä ja kolmannen sektorin palvelun tuottajilla on tasapuoliset toimintaedellytykset tuottaa kaikkia markkinoilla olevia palveluja. Tähän liittyen valmistellaan erikseen asiakkaan valinnanvapautta koskeva lainsäädäntö. Uudistusten myötä yksityisten yritysten ja kolmannen sektorin mahdollisuus tuottaa palveluja ja palveluprosessia laajenee nykyisestä.

Kuntien tehtäväkentässä tapahtuu sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistusten johdosta merkittäviä muutoksia, jotka otetaan esityksessä huomioon. Kunta säilyy jatkossakin keskeisenä kotouttamisen toimijana eikä esityksellä muutettaisi kunnan yleisvelvoitetta vastata kunnan maahanmuuttaja-asukkaiden kotoutumista edistävien palveluiden suunnittelusta ja kehittämisestä kuntatasolla. Kunnat vastaavat sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistusten jälkeenkin useasta kotoutumisen kannalta merkittävästä toimialasta, kuten työllisyyden edistämisestä, koulutuksesta, osaamisen ja sivistyksen sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä, liikunta-, kulttuuri- ja muista vapaa-ajan palveluista, nuorisotoimesta, paikallisesta elinkeinopolitiikasta, kaupunkisuunnittelusta ja pääosin asuntopolitiikasta. Kotoutumista edistävien toimijoiden vastuiden muuttuessa on oleellista varmistaa maakunnallisten ja kunnallisten palveluiden sujuva yhteensovittaminen.

Esityksen mukaan maakunnalla olisi yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä, suunnittelusta ja seurannasta maakunnassa ja kunnalla kunnassa. Maakunta vastaisi maakunnan ja kunnan kotouttamisen kehittämisen, suunnittelun ja seurannan yhteensovittamisesta. Lisäksi kotouttamisen suunnittelu yhteensovitettaisiin maakunnan ja kunnan muun suunnittelun kanssa kotouttamisen valtavirtaistamiseksi. Kotoutumisen suunnittelu ja kehittäminen yhteensovitetaan maakunnan aluekehitystä, elinvoimaa, hyvinvointia ja terveyttä sekä tarvittaessa muuta toimintaa koskevan suunnittelun ja kehittämisen kanssa.

Maakunta-, sosiaali- ja terveydenhuolto- ja aluekehitys- ja kasvupalvelu-uudistusten ohella kotoutumislain uudistamistarpeeseen vaikuttaa maahanmuuton kasvu. Maahanmuuttajien määrän kasvu edellyttää, että sekä peruspalvelut että erityiset kotoutumista edistävät palvelut soveltuvat entistä suuremmalle määrälle ja moninaisista syistä Suomeen muuttaville maahanmuuttajille. Monimuotoinen maahanmuutto merkitsee myös mahdollisuutta hyödyntää maahanmuuttajien työpanosta työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmissa ja työvoiman saatavuuden haasteissa edellyttäen, että tulijat pääsevät työmarkkinoille. Maahanmuutolla on myös merkittävä vaikutus alueiden kansainvälistymis- ja elinvoimakehitykseen. Etenkin kansainvälisten osaajien osaamista ja verkostoja hyödyntämällä voidaan edistää eri alueiden yritysten kasvua, kansainvälistymistä ja innovaatiopohjaa.

Esityksessä huomioidaan syyskuussa 2016 hyväksytyn valtion kotouttamisohjelman sekä vuonna 2015 kasvaneen turvapaikanhaun myötä toukokuussa 2016 hyväksytyn hallituksen kotouttamisen toimintasuunnitelman tavoitteet: maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolkujen nopeuttaminen, kansainvälistä suojelua saavien kuntiin siirtymisen tehostaminen, maahanmuuttajataustaisten perheiden, lasten ja nuorten kotoutuminen, monialaisen yhteistyön tehostaminen sekä maahanmuuttajien osaamisen hyödyntäminen elinkeino- ja innovaatiopolitiikassa. Niin ikään myönteinen asenneilmapiiri maahanmuuttajia kohtaan ja hyvät väestösuhteet yhteiskunnassa ovat valtion kotouttamisohjelman ja yleisen kotouttamispolitiikan läpileikkäviä tavoitteita, jotka huomioidaan esityksessä.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Maahanmuuton yleiskuva

Vuoden 2016 lopussa Suomessa asui vakinaisesti Tilastokeskuksen mukaan noin 240 000 ulkomaan kansalaista ja 360 000 ulkomailla syntynyttä henkilöä. Vieraskielisten määrä oli noin 350 000 henkilöä. Ulkomaan kansalaisten maahanmuutto kaksinkertaistui vuosina 2000—2010 noin kymmenestä tuhannesta kahteenkymmeneen tuhanteen vuodessa. Vuonna 2016 Suomeen muutti noin 27 000 ulkomaan kansalaista.

Vuonna 2016 Suomessa asuvista ulkomaalaistaustaisista henkilöistä yli puolet (56 %) oli eurooppalaistaustaisia. Aasialaistaustaisia oli noin neljännes (27 %) ja afrikkalaistaustaisia reilu kymmenes (13 %). Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan Suomeen saavutaan EU:n ulkopuolisista maista ennen kaikkea perhesyiden, opiskelun ja työn vuoksi. Kansainvälisen suojelun perusteella on tyypillisesti myönnetty noin kymmenesosa oleskeluluvista. Vuonna 2015 kasvaneen turvapaikanhaun myötä vuonna 2016 kansainvälisen suojelun perusteella myönnettyjen oleskelulupien osuus nousi noin neljännekseen (26 %) kaikista myönteisistä oleskelulupapäätöksistä. Vuoden 2015 jälkeen turvapaikanhakijoiden määrä on tasaantunut edellisten vuosien tasolle. Vuonna 2017 myönnetyistä ensimmäisistä oleskeluluvista 43 % (9 089) myönnettiin perhesyistä, 32 % (6 751) työn, 24 % (5 194) opiskelun ja 1 % (306) muusta syystä. Tämän lisäksi kansainvälisen suojelun perusteella turvapaikkamenettelyssä myönnettiin 3 784 oleskelulupaa. Kiintiöpakolaisia vastaanotettiin 1 088.

Maahanmuuttajat ja maahanmuuttajataustaiset ovat ikärakenteeltaan kantaväestöä nuorempia. Ulkomailla syntyneistä lähes 80 prosenttia on alle 50-vuotiaita, kun Suomessa syntyneistä vastaavaan ikäryhmään kuuluu 57 prosenttia väestöstä. Vuodesta 2004 lähtien toisen sukupolven alle 18-vuotiaiden lasten ja nuorten lukumäärä on ollut suurempi kuin ensimmäisen sukupolven.

Vieraskielisistä yli 70 % asuu Uudenmaan, Varsinais-Suomen ja Pirkanmaan maakunnissa. Kuten muuallakin Länsi-Euroopassa, myös Suomessa maahanmuuttajat keskittyvät suurimpiin kaupunkikeskuksiin. Vuonna 2016 koko maan vieraskielisestä väestöstä 26 prosenttia asui Helsingissä ja 49 prosenttia pääkaupunkiseudulla. Vuoden 2017 alussa Espoossa vieraskielisiä asukkaita oli 15 prosenttia, Helsingissä 15 ja Vantaalla noin 17 prosenttia. Vieraskielisten osuus koko väestöstä oli noin kuusi prosenttia vuonna 2016. Vuonna 2030 Helsingin seudulla asuu kaupungin väestöennusteen mukaan jo noin 350 000 vieraskielistä.

Kotouttamista koskeva lainsäädäntö

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

daan tukea siirtymää yksilöllisen kotoutumissuunnitelman laatimiseen, kotoutumiskoulutukseen, erilaisiin työllistymistä edistäviin palveluihin ja työelämään.

Kotoutumislaisissa säädetään viranomaisten tehtävistä kotoutumisen edistämisessä. Lain lähtökohtana on poikkihallinnollisuus ja kotoutumisen edistäminen laajasti osana eri politiikkaaloja sekä monialainen yhteistyö kotoutumista edistävien palveluiden toteuttamisessa.

Kotoutumisen edistämisen toimijat

Kotoutumislain 4 luvussa säädetään valtion kotouttamista edistävästä toimista. Luvussa määritellään työ- ja elinkeinoministeriön, ELY-keskuksen, aluehallintoviraston ja TE-toimiston tehtävät. Lisäksi säädetään kotoutumisen edistämisen yhteistyön ja yhteensovittamisen välineistä.

Työ- ja elinkeinoministeriöllä on yleisvastuu kotouttamisen yleisestä kehittämisestä, ohjauksesta, seurannasta ja yhteensovittamisesta. Kotoutumislain uudistuksessa vuonna 2011 lakiin sisällytetty valtion kotouttamisohjelma on laadittu kahdesti, ja siinä on asetettu valtakunnalliset tavoitteet ja toimenpiteet kotouttamispolitiikan koordinoitulle tavoitteiden asettamiselle. Työ- ja elinkeinoministeriön ohella myös muut kotouttamisen kehittämisen kannalta keskeiset ministeriöt määrittelevät valtion kotouttamisohjelmassa hallinnonalansa kotouttamisen kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet osana hallinnonalansa toiminnan ja talouden suunnittelua. Lisäksi lakisääteinen ministeriöiden välinen yhteistyöelin kokoontuu säännöllisesti, ja ohjaa ja seuraa valtion kotouttamisohjelman toimeenpanoa.

ELY-keskukset vastaavat kotouttamisen alueellisesta kehittämisestä, yhteistyöstä, yhteensovittamisesta ja seurannasta. Niiden vastuulla on myös kuntien ja TE-toimistojen tukeminen ja neuvonta, TE-toimistojen ohjaus kotoutumisen ja työllistymisen edistämisessä sekä kotoutumiskoulutuksen suunnittelu, hankinta ja valvonta. Lisäksi keskukset vastaavat pakolaisten kuntaan osoittamisen alueellisen strategian laatimisesta ja toimeenpanosta. ELY-keskus sopii myös ilman huoltajaa maassa asuville alaikäisille tarkoitettujen perheryhmäkotien ja muiden asuinyksiköiden perustamisesta ja vastaa toiminnan valvontaan liittyvistä tehtävistä. Lisäksi ELY-keskusten tehtävänä on edistää hyviä etnisiä suhteita sekä kulttuurien välistä vuoropuhelua. ELY-keskus voi asettaa alueellisen maahanmuuttoasioiden toimikunnan.

Maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisen alueelliseen yhteensovittamiseen, suunnitteluun, ohjaukseen ja seurantaan liittyvät tehtävät on keskitetty seitsemään ELY-keskukseen, jotka Lapin ELY-keskusta lukuun ottamatta hoitavat näitä tehtäviä laajennetulla toimialueella. Muita kotoutumisen edistämiseen liittyviä tehtäviä hoidetaan kaikissa ELY-keskuksissa. Kotouttamisen alueellisen yhteensovittamisen, suunnittelun, ohjauksen ja seurannan keskittämisen tavoitteena oli tehostaa olemassa olevien voimavarojen käyttöä sekä vahvistaa kotouttamiseen ja hyviin etnisiin suhteisiin liittyvien tavoitteiden kytkemistä laajemmin ELY-keskusten toimintaan ja strategioihin.

Aluehallintovirasto osallistuu kotoutumislain mukaan toimialaansa kuuluvissa asioissa maahanmuuttajien kotoutumista edistävien ja tukevien toimenpiteiden ja palveluiden suunnitteluun, ohjaukseen ja valvontaan sekä huolehtii, että maahanmuuttajien tarpeet otetaan huomioon muita aluehallintoviraston toimialaan kuuluvia palveluja ja toimenpiteitä suunniteltaessa ja järjestettäessä.

TE-toimistoilla on päävastuu työnhakijoiksi ilmoittautuneiden maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisestä. Osana kotoutumisen, kotouttamisen ja etnisten suhteiden seurantaan toteutettiin vuonna 2015 valituille kunnille ja TE-palveluille suunnatut palvelukyselyt, joissa kartoitettiin viranomaisten näkemyksiä kunnan ja TE-palveluiden maahanmuuttajille tarjoamien ko-

touttamis- ja peruspalveluiden kattavuudesta sekä vastaavuudesta maahanmuuttajaväestön tarpeisiin. TE-toimistoille suunnatun palvelukyselyn mukaan kotoutujien ja muiden maahanmuuttajien palvelut on eri toimistoissa organisoitu eri tavoin. Uudenmaan ja Lapin TE-toimistoa lukuun ottamatta kotoutujien palvelu on TE-toimistossa eriytetty ja useimmiten kaikki kotoutumislain piiriin kuuluvat maahanmuuttajat ohjataan kotoutujien palveluun erikoistuneelle asiantuntijalle.

Kotoutumisen edistämisestä paikallistasolla säädetään lain 3 luvussa. Paikallistasolla kunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä, suunnittelusta ja seurannasta. Lisäksi kunnan tulee huolehtia siitä, että kotoutumissuunnitelmaan oikeutetun, työvoiman ulkopuolella olevan maahanmuuttajan kotoutumista edistetään kotoutumislaisissa mainituilla toimenpiteillä ja palveluilla.

Kunnan kotouttamisohjelma on keskeinen kotouttamisen koordinaation ja kehittämisen väline paikallistasolla. Työ- ja elinkeinoministeriö lähetti marraskuussa 2016 kyselyn kuntiin tiedustellen miten kunnat ovat laatineet kotouttamisohjelmia. Kyselyyn vastasi 157 kuntaa, joista 148 kunnassa on laadittu kotouttamisohjelma. Selvityksen perusteella noin puolet kotouttamisohjelmista on laadittu tai päivitetty vuoden 2015 tai 2016 aikana. Kunnista 66 vastasi laatineensa yhteisen tai seudullisen ohjelman yhdessä muiden kuntien kanssa. Kyselyn perusteella yli puolet kunnista on ohjelmassa määritellyt kotoutumislain 33 §:n mukaisesti kotouttamisen yhteensovittamisesta vastaavan kunnan viranomaisen. Vastanneista kunnista 75 ilmoitti, ettei yhteensovittamisesta ole sovittu muulla tavoin kuin ohjelmassa. Kunnissa on usein määritelty alkuvaiheen neuvonnasta ja ohjauksesta vastuussa oleva viranomainen. Vain 23 kunnassa tätä ei ole määritelty. Yleisemmin vastuutahoksi on määritelty sosiaali- ja terveydenhuolto (100 kunnassa).

Kotoutumislain uudistuksessa lähtökohtana oli vahvistaa kotouttamisohjelman vaikuttavuutta ja seurantaa kytkemällä kotouttamisohjelma kunnan talousseurantaan ja muuhun strategiseen suunnitteluun. Kunnan eri hallinnonalojen sitouttamiseksi kotouttamisohjelma on hyväksyttävä kunnanvaltuustossa ja sitä on tarkistettava vähintään kerran neljässä vuodessa. Lisäksi ohjelmien laadun, alueellisen yhteismitallisuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi laissa ohjataan kuntien kotouttamisohjelmien sisältöä listaamalla ohjelman mahdollisia sisältöjä. Vuonna 2015 kunnille tehdyn palvelukyselyn mukaan kotouttamisohjelma oli lähes kaikissa kunnissa hyväksytty tai käsitelty sekä kunnanhallituksessa että kunnanvaltuustossa.

Kotoutumislain mukaan paikallisten viranomaisten on kehitettävä kotouttamista monialaisena yhteistyönä. Kunta tai useampi kunta voi myös asettaa kotouttamisen ja etnisten suhteiden edistämistä varten paikallistason neuvottelukunnan. Lain mukaan kotoutumista edistävään monialaiseen yhteistyöhön osallistuvat paikallistasolla viranomaisten lisäksi kotoutumista edistävää toimintaa ja palveluja järjestävät järjestöt, yhdistykset ja 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 osallistua kunnan kotouttamisohjelman valmisteluun ja toimeenpanoon sekä toimia kotoutumislain mukaisten palveluiden rinnalla tukemassa maahanmuuttajien täysimääräistä osallisuutta ja yhdenvertaisuutta yhteiskunnassa.

Kunnille suunnatun palvelukyselyn mukaan useat kunnat tukevat järjestöjen tuottamaa toimintaa, esimerkiksi järjestöjen tuottamia neuvonta- ja kulttuuripalveluita, liikuntakerhoja, nuorille ja ikääntyneille suunnattua toimintaa ja monikulttuurisia kohtaamispaikkoja.

Kotoutumislain mukaiset alkuvaiheen palvelut

Kotoutumista edistävästä palveluista säädetään kotoutumislain 2 luvussa. Lain mukaan kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluita järjestetään osana kunnallisia peruspalveluita ja työ- ja elinkeinohallinnon palveluita sekä muina kotoutumista edistävinä toimenpiteinä. Kotoutumislaisissa säädetään kotoutumisen alkuvaiheen palveluista, joita ovat suomalaista yhteiskuntaa koskeva perustieto, ohjaus ja neuvonta, alkukartoitus, kotoutumissuunnitelma ja kotoutumiskoulutus.

Kotoutumislain lähtökohtana on, että kaikille maahanmuuttajille tulisi tarjota ainakin suomalaista yhteiskuntaa koskevat perustiedot. Lain mukaan kotoutumista koskevan neuvonnan ensi vaihe on kaikille maahanmuuttajille tarjottava perustietoaineisto. Tällä hetkellä perustietoaineistona tarjotaan kirjallinen tai sähköinen, kahdelletoista kielelle käännetty Perustietoa Suomesta -opas.

Lain mukaan kunnan ja TE-toimiston sekä muiden viranomaisten on huolehdittava asianmukaisen ohjauksen ja neuvonnan antamisesta maahanmuuttajille. Ohjausta ja neuvontaa toteutetaan henkilökohtaisen palvelun lisäksi esimerkiksi verkkopalveluina. Joissakin kunnissa on viime vuosina kehitetty myös matalan kynnyksen omakielisiä neuvonta- ja ohjauspalveluita maahanmuuttajille.

Kunnissa monikielisiä neuvontapalveluja on järjestetty muun muassa siten, että eri kieliryhmiin kuuluvat neuvojat toimivat osana kaupungin yleistä asukasneuvontaa tai kunta hankkii monikielistä neuvontaa ostopalveluna esimerkiksi maahanmuuttajajärjestöiltä tai kunnassa toimivalta monikulttuurikeskukselta tai pienemmissä kunnissa kiertävä maahanmuuttajaneuvoja antaa neuvontaa useassa kunnassa. Myös chat-pohjainen neuvonta voi tarjota asiakkaille opastusta lyhyissä ja selkeissä asioissa. Läheskään kaikki kunnat eivät vielä järjestä vakiintuneita erikielisiä neuvontapalveluja ja osassa kunnista neuvontapalvelut toimivat hankerahoituksella.

Vuonna 2011 tehdyn kokonaisuudistuksen yhteydessä lakiin sisällytettiin maahanmuuttajan alkukartoitus kotoutumista tukevien palvelujen käynnistämistoimenpiteeksi. Maahanmuuttajan alkukartoituksen tarkoituksena on edistää kotoutumisprosessin tarvelähtöisyyttä ja vaikuttavuutta sekä tehostaa ohjautumista tarvetta vastaaviin palveluihin. TE-toimisto laatii alkukartoituksen maahanmuuttajalle, joka on työtön ja rekisteröitynyt työnhakijaksi TE-toimistoon. Kunta käynnistää alkukartoituksen maahanmuuttajalle, joka saa muuten kuin tilapäisesti toimeentulotukea. Alkukartoitus on mahdollista laatia myös sitä erikseen pyytävälle muille maahanmuuttajille, jotka eivät ennen lain voimaantuloa ohjautuneet kotoutumissuunnitelmien ja kotoutumista edistävien palvelujen piiriin. Alkukartoitus on tällöin väline TE-toimistolle ja kunnalle tunnistaa jo varhaisessa vaiheessa maahanmuuttajien palvelutarpeet.

Alkukartoituksessa selvitetään maahanmuuttajan aikaisempi koulutus, työhistoria, kielitaito sekä tarvittaessa muut työllistymiseen ja kotoutumiseen vaikuttavat seikat. Joillakin ELY-alueilla on hankittu kotoutumislain mukaista alkukartoitusta laajempia ammatillisia osaamiskartoituksia, joista saatujen tietojen avulla maahanmuuttajan aiempi ammatillinen osaaminen otetaan huomioon koulutus- ja työllistymispolkujen suunnittelussa.

Maahanmuuttajalle voidaan laatia alkukartoituksen tietoihin ja maahanmuuttajan tarpeisiin ja toiveisiin perustuva yksilöllinen kotoutumissuunnitelma. Työttömällä tai muuten kuin tilapäisesti toimeentulotukea saavalla maahanmuuttajalla on oikeus kotoutumissuunnitelmaan. Kotoutumissuunnitelma voidaan tehdä myös muulle maahanmuuttajalle, jonka on alkukartoituksen perusteella arvioitu tarvitsevan suunnitelmaa kotoutumisen edistämiseksi, kuten opiskelijalle, työssä olevalle tai kotona lapsiaan hoitavalle henkilölle.

Kotoutumissuunnitelman tarkoituksena on maahanmuuttajan tukeminen ja ohjautuminen tarkoituksenmukaisiin kotoutumista edistäviin toimenpiteisiin etenkin maahanmuuton alkuvaiheessa. Kotoutumissuunnitelma voidaan laatia myös perheelle, jos perheen kokonaistilanne sitä edellyttää. 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 tukea maahanmuuttajan mahdollisuuksia hankkia yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja sekä edistää hänen mahdollisuuksiaan osallistua yhdenvertaisena jäsenenä yhteiskunnan toimintaan ja työelämään. Suunnitelmaan tulee sisältyä ainakin suomen tai ruotsin kielen opiskelua. Kotoutumissuunnitelma laaditaan ja toimeenpannaan tarvittaessa monialaisena yhteistyönä sovittaen yhteen suunnitelmaan sisältyvät toimenpiteet ja palvelutarpeet. Suunnitelman laatineen kunnan tai TE-toimiston on seurattava kotoutumissuunnitelman toteutumista.

Vuonna 2016 uusia kotoutumissuunnitelmia laadittiin TE-toimistoissa hieman yli 10 000, joista vajaa puolet tehtiin Uudellamaalla. Muissa maakunnissa määrät vaihtelevat hieman yli sadasta 800:aan.

Kunnissa on tehty toistaiseksi varsin vähän alkukartoituksia ja kotoutumissuunnitelmia maahanmuuttajille. Kunnissa on viime vuosina tehty vuodessa noin 250—430 alkukartoitusta, joista on haettu valtiolta korvausta kotoutumislain 50 §:n perusteella. Pykälässä säädetään kunnan oikeudesta hakea laskennallista korvausta alkukartoituksen järjestämisestä aiheutuneista kustannuksista.

Työ- ja elinkeinoministeriön marraskuussa 2016 toteuttamaan kyselyyn vastanneista 157 kunnasta 114:ssä kotoutumissuunnitelma laadittiin sosiaalitoimistossa niille henkilöille, joille sitä ei laadita TE-toimistossa. Kyselyyn vastanneissa kunnissa lähes kolmasosassa ei vuosien 2014 ja 2015 välisenä aikana ole laadittu yhtään kotoutumissuunnitelmaa. Kyselyssä 60 kuntaa ilmoitti, että heillä ei ole kunnan vastuulle kuuluvia maahanmuuttajia. Toisaalta muutama kunta laatii kotoutumissuunnitelman jokaiselle sitä tarvitsevalle ja kunnan vastuulla olevalle maahanmuuttajalle. Todennäköisimmin kunnassa laaditaan yksilöllinen kotoutumissuunnitelma kansainvälistä suojelua saaville henkilöille ja ilman huoltajaa saapuneille alaikäisille.

Vuoden 2015 alusta lukien maahanmuuttajille ei ole maksettu erillistä kotoutumistukea. Lain 19 §:n mukaan maahanmuuttajalle maksetaan kotoutumissuunnitelman ajalta työttömyysetuutta tai toimeentulotukea. Oikeus työttömyysetuuteen määräytyy työttömyysturvalain mukaisesti ja oikeus toimeentulotukeen toimeentulotuesta annetun lain mukaisesti.

Kotoutumiskoulutus

Kotoutumislain 20—25 §:ssä säädetään kotoutumiskoulutuksesta ja omaehtoisesta opiskelusta. Kotoutumiskoulutus on keskeinen kotoutumista edistävä palvelu, jonka tarkoituksena on parantaa ja vahvistaa kotoutumisen edellytyksiä: suomen tai ruotsin kielen taitoa sekä mahdol-

lisuuksia osallistua työelämään, jatkokoulutukseen ja yhteiskunnan toimintaan. Kotoutumiskoulutusta on toteutettu pääosin työvoimakoulutuksena, ja siinä noudatetaan Opetushallituksen antamia Aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita sekä Aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen opetussuunnitelman perusteita. Vuoden 2018 alusta alkaen aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen järjestäminen siirtyi pääosin osaksi aikuisten perusopetusta ja vapaan sivistystyön koulutusta.

Kotoutumiskoulutuksessa on vuosina 2006—2015 aloittanut vuosittain noin 10 000 työtöntä työnhakijaa. Vuoden 2015 suuren turvapaikanhakijoiden määrän myötä kotoutumiskoulutuksen aloittaneita oli vuonna 2016 vähän yli 13 000, joista noin kolmannes Uudellamaalla. Naisten osuus kotoutumiskoulutukseen osallistujista on tyypillisesti ollut noin 60 prosenttia. Vuonna 2016 naisten osuus oli hieman pienempi, 55 prosenttia, mikä heijastaa vuonna 2015 saapuneiden turvapaikanhakijoiden sukupuolijakaumaa.

Kotoutumiskoulutuksen resursseja on viime vuosina lisätty vastaamaan paremmin maahanmuuttajaväestön määrää, minkä seurauksena koulutukseen pääsy on nopeutunut. Vuonna 2016 alkukartoituksesta kotoutumiskoulutuksen aloittamiseen kesti keskimäärin noin 2,5 kuukautta. Kohdennus kotoutumiskoulutukseen momentin 32.30.51 määrärahasta oli vuoden 2016 talousarviossa 90,48 milj. euroa ja vuoden 2017 talousarviossa 69,36 miljoonaa.

Kotoutumiskoulutusta annetaan enintään 60 opintoviikkoa. Vuonna 2017 kotoutumiskoulutuksen keskihinta oli 38,52 euroa/opiskelijatyöpäivä. Hankintahinnat määräytyvät tarjouskilpailuissa markkinoilla koulutushankintakohtaisesti. Vuodesta 2016 lähtien kotoutumiskoulutuksen hankintahintaan on sisältynyt myös arvonlisäveron (24 %) osuus. Kotoutumiskoulutusta hankittiin vuonna 2016 yhteensä runsaat 1,84 milj. opiskelijatyöpäivää, josta aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutusta oli 9,7 %. Viime vuosina ruotsinkielistä kotoutumiskoulutusta on järjestetty Uudellamaalla ja Pohjanmaalla.

Kotoutumiskoulutukseen osallistuu maahanmuuttajia hyvin erilaisilla osaamistaustoilla. ELY-keskukset vastaavat työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen hankinnasta, mikä mahdollistaa kotoutumiskoulutuksen hankkimisen joustavasti vastaamaan alueen maahanmuuttajaväestön tarpeita. Joillakin ELY-alueilla kotoutumiskoulutusta on vuonna 2016 ryhdytty toteuttamaan myös verkkokoulutuksena.

Vuonna 2016 hyväksyttiin entistä työelämälähtöisemmät ja jo varhaisessa vaiheessa ammatillisesti suuntautuneet kotoutumiskoulutuksen mallit. Hallituksen 3.5.2016 hyväksymässä kotouttamisen toimintasuunnitelmassa tavoitteeksi asetettiin, että siirtymiä koulutukseen ja työelämään nopeutetaan. Valtioneuvoston selonteossa julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017—2020 tavoitteeksi asetettiin, että ainakin osa maahanmuuttajista voisi siirtyä kotoutumiskoulutuksesta ammatilliseen koulutukseen jo kuuden kuukauden kotoutumiskoulutuksen jälkeen. Tämän vuoksi vuonna 2017 kotoutumiskoulutuksen määrärahasta siirrettiin 7,4 miljoonaa euroa opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokkaan. Vuodesta 2018 lukien siirrettävä määräraha on 10,3 miljoonaa euroa. Nopeammat siirtymät ammatilliseen koulutukseen edellyttävät vastaavasti ammatillisen koulutuksen uudistamista.

Kotoutumiskoulutuksen toteuttaminen pääsääntöisesti työvoimakoulutuksena tukee suuntautumista työmarkkinoille. Kotoutumista edistävää koulutusta voidaan kuitenkin 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 tai TE-toimisto hänet ohjaa. Se voi ol-

la esimerkiksi ammatillista koulutusta tai lukiossa tapahtuvaa opiskelua, mutta myös kansalaisopistossa tai kolmannen sektorin toimesta järjestettävää koulutusta.

Omaehtoista opiskelua voidaan tukea työttömyysetuudella kotoutumislaisissa säädettyjen edellytysten täyttyessä, mikäli TE-toimisto on todennut koulutustarpeen, opiskelu tukee kotoutumista ja työllistymistä ja opiskelusta on sovittu kotoutumissuunnitelmassa. Jotta omaehtoinen opiskelu tukisi maahanmuuttajan kotoutumista ja työllistymistä, tulee opintojen koostua suomen tai ruotsin kielen opiskelusta tai opintojen tulee tapahtua pääasiassa suomen tai ruotsin kielellä. Omaehtoisen opiskelun tukeminen ei edellytä, että opiskelu on päätoimista. Pääsääntöisesti opiskelua tulisi kuitenkin olla vähintään 20 tuntia viikossa. 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 vapaaehtoistoimintaa esimerkiksi kansalaisjärjestössä. Opintojen tai niihin liittyvien tehtävien suorittamisen tulee kuitenkin muodostaa vähintään puolet tuettavan omaehtoisen opiskelun kestosta. Kaikkeen työttömyysetuudella tuettuun omaehtoiseen koulutukseen on vuosina 2015–2017 osallistunut noin 6 000—9 000 ulkomaan kansalaista.

Työmarkkinoiden ulkopuolella ja työssä olevat maahanmuuttajat eivät ole työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen ensisijaista kohderyhmää. Kunta voi sekä järjestää kotoutumiskoulutusta näille henkilöille, että ohjata heidät muun toimijan järjestämään omaehtoiseen opiskeluun. Itseopiskelun mahdollisuuksia on viime vuosina parannettu myös valmistamalla verkkopohjaisia itseopiskeluun tarkoitettuja kielenopiskelun materiaaleja.

Maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolut

Kotoutumislain mukainen kotoutumissuunnitelma muodostuu erilaisista toimenpiteistä ja palveluista, joiden tarkoituksena on tukea yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavien tietojen ja taitojen hankkimista. Kotoutumissuunnitelman kesto määräytyy yksilöllisesti, mutta sen enimmäisaika on kuitenkin pääsääntöisesti enintään kolme vuotta.

Kotoutumissuunnitelmassa sovitaan usein osallistumisesta kotoutumiskoulutukseen. Kotoutumiskoulutus on usein välttämätön ensimmäinen askel kohti jatkokoulutusta ja työmarkkinoita. Koulutuksessa kehitetään kielitaitoa ja vahvistetaan perusedellytyksiä työmarkkinoille siirtymiselle. Kotoutumiskoulutuksen jälkeen TE-toimiston asiakkaana olevat maahanmuuttajat ohjataan pääsääntöisesti muihin osaamisen kehittymistä ja työllistymistä tukeviin TE-palveluihin tai kansallisen koulutusjärjestelmän opintoihin, sillä monet tarvitsevat kotoutumiskoulutuksen jälkeen vielä tukea esimerkiksi kielitaidon tai ammatillisen osaamisen kehittämisen tai työelämäkontaktien hankkimisen osalta. Osalla kotoutumiskoulutuksen tai muun koulutuksen opiskelijoista on elämäntilanteeseen, terveyteen tai oppimiseen liittyviä haasteita, jotka vaikeuttavat koulutuksessa etenemistä ja työmarkkinoille siirtymistä. He tarvitsevat pitkäkestoisia tukitoimia työllistymisen edistämiseksi.

Oppivelvollisuusiän ylittäneille, perusopetuksen tarpeessa oleville maahanmuuttajille järjestetään aikuisten perusopetusta. Vuoden 2018 alusta aikuisten perusopetus uudistettiin. Koulutukselle luotiin selkeä valtakunnallinen rakenne uudistamalla aikuisten perusopetuksen tuntijako, opetussuunnitelman perusteet ja rahoitus. Vapaan sivistystyön koulutuksena järjestetään vuoden 2018 alusta lähtien aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutusta sekä koulutusta henkilöille, jotka tarvitsevat joustavia opiskelumahdollisuuksia.

ELY-keskusten hankkimaan ammatillisesti suuntautuneeseen työvoimakoulutukseen on voitu tarvittaessa yhdistää kielellistä tukea. ELY-keskukset voivat myös järjestää yksinomaan maa-

hanmuuttajille räätälöityjä ammatillisesti suuntautuneita koulutuksia. Koulutusta on järjestetty esimerkiksi sosiaali- ja terveysalalla, palvelu- ja puhdistuspalvelu- sekä kuljetusalalla. Maahanmuuttajat ovat päässeet ammatillisesti suuntautuneeseen työvoimakoulutukseen suomalaisia työttömiä työnhakijoita heikommin. Etenkin kotoutumisaikana maahanmuuttajat osallistuvat ammatilliseen työvoimakoulutukseen harvoin; seurantatutkimuksen mukaan ammatillisesti suuntautuneeseen työvoimakoulutukseen osallistuu alle kymmenen prosenttia kotoutujista. Ammatillisesti suuntautunut työvoimakoulutus on tutkimuksissa kuitenkin todettu työllistymisen kannalta vaikuttavaksi työvoimapolitiittiseksi toimenpiteeksi. Maahanmuuttajat osallistuvat myös TE-hallinnon valmennuksiin (työnhaku-, työhön- ja uravalmennukset) sekä työ- ja koulutuskokeiluihin ja ovat asiakkaina TE-hallinnon yrityspalveluissa. Myös kunnat järjestävät yrittäjäys- ja yrityspalveluita.

Vuoden 2018 alusta voimaan tulleen lain ammatillisesta koulutuksesta myötä Opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittamaksi siirtyy asteittain vuosien 2018–2019 aikana kaikki työvoimakoulutuksena toteutettava tutkintoon tai sen osaan johtava ammatillinen koulutus, korkeakoulututkintoon johtava koulutus ja osa tutkintoon johtamattomasta koulutuksesta. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla rahoitetaan edelleen osaa tutkintoon johtamattomasta ammatillisesti suuntautuneesta työvoimakoulutuksesta sekä maahanmuuttajien kotoutumiskoulutus.

Vieraskielisten oppilaiden osuus ammatillisessa koulutuksessa on kasvanut viime vuosina huomattavasti. Riittävän kielitaidon saavutettuaan maahanmuuttajat osallistuvat pääosin samoihin toisen asteen koulutuksiin kuin muutkin opiskelijat, mutta myös erillisiä koulutusohjelmia on ollut tarjolla esimerkiksi maahanmuuttajien osaamisohjelman (MAO) kautta. Nämä ohjelmat ovat kuitenkin pääsääntöisesti erillisrahoitettuja määräaikaista ratkaisuja. Vielä vuonna 2017 ammatillisen tutkintokoulutuksen yleisenä kielitaitovaatimuksena oli yleiskielitaito tasolla B1.1. Vastaavasti ammatillisessa peruskoulutuksessa suomen/ruotsin kielen opintojen tarjonta on ollut varsin vähäistä. Ennen ammatillista koulutusta maahanmuuttajat ovat voineet hakeutua ammatilliseen peruskoulutukseen valmentavaan koulutukseen (VALMA), jonka tavoitteena on ollut kehittää muun muassa ammatillisessa koulutuksessa tarvittavia kielellisiä valmiuksia. Ammatillinen koulutus uudistettiin vuoden 2018 alusta alkaen, minkä seurauksena myös esimerkiksi valtakunnallinen pakollinen kielikoe poistui.

Maahanmuuttajien työllistymisen nopeuttamiseksi toteutetaan vuosina 2016–2019 maahanmuuttajien nopean työllistymisen kokeilu vaikuttavuusinvestointimallilla (SIB, Social Impact Bond). Hankkeen tavoitteena on kokeilla uusia työllistämisen- ja koulutusmalleja, joilla nopeutetaan maahanmuuttajien työllistymistä sekä mahdollistetaan koulutuksen ja työnteon yhdistäminen joustavalla tavalla. Tavoitteena on 2 500 maahanmuuttajan työllistyminen 3–6 kuukauden kielij- ja yhteiskuntatiedon opintojen jälkeen, jonka jälkeen koulutus jatkuu työpaikalla. Kokeilu rahoitetaan yksityisten sijoittajien rahoituksella. Jos SIB-malliin osallistuvat työllistyvät kokeilussa muodostettavaa verrokkiryhmää paremmin, SIB-malliin sijoittaneille maksetaan tuottoa valtiolle nopeamman työllistymisen johdosta kertyneestä säästöstä. Valtion säästö muodostuu kertyneistä verotuloista ja säästyneestä työmarkkinatuesta SIB-malliin osallistuneiden ja verrokkiryhmän välillä. SIB-mallilla maahanmuuttajien työpanosta voidaan ohjata myös työvoimakapeikkoaloille.

Opetus- ja kulttuuriministeriön rahoituksella käynnistyi vuonna 2016 vastuukorkeakoulutoiminta. Vastuukorkeakoulutoiminnan tarkoituksena on osaltaan vahvistaa suomalaisten korkeakoulujen merkitystä Suomessa oleskeluluvan kansainvälisen suojelun perusteella saaneiden ja muiden maahanmuuttajien korkeakouluopintojen tukemisessa. Vastuukorkeakoulutoiminnan pilottiprojektien tavoitteena on varmistaa, että Suomeen saapuvien maahanmuuttajien aiemmat opinnot, osaaminen ja tutkinnot tunnustettaisiin ja tunnustettaisiin kansallisten käy-

täntöjen mukaisesti mahdollisimman nopeasti, jotta henkilöt voidaan ohjata oikeille koulutus- ja urapoluille.

Maahanmuuttajien työmarkkina-asema

Maahanmuuttajat ovat ikärakenteeltaan kantaväestöä nuorempia. Suomessa asuvista ulkomaan kansalaisista noin 81 prosenttia on työikäisiä (15—64 -vuotiaita), kun taas kantaväestöllä vastaava luku on 62 prosenttia. Työikäisten maahanmuuttajien määrän kasvu merkitsee mahdollisuutta hyödyntää maahanmuuttoa huoltosuhteen heikkenemisen ratkaisemisessa, työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmiin ja työvoiman saatavuuden haasteisiin vastaamisessa edellyttäen, että maahanmuuttajat pääsevät työmarkkinoille.

Maahanmuuttajien työllisyys on laskentaperusteesta riippuen noin 10—15 prosenttiyksikköä pienempi ja työttömyys noin 2,5-kertainen kantaväestöön nähden. Kantaväestöä heikommasta työmarkkina-asemasta huolimatta maahanmuuttajien työllisyydessä on tapahtunut pitkän aikavälin positiivista kehitystä. Yleisesti työllistyminen ja ansiotason nousu on maahanmuuttajilla viime vuosikymmeninä nopeutunut: 2000- ja 2010-luvuilla muuttaneet ovat parantaneet työllisyyttään ja ansiotasoaan nopeammin kuin 1990-luvulla muuttaneet. Kotoutumislain 1999 voimaantulon jälkeen maahanmuuttajien palkkatulot olivat kymmenvuotisen seurantajakson aikana 47 % suuremmat verrattuna ennen kotoutumislain voimaantuloa saapuneiden maahanmuuttajien tilanteeseen.

Keskeisimmin maahanmuuttajien työllisyyteen vaikuttavat maassa-asutut vuodet: mitä pidempään on asunut Suomessa, sitä korkeampi on työllisyys. Erot maahanmuuttajien ja kantaväestön työllisyydessä tasaantuvat siten maassa asumisajan kasvaessa, mutta eroja säilyy myös pidemmällä aikavälillä. Ulkomaalaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014 - tutkimuksen (UTH-tutkimus) mukaan ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste oli vuonna 2014 kymmenen prosenttiyksikköä heikempi kuin suomalaistaustaisella väestöllä, ja yli kymmenen vuotta maassa asuneiden osalta eroa oli viisi prosenttiyksikköä. Työllisyystilanne oli vaikein pakolaistaustaisilla, mutta myös heidän työllisyytensä paranee maassa asumisen myötä.

UTH -tutkimuksen mukaan ulkomaalaistaustaisen väestön alhaisempi työllisyysaste johtuu suurelta osin ulkomaalaistaustaisten naisten heikommasta työmarkkina-asemasta, jonka taustalla on maahanmuuttajanaisten varhainen perheellistyminen ja äitien huono työllistyminen. Ulkomaalaistaustaisten miesten työllisyys oli UTH -tutkimuksessa vain muutaman prosenttiyksikön heikempi kuin suomalaistaustaisten miesten. Naisten aikainen perheellistyminen näkyy myös ulkomaalaistaustaisten ei-työllisten 20—49 -vuotiaiden alaikäisten lasten äitien vähäisenä työkokemuksena ja koulutustaustana. Toisaalta maassa vietetty aika parantaa ulkomaalaistaustaisten naisten työllisyyttä miehiä nopeammin ja pidempään. Kantaväestöä heikempi työllisyys näkyy kuitenkin maahanmuuttajien, erityisesti naisten, verrattain alhaisena ansiotasona.

Koulutustausta on merkittävä työllisyyteen vaikuttava tekijä niin ulkomaalais- kuin suomalaistaustaisillakin. Vähän koulutusta omaavien henkilöiden suurempi määrä vaikuttaa ulkomaalaistaustaisten työllisyysasteeseen suomalaistaustaisia enemmän. Maahanmuuttajien työmarkkina-asemassa on myös huomattavia alueellisia eroja.

Ulkomaan kansalaisten työttömyys on laskenut 32 prosentista (2000) 27 prosenttiin (2015). Alimmillaan ulkomaalaisten työttömyys oli 2007—2008, jolloin joka viides (21 %) ulkomaalainen oli työtön. Maahanmuuttajien työttömyysasteen nousuun vuoden 2008 jälkeen vaikutti osaltaan heikentynyt talouskehitys.

Talouden suhdanteet, talouden rakenne ja asenteet vaikuttavatkin maahanmuuttajien työmarkkina-asemaan. Talouden tilanne maahanmuuttovuonna näyttää myös jättävän pysyvän vaikutuksen tuleviin työvuosiin, ja alun vaikeudet työmarkkinoille pääsemisessä voivat näkyä heikompana työllisyytenä myös myöhemmin. Lisäksi koeasetelmien perusteella ulkomaalaisen kuuloisella nimellä olevia henkilöitä myös syrjitään mm. työhaastatteluun kutsumisessa verrattuna samoilla papereilla mutta suomalaisella nimellä hakeneisiin henkilöihin.

Suomessa yrittäjien suhteellisessa määrässä ei ole suuria eroja kantaväestön ja maahanmuuttajien välillä, mutta yrittäjyyden yleisyys vaihtelee taustamaaryhmittäin. Kansainvälisissä tutkimuksissa maahanmuuttajat ovat kantaväestöä yritteliäämpää. Maahanmuuttajien yritysten määrä on kasvussa erityisesti pääkaupunkiseudulla.

Hallitus on valtion kotouttamisohjelmassa 2016–2019 ja toimintasuunnitelmassaan 3.5.2016 asettanut tavoitteeksi maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolkujen nopeuttamisen. Kotouttamisohjelman toimeenpanoa on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön johtamassa Polut ja siirtymät -työryhmän laatimassa raportissa, opetus- ja kulttuuriministeriön vastuukorkeakoulutoiminnassa ja maahanmuuttajien ammatillisen koulutuksen kehittämishankkeissa sekä valtioneuvoston Talent Boost -ohjelmassa.

Maahanmuuttajaperheiden kotoutuminen

Kotoutumislain tavoitteena on edistää perheiden, lasten ja nuorten kotoutumista. Aikuisten 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. Suunnitelman tavoitteena on ehkäistä eritahtista kotoutumista perheenjäsenen välillä ja edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa samoin kuin tukea vanhempia kasvatustehävässään ja lasten ja nuorten koulunkäynnistä ja opiskelusta suoriutumisessa. Perheen kotoutumissuunnitelmassa määriteltyjen tukitoimien toteutuksessa esimerkiksi neuvolalla, varhaiskasvatuksella, koululla sekä nuoriso- ja liikuntatoimella on keskeinen rooli.

Laissa säädetyn mukaisesti kotoutumissuunnitelma on laadittava aina ilman huoltajaa saapuneelle, oleskeluluvan saaneelle alaikäiselle maahanmuuttajalle. Muille alaikäisille 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 tukevat riittävästi lasten ja nuorten terveyttä ja ikätasoon kuuluvaa kehitystä. Kunta vastaa alaikäisen ja perheen kotoutumissuunnitelmien laatimisesta.

Työ- ja elinkeinoministeriön marraskuussa 2016 toteuttaman selvityksen mukaan perheiden tai muiden kuin ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten kotoutumissuunnitelmia ei ole juurikaan laadittu. Kyselyyn vastanneista 157 kunnasta 147 kunnassa ei ole laadittu alaikäisen suunnitelmia ja 141 kunnassa ei ole laadittu perheen suunnitelmia. Poikkeuksen muodostavat kaksi

kuntaa, joista toinen on laatinut 77 perheen kotoutumissuunnitelmaa ja toinen 40 vuonna 2015.

Perheiden kotoutumisen edistämiseen liittyy keskeisesti kotona lapsia hoitavien vanhempien pääsy kotoutumista edistäviin palveluihin. Kunta voi laatia kotoutumissuunnitelman ja järjestää kotoutumiskoulutusta työmarkkinoiden ulkopuolella oleville. Kotona lapsia hoitavien vanhempien kieli- ja yhteiskuntakoulutusta on järjestetty ja kehitetty viime vuosina lähinnä erilaisten hankkeiden puitteissa eikä kotona lapsia hoitavien vanhempien kotoutumissuunnitelmia juurikaan laadita. Vuoden 2018 alusta otettiin käyttöön vapaan sivistystyön uusi maahanmuuttajakoulutuksen malli, jonka puitteissa voidaan järjestää koulutusta myös kotona lapsia hoitaville vanhemmille. Koulutuksesta tulee sopia kotoutumissuunnitelmassa.

Vanhemmat päättävät lastensa osallistumisesta varhaiskasvatukseen. Maahanmuuttajien kotihoidontuen käyttö 2000-luvulla -artikkelin mukaan maahanmuuttajat käyttävät kantaväestöä enemmän kotihoidon tukea, mutta erot maahanmuuttaja- ja kantaväestön välillä ovat kuitenkin kaventuneet. Myös kuntakyselyn perusteella päivähoidossa olevien maahanmuuttajalasten määrä on kasvanut selvästi vuosien 2007—2010 välillä. Maahanmuuttajaperheiden saamaan kotihoidon tukeen maksetaan suomalaistaustaisia harvemmin sisaruskorotusta. Tämän perusteella voisi päätellä, että maahanmuuttajaperheissä yli 3-vuotiaita sisarusia hoidetaan harvemmin kotona, vaikka siihen olisi mahdollisuus.

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.

Jokainen Suomessa vakinaisesti asuva lapsi on oppivelvollinen. Kunnan velvollisuus järjestää esi- ja perusopetusta koskee kaikkia kunnan alueella asuvia lapsia. Perusopetuksessa saadut valmiudet luovat perustan toisen asteen sekä muussa koulutuksessa menestymiselle ja työelämään siirtymiselle.

Vieraskielisten oppilaiden määrä on kasvanut etenkin perusopetuksessa verraten nopeasti. Vuonna 2015 kaikista perusopetuksen oppilaista 5,7 prosenttia oli vieraskielisiä. Vieraskielisten osuudessa perusopetuksessa oli kuitenkin suuria alueellisia vaihteluita. Suhteellisesti eniten vieraskielisiä on Uudellamaalla, 10,9 prosenttia kaikista perusopetuksen 1—9 -luokkalaisista, ja vähiten Etelä-Pohjanmaalla, 1,2 prosenttia.

Vieraskielisille järjestetään erilaisia, useimmiten kielenopetukseen liittyviä tukitoimia. Koulutuksen järjestävät ovat velvollisia järjestämään osan tukitoimista, osa on vapaaehtoisia. Tukitoimien tarjonta riippuu esimerkiksi vieraskielisten oppilaiden määrästä alueella.

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 2016 17 prosenttia vieraskielisistä oppilaista.

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 S2/R2-opetuksen järjestämiseen. Kaikista vieraskielistä oppilaista yli 92 prosenttia osallistui S2-opetukseen ja 1,3 prosenttia R2-opetukseen. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus on arvioinut huhtikuussa 2015 suomi toisena kielenä -oppimäärän osaamista perusopetuksen päättövaiheessa. Arviointiin osallistuneista oppilaista 87 prosenttia saavutti joko hyvän osaamisen tason tai ylitti sen. Parhaiten osaamista selitti koulunkäyntiaika Suomessa. Huomionarvoista on, että noin kymmenen prosenttia oppilaista ei saavuta perusopetuksessa sellaisia kielellisiä valmiuksia, että he pystyisivät suorittamaan ammatilliseen koulutukseen pääsyyn vaadittavan valtakunnallisen kielikokeen hyväksyttävästi.

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. Vuoden 2015 syksyllä peruskouluissa ja lukioissa oppilaan omana äidinkielenä opetettiin 55 eri kieltä. Oppilaan oman äidinkielen opetusta sai 47 prosenttia vieraskielisistä peruskoululaisista ja lukiolaisista.

Jos oppilaalla ilmenee oppimis- tai muita vaikeuksia, hän on oikeutettu oppimisen ja koulunkäynnin tukeen. Lisäksi koulut voivat järjestää vieraskielisille oppilaille tukiopetusta eri oppiaineissa. Vuonna 2015 vieraskieliset oppilaat saivat erityistä tukea useammin kuin kotimaisia kieliä puhuvat.

Viime vuosina vieraskielisten opiskelijoiden osuus sekä ammatillisessa että lukiokoulutuksessa on kasvanut huomattavasti. Ammatillisessa koulutuksessa osuus on kuitenkin kasvanut nopeammin. Vuodesta 2010 vuoteen 2015 ammatillisen koulutuksen vieraskielisten opiskelijoiden osuus kasvoi 53 prosenttia ja lukiokoulutuksen vieraskielisten opiskelijoiden määrä kasvoi 34 prosenttia. Sekä ammatillisessa koulutuksessa että lukiokoulutuksessa vieraskielisten läpäisyasteen ovat matalammat kuin suomen-, ruotsin- ja saamenkielillä.

Vuonna 2015 ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijoista 8 prosenttia puhui äidinkielenään muuta kuin suomea, ruotsia tai saamea. Vieraskielisten uusien opiskelijoiden määrä on kasvanut eniten tekniikan ja liikenteen sekä sosiaali-, terveys- ja liikunta-alalla.

Maahanmuuttajien on mahdollista osallistua ammatilliseen koulutukseen valmentavaan koulutukseen (VALMA). VALMA antaa opiskelijalle valmiuksia ammatilliseen peruskoulutukseen hakeutumiseen ja vahvistaa opiskelijan valmiuksia suorittaa ammatillinen perustutkinto. VALMAan haki vuoden 2016 varsinaisessa haussa yhteensä 2 138 vieraskielistä ensisijaista hakijaa. Kaikista vieraskielisistä hakijoista valituksi tuli 1 710 ja paikan otti vastaan 927 henkilöä.

Vuonna 2015 näyttötutkinnoissa 11 prosenttia kaikista uusista opiskelijoista oli vieraskielisiä. Vieraskielisten opiskelijoiden osuus kaikista näyttötutkintoon valmistavassa koulutuksessa

opiskelevista opiskelijoista on noussut neljässä vuodessa kuudesta kymmeneen prosenttiin. Myös suomen-, ruotsin- ja saamenkielisten opiskelijoiden määrä on noussut viiden vuoden aikana. Vieraskieliset suorittavat näyttötutkintoja eniten matkailu-, ravitsemis- ja talousalalla vuonna 2015.

Kaikista vuonna 2015 suoritetuista ylioppilastutkinnoista vieraskielisten opiskelijoiden suorittamien ylioppilastutkintojen osuus oli 3,7 prosenttia. Valtaosa kaikista vieraskielisistä lukio-opiskelijoista opiskelee pääkaupunkiseudulla.

Vuodesta 2014 alkaen on ollut mahdollista järjestää lukiokoulutukseen valmistavaa koulutusta. Lukiokoulutukseen valmistavan koulutuksen tavoitteena on antaa opiskelijalle kielelliset ja muut tarvittavat valmiudet lukiokoulutukseen siirtymistä varten. Koulutus kestää yhden lukuvuoden ja sisältää vähintään 25 kurssia. Koulutukseen voidaan ottaa opiskelijaksi maahanmuuttaja tai vieraskielinen, joka on suorittanut perusopetuksen oppimäärän tai sitä vastaavan oppimäärän tai jolla katsotaan muutoin olevan vastaavat tiedot ja taidot. Lisäksi henkilöllä ei tulisi olla riittäviä kielellisiä valmiuksia suoriutua lukio-opinnoista suomen tai ruotsin kielellä, ja hänen tavoitteenaan tulisi olla jatkaa opiskelua lukiossa valmistavan koulutuksen jälkeen. Hän ei myöskään ole voinut aiemmin suorittaa toisen asteen tutkintoa, jolla voi jo pyrkiä yliopistoon. Ammattikorkeakouluissa järjestetään maahanmuuttajien valmentavaa koulutusta.

Kotoutumisen edistäminen sosiaali- ja terveystalvaeluissa

Sosiaali- ja terveystalvaelut tukevat osaltaan maahanmuuttajien kotoutumista. Sosiaali- ja terveystalvaeluiden järjestämisestä säädetään niitä koskevassa yleis- ja erityislainsäädännössä. Kotoutumislaisa säädetään kunnan velvoitteesta ottaa huomioon alueellaan asuvan maahanmuuttajaväestön tarpeet perustalvaeluiden, muun muassa sosiaali- ja terveystalvaeluiden yleisessä suunnittelussa, toiminnassa ja seurannassa. Monissa kunnissa on sovittu, että sosiaalihuolto on vastuussa kotoutumislain mukaisten talvaeluiden toimeenpanosta. Kotoutumislain mukaan maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmaa laadittaessa tulee huomioida esimerkiksi terveydentilasta ja muista henkilökohtaisista olosuhteista johtuvat talvaelutarpeet.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoitteena on edistää ja ylläpitää väestön hyvinvointia ja terveyttä varmistamalla, että asiakkaalla on oikeus hyvään sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Talvaeluihin pääsy edellyttää usein, että asiakas on itse aktiivinen ja osaa hakeutua niihin. Alkuvaiheen ohjaus ja neuvonta ovatkin erityisen tärkeitä, jotta maahanmuuttaja-asiakkaat pääsevät tarvitaan vastaaviin sosiaali- ja terveystalvaeluihin yhdenvertaisesti kantaväestön kanssa.

Maahanmuuttajien sosiaali- ja terveydenhuollon tarpeeseen vastataan pääosin perustalvaeluilla, mutta tarpeen mukaan myös erityistalvaeluilla, kuten lastensuojelun talvaeluilla. Maahanmuuttajille haasteita sosiaali- ja terveystalvaeluissa aiheutuu etenkin tulkkien puutteesta. Haasteita aiheutuu myös siitä, että maahanmuuttajat eivät tunne talvaelumahdollisuuksia ja siitä, ettei henkilöstö riittävästi tunne kotoutuja-asiakkaiden tilanteisiin liittyviä erityiskysymyksiä ja tarpeita. Tilannetta parantaa, mikäli talvaeluissa esimerkiksi työskentelee maahanmuuttajataustaista henkilöstöä tai henkilöitä, joita on koulutettu kotoutumisen edistämiseen liittyvissä asioissa. Varsinkin suurissa kaupungeissa on yhä enemmän koulutettuja maahanmuuttajataustaisia työntekijöitä sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Erityisen tuen tarvetta voi esiintyä etenkin kiintiöpakolaisina ja turvapaikanhakijoina maahan tulleiden joukossa. Pakolaisuuteen johtaneet tapahtumat ovat saattaneet aiheuttaa eritasoista traumatisoitumista, jolloin trauman tunnistamiseen ja hoitamiseen tarvitaan osaamista sekä perus- että erityistalvaeluissa. Viime vuosina on eri hankkeissa kehitetty traumojen tunnistamiseen ja hoitoon liittyvää osaamista ja hyviä käytäntöjä.

Laadukkaan asiakastyön lähtökohtana on, että työntekijä osaa kohdata asiakkaan avoimesti ja yhdenvertaisesti. Joissain tilanteissa maahanmuuttaja-asiakkaan kohtaamisessa tarvitaan erityisosaamista. Esimerkiksi väkivaltatilanteisiin ja tyttöjen ja naisten ympärileikkaukseen liittyvät asiat vaativat olemassa olevien ohjeiden tuntemista ja valmiutta ja osaamista ottaa esille vaikeita ja arkaluontoisia asioita.

Ehkäisevällä lastensuojelulla edistetään ja turvataan lasten ja nuorten kasvua, kehitystä ja hyvinvointia sekä tuetaan vanhemmuutta. Lapsen etua arvioitaessa on huomioitava lapsen ja hänen perheensä kielellinen, kulttuurinen ja uskonnollinen tausta sosiaalihuoltolain 4 ja 5 §:n mukaisesti.

Maahanmuuttajat kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimissa

Kotoutumislain mukaan kotouttamisen monialaiseen kehittämiseen kunnassa osallistuvat kunnan eri toimialat, joihin kuuluvat myös kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimi. Valtion kotouttamisohjelmassa vuosille 2016—2019 tavoitteeksi on asetettu maahanmuuttajien osallisuuden lisääminen vapaa-ajan toiminnassa.

Maahanmuuttajanuoret ovat nuorisotyön erityinen kohderyhmä ja monikulttuurinen nuorisotyö on valtion nuorisopolitiikan yksi painopiste. Nuorisolain (1285/2016) 2 §:n mukaan lain tavoitteen toteuttamisessa lähtökohtina ovat yhteisvastuu, kulttuurien moninaisuus ja kansainvälisyys; kestävä kehitys, terveet elämäntavat sekä ympäristön ja elämän kunnioittaminen ja monialainen yhteistyö.

Nuorisolain mukaan nuorisotyö ja -politiikka kuuluvat kunnan tehtäviin. Nuorisotyön toteuttamisesta vastaavat muun muassa kunnat, nuorisotalon järjestöt, seurakunnat ja muut nuorisotyötä tekevät järjestöt. Nuorisopolitiikan toteutus on luonteeltaan poikkihallinnollista.

Opetus- ja kulttuuriministeriöllä on vastuu nuorisotyön ja -politiikan yleisestä kehittämisestä. Valtakunnallisessa nuorisopolitiikassa maahanmuuttajanuoret on otettu huomioon muun muassa nuorten työpajatoiminnassa, etsivässä nuorisotyössä, nuorten tieto- ja neuvontapalveluissa sekä valtakunnallisten nuorisojärjestöjen tukemisessa.

Liikuntalain (390/2015) 2 §:n mukaan lain tavoitteena on edistää 1) eri väestöryhmien mahdollisuuksia liikkua ja harrastaa liikuntaa; 2) väestön hyvinvointia ja terveyttä; 3) fyysisen toimintakyvyn ylläpitämistä ja parantamista; 4) lasten ja nuorten kasvua ja kehitystä; 5) liikunnan kansalaistoimintaa mukaan lukien seuratoiminta; 6) huippu-urheilua; 7) liikunnan ja huippu-urheilun rehellisyyttä ja eettisiä periaatteita; sekä 8) eriarvoisuuden vähentämistä liikunnassa. Tavoitteen toteuttamisessa lähtökohtina ovat tasa-arvo, yhdenvertaisuus, yhteisöllisyys, monikulttuurisuus, terveet elämäntavat sekä ympäristön kunnioittaminen ja kestävä kehitys.

Liikuntalain 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.

Kunnat vastaavat alueensa kulttuurin peruspalveluista. Kunnan ylläpitämä kulttuuritoiminta vaihtelee sisällöltään hyvinkin paljon riippuen paikkakunnasta. Kunnalliseen kulttuuritoimintaan kuuluvat yleinen kulttuuritoiminta ja avustukset sekä kunnasta riippuen museot, teatterit,

orkesterit ja taideoppilaitokset. Avustustoiminnalla luodaan mahdollisuuksia kulttuurin omaehtoiselle harrastamiselle ja ammatilliselle taidetoiminnalle myös maahanmuuttajien osalta.

Maahanmuuttajien asuminen

Kotoutumislain mukaan maahanmuuttajaväestön tarpeet ja kotoutumisen edistäminen on otettava huomioon kunnan ja muiden paikallisten viranomaisten yleisessä suunnittelussa, toiminnassa ja seurannassa. Myös kunnan asumisesta ja kaavoituksesta vastaavien viranomaisten tulisi osallistua kunnassa kotouttamisen edistämiseen ja kotouttamisen yhteistyöhön kunnassa.

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. Aukkaiden valinta perustuu sosiaaliseen tarkoituksenmukaisuuteen ja taloudelliseen tarpeeseen. Valinnassa etusijalle on asetettava asunnottomat ja muut kiireellisimmässä asunnontarpeessa olevat, vähävaraisimmat ja pienituloisimmat hakijaruokakunnat. Vuokratalon omistaja valitsee asukkaat valtion tuella rakennettuihin vuokra-asuntoihin aravarajoituslain, vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain (ns. uusi korkotukilaki) sekä asukkaiden valinnasta arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin annetun valtioneuvoston asetuksen mukaisesti.

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

Kohtuuhintaisen asumisen saatavuudella, asuinalueen asumismuotojakaumalla ja toimivuudella sekä palveluilla ja julkisen liikenteen yhteyksillä on keskeinen rooli osallisuuden ja uuteen ympäristöön kotoutumisen mahdollistamisessa. Myös mahdollisuus osallistua oman ympäristönsä suunnitteluun ja kehittämiseen sekä asukkaiden kohtaaminen ja alueen toimintoihin osallistuminen tukevat osallisuutta ja kotoutumista. Kulttuurien välisen kohtaamisen ja asumisen tukemisen malleja, kuten asumisneuvontaa, naapurisuussovittelu sekä kuvalliset tai monikieliset asumisoppaat, on kehitetty eri hankkeissa.

Hyvät etniset suhteet, kansalaisyhteiskunta ja osallisuus

Hyvät etniset suhteet ovat yhteiskunnan eri osa-alueet läpäisevä kokonaisuus, jonka vaikutukset näkyvät laajasti maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikan kentällä. Hyvät etniset suhteet edistävät maahanmuuttajien kotoutumista sekä yhteiskunnallista yhteenkuuluvuuden tunnetta, kun taas kielteiset asenteet eri väestöryhmien välillä, syrjintä ja rasismi aiheuttavat turvattu- muutta ja vähentävät eri väestöryhmien vuorovaikutusta ja siten vaikeuttavat kotoutumista.

Hyviä suhteita eri ryhmien välillä edistetään useilla eri tasoilla. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa hyvien etnisten suhteiden edistämisen yhteensovittamisesta, valtakunnallisesta arvioinnista ja seurannasta, sekä ELY-keskusten 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-, kotouttamis- ja yhdenvertaisuuspolitiikan eri osa-alueiden kehittämiseksi.

Valtakunnallisen neuvottelukunnan apuna toimii ELY-keskusten koordinoimina seitsemän etnisten suhteiden alueellista neuvottelukuntaa, joiden tehtävänä on hoitaa aluetasolla etnisten suhteiden neuvottelukunnalle asetuksessa säädettyjä tehtäviä. ELY-keskus 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.

Hyvien etnisten suhteiden ja eri väestöryhmien välisen vuorovaikutuksen merkitys korostuu arkipäivän tilanteissa ja lähiyhteisöissä, joten kuntien ja järjestöjen rooli hyvien etnisten suhteiden edistämiseksi ja syrjinnän ja rasismien ehkäisyssä on keskeinen. Kotoutumislain mukaan kunnan kotouttamisohjelmaan voidaan sisällyttää suunnitelma hyvien etnisten suhteiden ja kulttuurien välisen vuoropuhelun edistämiseksi. Kunta tai useampi kunta yhdessä voi myös asettaa paikallistason neuvottelukunnan kotouttamisen suunnittelun ja toimeenpanon kehittämistä sekä etnisten suhteiden edistämistä varten. Järjestöt voivat tuottaa sekä palveluja ja toimenpiteitä että vapaaehtoistyöllä tukea ja täydentää kuntien toimintaa.

Viranomaiset ja muut toimijat tukevat hyviä etnisiä suhteita ja myönteistä vuorovaikutusta eri ryhmien välillä esimerkiksi hyödyntämällä syrjinnän ja rasismien vaikutuksia ja niihin puuttumista esittelevää tiedotusmateriaalia, yhdenvertaisuus- ja monimuotoisuussuunnittelua ja -valmennuksia, sekä asennekampanjoita samoin kuin luomalla olosuhteita eri väestöryhmien kohtaamiselle. Syrjinnän vastaisilla neuvontapalveluilla, tuella radikalismista ja ääriryhmistä irtautumiseen sekä sovittelutoiminnalla edistetään myös turvallisuuden tunnetta.

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

Järjestöillä on keskeinen merkitys kotoutumisessa kulttuurien välisen vuorovaikutuksen ja ihmisten arkisten kohtaamisten mahdollistajina sekä julkisten palvelun täydentäjänä. Ne pystyvät tarjoamaan matalan kynnyksen toimintaa ja palveluja joustavasti ja tukemaan siten myös maahanmuuttajien aktiivisuutta ja osallisuutta. Maahanmuuttajien itse perustamien järjestöjen vahvuutena on myös esimerkiksi mahdollisuus tukea kotoutumista maahanmuuttajan osaamal-

la kielellä. Viranomaisten ja vähemmistöjen välistä yhteistyötä sekä vuorovaikutusta ryhmien välillä on lisätty myös esimerkiksi erilaisten kohtaamispaikkojen, toimintakeskusten, asukastilojen ja ystävätoiminnan avulla.

Kotouttamispolitiikan toimeenpanon seuranta

Maahanmuuttajien kotoutumisen edistäminen sekä kotouttamisen kokonaisvaltainen ja poikkihallinnollinen kehittäminen edellyttävät tehokasta kotouttamisen toimeenpanon seurantaa sekä kotouttamistoimien ja -palveluiden vaikuttavuuden systemaattista ja pitkäjänteistä arviointia.

Eduskunta edellytti vuonna 2010, että hallitus antaa vaalikausittain selonteon ulkomaalais-, maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikasta ja sen toimivuudesta. Viimeisin edellisen kotouttamislain toimeenpanoa koskeva selonteko annettiin vuonna 2008, jolloin kotouttamispolitiikan keskeisiksi tavoitteiksi nostettiin työttömyyden alentaminen, kouluttautumisedellytysten lisääminen, syrjäytymisen ehkäisy ja kotoutumiskoulutuksen määrän ja saatavuuden lisääminen.

Vaalikauden 2011–2015 lopun työkiireiden vuoksi eduskunta ei ehtinyt käsitellä valmisteltua selontekoa. Tämän johdosta sisäministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö julkaisivat 6.2.2015 selontekoa varten kootun aineiston pohjalta laaja-alaisesti valmistellun Maahanmuuton ja kotouttamisen suunta 2011–2014 -katsauksen. Siinä kotouttamisen kehittämisen painopisteiksi nostetaan muun muassa kotouttamiseen liittyvän osaamisen sekä kotouttamistoimien seurannan ja vaikuttavuuden vahvistaminen. Maahanmuuttajien kotoutumisen edistäminen sekä kotouttamisen kokonaisvaltainen ja poikkihallinnollinen kehittäminen edellyttävät katsauksen mukaan tehokasta kotouttamisen toimeenpanon seurantaa sekä kotouttamistoimien ja -palveluiden vaikuttavuuden systemaattista ja pitkäjänteistä arviointia.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle perustettiin keväällä 2014 kotouttamisen osaamiskeskus tukemaan ja vahvistamaan kotouttamistyötä alue- ja paikallistasolla sekä edistämään kotouttamisen vaikuttavuutta kehittämällä edelleen kotouttamisen seurantaa, tilastointia ja tutkimusta. Kotouttamisen osaamiskeskus tuntee maahanmuuttajia työssään kohtaavien ammattitaidon kehittymistä koulutuksella sekä tunnistamalla, kehittämällä ja levittämällä kotouttamistyön hyviä käytänteitä. Lisäksi kotouttamisen osaamiskeskus vahvistaa kotouttamispolitiikan valmistelun tietopohjaa ylläpitämällä ja kehittämällä kotoutumisen, kotouttamisen ja etnisten suhteiden seurantarjestelmää sekä tilasto-, selvitys- ja tutkimustoiminnalla.

Kotouttamisen osaamiskeskus on jatkanut vuodesta 2009 kehitetyn kotoutumisen, kotouttamisen ja etnisten suhteiden seurantarjestelmän kehittämistä. Seurantarjestelmä koostuu rekisteri- ja kyselyaineistoihin perustuvista ilmiöalueittaisista indikaattoreista, jotka päivitetään ja raportoidaan vuosittain. Seurantarjestelmän ilmiöalueet ovat mm. EU:n ja OECD:n käyttämän ns. Zaragoza-viitekehyksen mukaisesti työllisyys, koulutus, asuminen, terveys, osallisuus ja kaksisuuntainen kotoutuminen, mukaan lukien etniset suhteet. Kotoutumisen, kotouttamisen ja etnisten suhteiden seurantarjestelmän pohjalta tehdään vuosittaisen raportin lisäksi laaja hallituskasittainen kokonaiskatsaus. Ensimmäinen kotoutumisen kokonaiskatsaus julkaistiin vuonna 2013 (TEM Raportteja 38/2013). Seuraava kokonaiskatsaus valmistuu vuonna 2019.

Keskeinen osa kotouttamisen osaamiskeskuksen toimintaa on monikanavainen viestintä, erityisesti kotouttaminen.fi -portaali.

Kansainvälistä suojelua saavien kuntiin ohjaaminen

Kansainvälistä suojelua saavien kuntaan osoittamisesta säädetään kotoutumislain 5 luvussa. Kunta voi tehdä ELY-keskuksen kanssa sopimuksen kansainvälistä suojelua saaneiden kuntaan osoittamisesta ja kotoutumisen edistämisestä. ELY-keskus osoittaa kansainvälistä suojelua saaneen henkilön kuntaan, jonka kanssa sopimus on tehty. Sopimusneuvotteluiden ja kuntaan osoittamisen ohella ELY-keskuksen tehtävänä on kuntaan osoittamisen alueellisen strategian laatiminen ja toimeenpano. ELY-keskuksen ja kunnan välisen sopimuksen tekeminen kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden kuntaan osoittamisesta ja kotoutumisen edistämisestä on kunnille vapaaehtoista, mutta sopimus ja kunnan kotouttamisohjelma ovat pakolaisten vastaanotosta ja kotoutumista edistävien palvelujen järjestämisestä maksettavien korvausten edellytyksenä.

Työ- ja elinkeinoministeriö asettaa ELY-keskuksille vuosittain pakolaisten kuntasijoituspaikkojen määrälliset tavoitteet. Tarve kuntasijoituspaikoille pohjautuu arvioon kansainvälistä suojelua saavien määrästä. Vuonna 2015 kasvaneen turvapaikanhaun myötä vuonna 2016 valtakunnallinen tavoite oli 9 882 kuntapaikkaa, kun aiempina vuosina tavoitteena on ollut 1 700—2 300 kuntapaikkaa. Vuodelle 2017 asetettu tavoite on 4 000 ja vuodelle 2018 3 500 kuntapaikkaa.

Kuntapaikkoja on viime vuosina pystytty osoittamaan lähinnä kiintiöpakolaisille, ilman huoltajaa tulleille alaikäisille ja joillekin muille haavoittuville ryhmille, esimerkiksi yksinhuoltajilapsineen ja vammaisille. Vuoden 2015 aiempaa huomattavasti suuremman turvapaikanhakijamäärän myötä myös neuvoteltujen kuntapaikkojen määrää on saatu lisättyä, ja vuosina 2016—2017 pakolaisten vastaanottoon on saatu mukaan uusia kuntia. Tällä hetkellä pakolaisten vastaanotosta on sopinut jo yli 200 kuntaa, kun vuonna 2015 vastaanottavia kuntia oli 93.

Osa kiintiöpakolaisista on aiemmin joutunut odottamaan Suomeen muuttoa huomattavan pitkään, mutta vuoden 2017 loppuun mennessä tilanne oli parantunut niin, että kaikille Suomeen valituille kiintiöpakolaisille oli löytynyt kuntapaikka. Myös ilman huoltajaa maassa olevien lasten asumisen järjestäminen kunnissa vei vuoden 2015 kasvaneen hakijamäärän jälkeen ajoittain pitkään.

ELY-keskuksen ja kunnan välisen sopimusperusteisen kuntaan muuton lisäksi Maahanmuuttovirasto on ohjeistanut vastaanottokeskuksia kuntaan siirtymisen menettelyssä. Vastaanottokeskusten työntekijät tukevat ja avustavat oleskeluluvan saanutta henkilöä kuntaan muutossa sen ELY-keskuksen alueelle, jossa vastaanottokeskus sijaitsee. Toimintamalli otettiin käyttöön vuonna 2010 vuoden 2009 poikkeuksellisen suuren turvapaikanhakijamäärän seurauksena. Menettely oli alun perin tarkoitettu tilapäiseksi tukemaan kuntapaikkajonon purkua, mutta sopimusmenettelyyn perustuvien kuntapaikkojen riittämättömyyden vuoksi vastaanottokeskusten avustama kuntiin muutto on muodostunut yhtä suureksi tai jopa suuremmaksi kuin muutto ELY-keskusten neuvottelemille kuntapaikoille. Tilanne tosin vaihtelee ELY-alueittain. Vastaanottokeskusten tehtävät ovat avustetun kuntaan muuton myötä lisääntyneet, mutta vastaanottokeskuksen tehtävistä kuntaan muuton osalta ei ole erikseen laissa säädetty.

Vuonna 2017 44,9 % oleskeluluvan saaneista turvapaikanhakijoista muutti kuntaan itsenäisesti joko vastaanottokeskuksesta tai suoraan yksityismajoituksesta, jossa he olivat asuneet jo turvapaikanhakuvaiheessa. Vastaanottokeskuksen avustamana kuntiin muutti 30,3 % oleskeluluvan saaneista turvapaikanhakijoista, Eli ELY-keskukset osoittivat kuntapaikoille 24,8 % oleskeluluvan saaneista turvapaikanhakijoista vuonna 2017.

Ilman huoltajaa maassa olevat alaikäiset

Suomeen on tullut viime vuosina vuosittain noin 100—700 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 ja vuonna 2017 yhteensä 142.

Alaikäisten turvapaikanhakijoiden vastaanotosta turvapaikkaprosessin aikana säädetään kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetussa laissa (746/2011, vastaanottolaki). Oleskelulupapäätöksen jälkeen alaikäisen kuntaan muutosta ja kotoutumisen edistämisestä säädetään kotoutumislaisissa. ELY-keskus 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, tuetun perhesijoituksen avulla tai muuten tarkoituksenmukaisella tavalla. Kunta sopii ELY-keskuksen 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 valvonta kuuluu ELY-keskusten tehtäviin.

Kotoutumislain mukaan alaikäiset voivat olla tukitoimenpiteiden piirissä siihen saakka, kunnes he täyttävät 21 vuotta tai kunnes heidän huoltajansa saapuu Suomeen. Ilman huoltajaa tulleita lapsia ja nuoria voidaan tukea itsenäistymisvaiheessa lastensuojelun jälkihuoltoon rinnasteisilla palveluilla. Jälkihuollon järjestäminen on kunnille vapaaehtoista ja käytännössä palveluiden saanti ei ole aina ollut riittävää.

Kunnalle korvataan ilman huoltajaa olevan alaikäisen perhehoidosta, asumisen tukipalveluista ja muista lastensuojelun palveluihin rinnastettavista toimenpiteistä kunnalle aiheutuneet kustannukset siihen saakka kunnes nuori täyttää 21 vuotta. Ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten tukemiseen liittyvät kulut kuuluvat valtion kunnille korvaamiin erityiskustannuksiin kymmenen vuoden ajan kotikuntamerkinnästä

Ryhmäkotien ja perheryhmäkotien ohjaus jakautuu kahdelle taholle. Ryhmäkoteja kuten muitakin vastaanottokeskuksia ohjaa Maahanmuuttovirasto. Perheryhmäkotien ohjaus kuuluu ELY-keskuksille. Prosessien toimivuuden ja jatkuvuuden sekä lasten edun kannalta tarvitaan kiinteämpää yhteistyötä ja ohjauksen yhtenäistämistä.

2.2 Kansainvälinen kehitys ja Euroopan unionin toimet

Pohjoismaat

Pohjoismaissa kotouttamistoimia ohjaa Islantia lukuun ottamatta kotouttamislainsäädäntö. Perusrakenteet kotouttamistoimenpiteiden ja palveluiden osalta ovat hyvin samankaltaisia kaikissa Pohjoismaissa. Eroavaisuuksia löytyy kuitenkin jonkin verran lain kohderyhmän ja kotoutumista edistävien toimenpiteiden pituuden osalta.

Norja

Norjassa kotouttamisohjelmaan osallistuminen on pakollista kansainvälistä suojelua saaneille henkilöille. Kotouttamisohjelma koskee kaikkia uusia 18—55-vuotiaita maahanmuuttajia. Ohjelman pääelementit ovat norjan kielen ja yhteiskuntatiedon opiskelu sekä jatko-ohjaaminen työelämään tai uudelleen koulutukseen. Osallistuminen ohjelmaan oikeuttaa henkilön ve-

ronalaiseen kotoutumistukeen. Tuki lakkaa, mikäli henkilö ei osallistu ohjelmaan tai muuttaa toiseen kuntaan. Kotouttamisohjelman kesto on pääasiassa kaksi vuotta, jota voidaan erityisin perustein pidentää kolmeen vuoteen. Kunnat vastaavat kotouttamisohjelmista ja henkilön osallistuessi ohjelmaan hänelle laaditaan yksilöllinen kotoutumissuunnitelma.

Norjassa vastuu yli 18-vuotiaiden oleskeluluvan saaneiden kuntaan ohjauksesta on integraatio ja moninaisuusvirastolla (IMDi). Utlendingsdirektoratet (UDI) on vastuussa 15–18-vuotiaiden kuntaan sijoittamisesta ja Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) on vastuussa alle 15-vuotiaiden. IMDi:n perustama kansallinen komitea määrittelee pakolaisten sijoittamisen tarpeen seuraavaksi vuodeksi ja jakaa oleskeluluvan saaneet maakuntien välillä. Jako perustuu maakuntien väestömäärään, palveluihin, asuntomarkkinoihin ja aiempaan kokemukseen kotouttamisessa. Kunnat ottavat luvan saaneita vastaan vapaaehtoisuuteen perustuen. Varsinaisia sanktioita kuntaan muuton tehostamiseksi ei ole käytössä, mutta jos henkilö kieltäytyy hänelle osoitetusta kuntapaikasta, hänen tulee etsiä asuntonsa itse.

Ruotsi

Ruotsissa työvoimaviranomainen koordinoi kotouttamista ja vastaa siitä, että vastatulleet maahanmuuttajat saavat nopeasti kontaktin työmarkkinoihin. Vastatulleille maahanmuuttajille tehdään henkilökohtaiset toimintasuunnitelmat. Kotouttamistoimenpiteiden kohderyhmänä ovat vastatulleet 20–65-vuotiaat henkilöt, jotka ovat saaneet joko pakolaisena, kiintiöpakolaisena tai turvapaikanhakijana oleskeluluvan Ruotsista ja heidän omaisensa tai omaiseen rinnastettava henkilö sekä 18–19-vuotiaat, joilla ei ole vanhempia Ruotsissa. Ruotsissa toimintasuunnitelmat sisältävät toimenpiteitä, jotka tukevat ruotsin kielen opiskelua, työsaantia, yhteiskuntatiedon hankkimista sekä itsestään huolehtimista. Toimintasuunnitelman kesto on korkeintaan 24 kuukautta ja sitä voidaan pidentää korkeintaan 8 kuukaudella vanhempainvapaan vuoksi.

Ruotsissa laki määrää kaikki Ruotsin kunnat ottamaan vastaan kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneita henkilöitä, kiintiöpakolaisia sekä alaikäisiä ilman huoltajaa tulleita. Jokaiselle läänille on määritetty, kuinka monta henkilöä alueen pitää vastaanottaa seuraavana vuonna. Lääninhallituksen on sitouduttava sille määritellyyn kiintiöön ja se on vastuussa siitä, miten läänin osoitetut tulijat sijoitetaan eri kuntiin. Maahanmuuttovirasto vastaa kuntaa ohjaamisesta. Oleskeluluvan saaneilla on oikeus asettua valitsemaansa paikkaan: joko heidät ohjataan kuntiin Maahanmuuttoviraston kautta tai he valitsevat itse asuinpaikkansa. Noin 75 prosenttia tulijoista muuttaa itsenäisesti alueille.

Tanska

Tanskassa pakolliset kotouttamistoimet kohdistetaan kotouttamislain perusteella pakolaisiin ja heidän perheen yhdistämisen kautta tullessiin perheenjäseniinsä. Muille maahanmuuttajille kotouttamistoimet ovat lähtökohtaisesti vapaaehtoisia. Valtion ja kuntien välinen työnjako on määritelty kotouttamislaissa. Lähtökohtana on, että laki asettaa vaatimukset sille, millaisia kotouttamistoimia kunnan tulee tarjota, mutta kunnalla on sen puitteissa vapaus itse valita, miten nämä palvelut ja toimet on järjestetty ja toteutettu. Lain mukaan kunnan on tehtävä jokaiselle 18 vuotta täyttäneelle maahanmuuttajalle henkilökohtainen kotouttamisohjelma, jonka tulee kattaa seuraavat toimet: Tanskan kielen opetus, Tanskan yhteiskuntaoloja, kulttuuria ja historiaa käsittelevä kurssi ja työllistymistä tukevat toimet. Kotouttamisohjelmaan sisältyvistä yksityiskohtaisista toimista ja tavoitteista sovitaan kunnan ja maahanmuuttajan välisellä kotouttamissopimuksella.

Kotoutumisaika oli aikaisemmin korkeintaan kolme vuotta, mutta vuoden 2015 kasvaneen turvapaikanhakijatilanteen myötä Tanska teki muutoksia kotouttamislainsäädäntöönsä. Kotouttamisohjelmaa on tehostettu mahdollisimman lyhyen työllistymistien luomiseksi. Ohjelmaa on lyhennetty lähtökohtaisesti kolmesta vuodesta vuoteen ja sitä voidaan pidentää enintään viiteen vuoteen, mikäli osallistuja ei saa työ- tai opiskelupaikkaa.

Tanskassa on aloitettu myös kolmivuotinen kokeilu, jossa koulutus koskee 18–40-vuotiaita pakolaisia ja perheen yhdistämisen kautta tulleita, joilla on ollut Tanskassa sijaitseva osoite väestörekisterissä viiden vuoden ajan. Koulutus kestää kaksi vuotta ja koostuu harjoittelusta ja koulunkäynnistä. Koulua käydään 20 viikkoa, minä aikana parannetaan osallistujien kielitaitoja, tarjotaan yrityksessä tarvittavaa osaamista ja pätevyyttä sekä luodaan edellytykset ymmärryksen laajentamiselle harjoittelun aikana saaduista kokemuksista ja edellytykset jatkokoulutukselle. Harjoittelu suoritetaan tavanomaisten työmarkkinaehtojen mukaan ja palkka määräytyy ammatillista peruskoulutusta koskevan sopimuksen tai vastaavan perusteella. Koulua voi käydä moduuleissa ja sen aikana osallistujat saavat työajalla järjestettävästä opetuksesta korvausta, joka vastaa kotouttamistukea eli sen suuruus riippuu myös mahdollisesta huoltajuudesta. Yritykset saavat 20 000 kruunun bonuksen, joka maksetaan kuuden kuukauden jälkeen ja kahden vuoden jälkeen koulutustodistuksen antamisen yhteydessä. Samaan tapaan kuin ammatillisen peruskoulutuksen yhteydessä kotouttamisperuskoulutuksen suorittaminen antaa oikeuden liittyä työttömyyskassaan vastavalmistuneita koskevien ehtojen mukaisesti.

Kuntaan ohjaamisen osalta Tanskan Ulkomaalaisvirasto määrittää oleskeluluvan kansainvälisen suojelun perusteella saaneen asuinpaikan. Ulkomaalaisviraston antamien lukujen perusteella kuntien yhteinen neuvosto yrittää neuvotella yhteispäätöksen luvan saaneiden jakautumisesta viidelle eri alueelle. Alueellisiin kiintiöihin perustuen kunnat yrittävät päästä yksimielisyyteen siitä, kuinka luvan saaneet jaetaan alueen kuntien välillä. Henkilön on pysyttävä hänelle osoitetussa kunnassa kolmen vuoden ajan käydäkseen kotoutumisohjelman läpi. Kotoutumislaki ei kuitenkaan estä henkilöä muuttamasta pois kunnasta, johon hänet on sijoitettu. Uudella kunnalla ei kuitenkaan ole velvollisuutta luvan saaneen kotoutumisohjelman loppuunsaattamisesta, millä voi olla vaikutuksia pakolaisen mahdollisuuksiin saada muun muassa asunto tai sosiaalitukia.

Euroopan unioni

EU:ssa kotouttamista 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 kotouttamiseksi, ja sillä on tärkeä tehtävä jäsenvaltioiden tällä alalla toteuttamien toimien tukemisessa, edistämässä ja koordinoimissa. Lisäksi EU:n tason toimet voivat tuottaa lisäarvoa jäsenvaltioiden kotouttamistoimille antamalla valtioille rakenteellista ja taloudellista tukea.

EU on tukenut jäsenvaltioiden kotouttamistoimia jo useiden vuosien ajan. 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 kotouttamiseen koko EU:ssa. Euroopan komissio laati lisäksi vuonna 2011 eurooppalaisen kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista varten toimintasuunnitelman, jossa kehoitettiin soveltamaan kotouttamiseen tehokkaampaa ja yhdenmukaista lähestymistapaa eri toiminta-aloilla ja hallintotasoilla. Monet jäsenvaltiot ovat laatineet omia kotouttamistoimiaan kansallisten olosuhteidensa mukaan, ja EU:lla on ollut merkittävä rooli kansallisten toimien tukemisessa.

Komissio antoi 7.6.2016 tiedonannon EU:n toimintasuunnitelmasta kolmansien maiden kansalaisten kotouttamiseksi. Toimintasuunnitelmassa tuetaan jäsenvaltioita kolmansien maiden kansalaisten kotouttamisessa ja heidän taloudellista ja sosiaalista panostaan EU:ssa. Toimintasuunnitelmassa ehdotetaan avainaloilla toteutettavia toimia, joita ovat esimerkiksi saapumista ja lähtöä edeltävät kotouttamistoimet, koulutus, työllisyys ja ammatillinen koulutus, peruspalvelujen saatavuus ja aktiivinen osallistuminen ja sosiaalinen osallisuus. Lisäksi ehdotetaan strategisempaa ja koordinoitumpaa lähestymistapaa EU:n varojen käytöstä kansallisten kotouttamistoimien tukemiseen.

Komission tiedonannossa esitetyt konkreettiset painopistealueet kuten koulutus, työllisyys ja ammatillinen koulutus, peruspalvelujen saatavuus ja aktiivinen osallistuminen vastaavat lähtökohtaisesti myös Suomen kansallisen kotouttamispolitiikan kantoja ja kehittämistoimenpiteitä. EU:lta saatava rahoitustuki kotouttamistoimenpiteisiin on ollut oleellista myös Suomelle.

EU:n tason yhteistyön edistämiseksi Euroopan komissio päivitti syksyllä 2016 entisen kotouttamisasioiden kansallisten yhteyspisteiden verkoston eurooppalaiseksi kotouttamisasioiden verkostoksi, jolla on jatkossa vahvempi koordinoiva tehtävä ja vastavuoroista oppimista koskeva toimeksianto. Komissio aikoo verkoston puitteissa tukea jäsenvaltioiden vuorovaikutusta kohdennetuilla koulutustoimilla, kuten opintokäynneillä, vertaisarvioinneilla, keskinäisellä avulla ja tiettyjä kotouttamisen näkökohtia käsittelevillä vertaisoppimistyöpajoilla. Verkoston tarkoituksena on edistää yhteistyötä kansallisten sekä paikallis- ja alueviranomaisen, kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja jäsenvaltioiden muiden EU:n tason verkostojen kanssa tähän liittyvillä toiminta-aloilla (esimerkiksi työllisyys, koulutus, tasa-arvo).

2.3 Nykytilan arviointi

Kotoutumisen edistämisen suunnittelu, ohjaus ja seuranta

Kotouttamispolitiikka on sisällöltään vahvasti monialaista ja edellyttää tiivistä yhteistyötä eri hallinnonalojen välillä niin valtakunnallisella kuin alue- ja paikallistasolla. Koska kotoutuminen koskettaa yhteiskunnan eri aloja, ja aivan keskeisesti työtä, koulutusta, asumista ja vapaa-ajan toimintaa sekä sosiaali- ja terveyspalveluita, ovat työ- ja elinkeinoministeriön ohella opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja ympäristöministeriö keskeisiä tahojen kotouttamisen kehittämisessä, ohjauksessa ja toimeenpanossa.

Kaikki kotouttamisen kannalta keskeiset ministeriöt ovat kotoutumislain voimaantultua hallituskauden alussa määritelleet valtion kotouttamisohjelmassa hallinnonalansa kotouttamisen kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet. Lisäksi ministeriöiden välinen kotouttamisen lakisäänteinen yhteistyöelin kokoontuu säännöllisesti ja ohjaa ja seuraa valtion kotouttamisohjelman toimeenpanoa ja kotouttamisen muuta kehittämistä. Valtion kotouttamisohjelma ja kotouttamisen yhteistyöelin ovat luoneet toimivat puitteet ministeriöiden säännölliselle yhteistyölle kotouttamiseen liittyvissä kysymyksissä. Tämä on vahvistanut kotoutumisen edistämisen kokonaisvaltaisuutta. Lisäksi kotoutumislain voimaantulon jälkeen vuoden 2012 alussa tehty kotouttamispolitiikan yleisen kehittämisen, suunnittelun ja ohjauksen siirto sisäasiainministeriöltä työ- ja elinkeinoministeriölle on vahvistanut kotouttamisen työelämälähtöisyyttä.

Vuoden 2015 turvapaikanhakijoiden määrän kasvun myötä ministeriöiden yhteistyötä on tiivistetty maahanmuuttajien kotoutumispolkujen tehostamiseksi. Ministeriöt toimeenpanevat yhteistyössä syyskuussa 2016 hyväksyttyä valtion kotouttamisohjelmaa ja toukokuussa 2016 hyväksyttyä hallituksen kotouttamisen toimintasuunnitelmaa, joilla nopeutetaan maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolkuja, tehostetaan oleskeluluvan saaneiden kuntaan siirtymis-

tä sekä lisätään osallisuutta asumiseen ja sosiaali- ja terveys- ja vapaa-ajan palveluissa ja muussa yhteiskunnan toiminnassa yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan ja järjestöjen kanssa.

Kotouttamisen alueellinen suunnittelu, kehittäminen ja seuranta kuuluvat ELY-keskuksille, joiden osalta tehtävät on keskitetty seitsemään ELY-keskukseen. Keskittämisen tavoitteena oli tehostaa olemassa olevien voimavarojen käyttöä sekä vahvistaa kotoutumiseen ja hyviin etnisiin suhteisiin liittyvien tavoitteiden kytkemistä laajemmin ELY-keskusten toimintaan ja strategioihin. ELY-keskusten toiminnallinen ohjaus kotoutumisen edistämiseen ja hyviin etnisiin suhteisiin liittyvissä tehtävissä on lisännyt toiminnan suunnitelmallisuutta ja yhteistyötä eri ELY-keskusten välillä.

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. Tällöin maahanmuuttajien erityistarpeet ovat tulleet aluehallintovirastoissa käsiteltäviksi lähinnä sosiaali- ja terveydenhuollossa, koulutus- ja muussa sivistystoimessa sekä arvioitaessa kuntien vastuulla olevien palvelujen saatavuutta ja laatua. Aluehallintovirastojen rooli maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseen liittyvissä tehtävissä näyttää kuitenkin jääneen vähäiseksi ELY-keskusten pääosin vastatessa maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisestä aluetasolla.

ELY-keskusten, TE-toimistojen ja kuntien vähenivät henkilöresurssit asettavat haasteita kotoutumisen edistämiseksi. Esimerkiksi kotoutuskoulutuksen hankintaan varatut määrärahat ovat lisääntyneet, mutta ELY-keskusten henkilöresurssit koulutusten hankintaan vähentyneet. Myös kunnille vuonna 2012 suunnatun palvelukyselyn vastauksissa ELY-keskusten ajallisten resurssien koettiin olevan merkittävä haaste kuntayhteistyölle ja keskusteluyhteyden riittävyydelle erityisesti suurten kuntien näkökulmasta.

Kunnat ovat väestörakenteeltaan varsin erilaisia ja toisissa kunnissa maahanmuutto- ja kotouttamistyötä on tehty jo useita vuosia, kun taas toisiin kuntiin on vasta viime aikoina muuttanut maahanmuuttajia tai muuttajien määrä on kasvanut. Koska maahanmuutto vaihtelee alueellisesti ja on keskittynyt Etelä-Suomeen ja isompiin kaupunkiseutuihin, on palveluiden tarpeessa, saatavuudessa ja toimivuudessa sekä palvelurakenteessa alueellisia ja paikallisia eroja.

Kotoutumislain uudistuksessa lähtökohtana oli vahvistaa kunnan kotouttamisohjelman vaikuttavuutta ja seurantaa kytkemällä kotouttamisohjelma kunnan talousseurantaan ja muuhun strategiseen suunnitteluun. Kaikissa kunnissa, jotka ovat vastaanottaneet kansainvälisen suojelun perustella oleskeluluvan saaneita, ja useissa muissakin kunnissa on laadittu kunnan kotouttamisohjelma. Kotouttamisohjelmien laatimisen kautta kotouttamiseen liittyvät kysymykset ovat kotoutumislain tavoitteen mukaisesti tulleet useissa kunnissa osaksi kunnan strategista suunnittelua. Kotouttamisen liittämällä osaksi kunnan yleistä suunnittelua on edistetty kunnan keskeisten toimialojen osallistumista kotouttamisen suunnitteluun.

Työ- ja elinkeinoministeriön marraskuussa 2016 kunnille lähettämän kyselyn mukaan yli puolet kunnista on ohjelmassa määritellyt kotoutumislain 33 §:n mukaisesti kotouttamisen yhteensovittamisesta vastaavan kunnan viranomaisen. Kyselyn perusteella voitaneen arvioida kunnan kotouttamisohjelman olevan hyödyllinen väline kunnan kotouttamisen suunnittelussa, mutta kuitenkin on vielä tarpeen vahvistaa kotouttamisen suunnittelun yhteensovittamista kunnan muun suunnittelun kanssa.

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.

Työ- ja elinkeinoministeriössä toimiva kotouttamisen osaamiskeskus edistää kotoutumislain, valtion kotouttamisohjelman ja hallitusohjelmakirjausten toimeenpanoa informaatio-ohjauksen keinoin. Kotouttamisen osaamiskeskusten toiminta on vahvistanut kotouttamisen tiedolla johtamista sekä valtionhallinnon että maakunta- ja kuntatasolla.

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. Muuttovoitto-alueiden määrä on entistä alhaisempi ja maahanmuutto on usealla alueella ainoa väestönkehitystä nostava tekijä. Vuosina 2010–2014 lähes kaikki Suomen kunnat saivat maahanmuutosta muuttovoittoa. Kuntien nettomaahanmuutto kyseisenä ajanjaksona oli yhteensä 83 600 henkilöä. Sekä kantaväestön että maahanmuuttajien muuttoliike suuntautuu kasvukeskuksiin.

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 kantaväestöä nuorempi ja maahanmuuton merkitys työvoiman tarjontaan ja tätä kautta tulevien vuosikymmenien huoltosuhteeseen on merkittävä edellyttäen, että tulijat pääsevät työmarkkinoille.

Myös ulkomaalaisten osaajien siirtyminen Suomeen investointien houkuttelemiseksi on tärkeää. Osaava, monipuolinen työvoima edistää työmarkkinoiden 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.

Tällä hetkellä yritykset hyödyntävät melko rajallisesti kansainvälistymisensä ja viennin edistämisensä Suomessa asuvien maahanmuuttajien lähtömaatuntemusta ja verkostoja. Kasvu- ja innovaatiopolitiikan välineitä hyödyntämällä voidaan entistä tehokkaammin tukea maahanmuuttajia työllistymään ja työllistämään itsensä sekä luomaan uusia työpaikkoja monimuotoisella osaamisella ja globaaleilla verkostoilla. Maahanmuuttajien merkitys erilaisissa innovaatioyhteisöissä ja kasvuyrityssektorin kansainvälistymisessä onkin koko ajan kasvanut.

Työllisyys-, koulutus-, elinkeino-, innovaatio- ja aluepolitiikka sekä maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikka ovat poikkihallinnollisia politiikkalohkoja, joilla kansainvälisen liikkuvuuden lisääntyessä on yhä enenevässä määrin yhteneväisiä toimintatapoja ja tavoitteita. Pääministeri Sipilän hallitus hyväksyi 2016 'Talent boost - Kasvua kansainvälisistä osaajista' -toimintaohjelman edistämään kansainvälisten osaajien hyödyntämistä yritysten kasvun ja kansainvälistymisen ajureina. Agendan tavoitteena on systemaattisesti kytkeä kansainvälisten osaajien monialainen osaaminen osaksi yritysten kasvun ja kansainvälistymisen palveluita se-

kä investointien ja osaavan työvoiman houkuttelua Suomeen. Ohjelma edistää myös toimenpiteitä, joiden kautta maahanmuuttajat pääsevät aiempaa paremmin osaksi elinkeinoelämän ekosysteemejä ja innovaatiotoimintaa. Samalla ohjelma tukee Suomessa tutkintonsa suorittavien kansainvälisten opiskelijoiden kiinnittymistä tiiviimmin suomalaiseen elinkeinoelämään ja työmarkkinoille. Myös Suomesta pois muuttaneiden kansainvälisten osaajien suhteita Suomen ja kotimaan välillä erityisten yritysten kansainvälisen liiketoiminnan tukemiseksi vahvistetaan.

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. Kunnan elinvoimaisuutta voidaan edistää esimerkiksi kehittämällä monimuotoista kaupunki- ja palvelurakennetta ja ottamalla maahanmuuttajat voimavarana mukaan monimuotoistamaan kunnan ja sen alueella olevien yritysten, muun elinkeinoelämän ja yhteisöjen toimintaa. Samalla kunnan elinkeinoelämän kehittämispalveluiden tulisi aktiivisesti hyödyntää kasvavaa maahanmuuttoa kunnan alueella olevien yritysten kasvussa ja kansainvälistymisessä ja innovaatiotoiminnassa.

Kaikkien kuntalaisten mahdollisuudet kehittää osaamistaan, opiskella ja tehdä työtä luovat pohjan myös kotoutumiselle ja kunnan väestöpohjan kasvattamiselle. Elinvoima ei kuitenkaan ole vain resursseja, vaan myös vuorovaikutusta ja uuden luomista. Maahanmuuttajien kotoutumista edistää myös paikallisyhteisöjen, verkostojen ja yksilöiden osallisuus sekä yhteisöllisyys. Lisäksi viestinnällä on suuri merkitys. Alueen ja kunnan identiteetillä ja maineella on suuri merkitys, kun valitaan muuton, investointien tai muun elinvoimaa tukevan tekijän kohdetta.

Monialainen yhteistyö ja kotouttamisen kumppanuudet

Kotoutumislain mukaan kotouttamista tulee kehittää monialaisena yhteistyönä ja monissa kunnissa on jo nykyisin monialaisia yhteistyöryhmiä maahanmuuttaja-asioissa. Yhteistyötä kuntatasolla tulee edelleen vahvistaa siten, että kotouttamisen 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. Maakuntaudistuksen myötä myös maakunnalla tulee olemaan merkittävä rooli monialaisen yhteistyön järjestäjänä ja siihen osallistujana.

Maaliskuussa 2016 julkaistussa 56 kunnalle suunnatussa palvelukyselyssä selvitettiin tyytyväisyyttä yhteistyöhön valtionhallinnon, kolmannen sektorin ja yksityisen puolen toimijoiden kanssa. Tyytyväisimpiä kunnissa oltiin yhteistyöhön tulkkipalveluiden, poliisin, ELY-keskuksen ja kansalaisjärjestöjen kanssa. Vähiten tyytyväisiä oltiin yhteistyöhön lähikuntien, TE-toimiston, seudullisten yrityspalveluiden ja sisäministeriön kanssa. Merkittävä osa vastajista ei osannut kuitenkaan arvioida yhteistyön toimivuutta valtionhallinnon toimijoiden kanssa.

Yllä mainittu palvelukysely tehtiin samanaikaisesti myös TE-toimistoille. Kyselyn vastauksissa esitettiin, että maahanmuutto- ja kotoutumisasioiden kasvava merkitys TE-palvelujen kokonaisuudelle tunnustettaisiin nykyistä vahvemmin. TE-toimistot ovat tyytyväisimpiä yhteistyöhön omaehtoisen koulutuksen ja työvoimakoulutusten tarjoajien, poliisin ja ELY-keskuksen kanssa. Eniten yhteistyöhön tyytymättömiä vastaajia löytyi kuntien terveydenhuollon, seudullisten yrityspalveluiden sekä kuntien työllistämistoimen kohdalla. Kunnilta kaivattaisiin aktiivisuutta esimerkiksi työllistymisen kannalta erityisesti vaikeammin työllistyvien asiakkaiden kohdalla, vaikka samalla tiedostetaan resurssien vähäisyys kunnissa.

Kansalaisyhteiskunnan, järjestöjen, yhteisöjen ja elinkeinoelämän toimijoiden kytkeminen mukaan kotouttamistyöhön on edellytys toimivalle kotouttamispolitiikalle 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. 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.

Valtion kotouttamisohjelman työstämisen yhteydessä laadittiin ohjelman tueksi kotouttamisen kumppanuusohjelma, jonka tavoitteena on tukea eri toimijoiden yhteistyötä kotouttamisessa. Ohjelman tavoitteena on tarjota käytännön mahdollisuuksia uusille kotouttamisen yhteistyömuodoille ja -malleille, osallistaa uusia toimijoita sekä vahvistaa jo pitempään toimineiden järjestöjen ja yhteisöjen toimintaa kotouttamisen tukena. Niin ikään tavoitteena on systematisoida kotouttamisen kumppanuuksia pitkäjänteisesti ja siten tehostaa kotouttamistyön vaikuttavuutta. Kansalaisyhteiskunnan toiminnan näkyvyyden parantamiseksi ja koordinaation vahvistamiseksi työ- ja elinkeinoministeriö tukee Suomen Punaisen Ristin kehittämän Kotoutumistarjottimallin juurruttamista osana kumppanuusohjelmaa. Kotoutumistarjottin on työkalu, jonka avulla paikallisella olevaa kolmannen sektorin toimintaa voidaan tehdä näkyväksi ja koordinoitua sekä tunnistaa toiminnalliset katvealueet. Kumppanuusohjelmalla ja Kotoutumistarjottimella vahvistetaan kotouttamisen monialaista yhteistyötä.

Alkuvaiheen palvelut

Maahanmuuton kasvu edellyttää sekä peruspalveluiden soveltumista maahanmuuttajille, että tarvittaessa erityisten kotoutumispalveluiden riittävää saatavuutta ja vaikuttavuutta. Kotoutumislain mukaiset maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalvelut sekä alkukartoitus, kotoutumissuunnitelma ja kotoutumiskoulutus luovat perustan maahanmuuttajien palvelutarpeiden ja osaamisen tunnistamiselle sekä kotoutumisprosessin suunnitelmallisuudelle ja monialaisuudelle. Maahanmuuttajien palvelutarpeiden tunnistaminen ja tarvittaessa pitkäjänteinen ohjaus ovat avainasemassa kotoutumisprosessin sujuvassa etenemisessä.

TE-toimistoille suunnatun palvelukyselyn perusteella TE-toimistojen henkilöstöllä oli huoli maahanmuuttajien henkilökohtaisen neuvonnan riittämättömyydestä sekä verkkopalveluiden heikosta kyvystä vastata erityisryhmien tarpeisiin. Asiakkaan palveluprosessin ja kielikoulutukseen ohjaamisen arvioitiin viivästyvän, jos hän ei saa elämäntilanteeseensa sopivaa tietoa tai jos hän ei kielivaikeuksien takia ymmärrä saamaansa tietoa. Myöskään TE-toimistojen henkilöstön osaamisen kehittämistä maahanmuuttajan palvelutarpeisiin vastaamisessa ei pal-

velukyselyn vastauksissa nähty nykyiseltään riittävänä. Jatkossa tulee varmistaa palveluiden soveltuvuus myös maahanmuuttaja-asiakkaille sekä vahvistaa henkilöstön laaja-alaiseen osaamisen kehittämistä.

Joissain kunnissa on laadittu toimivia malleja vakiintuneen monikielisen neuvonta- ja ohjauspalvelun järjestämisestä. Tällä hetkellä kuntien vakinaistamia neuvontapalveluita toimii kaikkiaan kymmenkunta. Neuvontatoiminnan sisällölliset painopisteet ja asiakasryhmät vaihtelevat paikkakuntakohtaisesti. Asiakasryhmien valikoitumiseen vaikuttaa osin se, mikä taho kunnan sisällä toimintaa koordinoi ja millä rahoituksella toimintaa ylläpidetään. Tämä on johtanut siihen, ettei valtakunnallisia standardeja ole pystytty riittävässä määrin kehittämään.

Kyselyn perusteella Euroopan sosiaalirahaston rahoittamissa Kotona Suomessa -hankkeen Hyvä alku -osiossa alkuvaiheen neuvontapalveluita järjestävät hanketoimijat arvioivat erityisesti maahanmuuttajille suunnattujen neuvontapalveluiden lisäarvon verrattuna eri virastojen omaan neuvontaan tulevan etenkin palveluiden monikielisyydestä, kokonaisvaltaisuudesta ja asiakasneuvojen mahdollisuudesta perehtyä kunkin asiakkaan tilanteeseen. Virastojen omaan neuvontaan verrattuna erillisiin maahanmuuttajien neuvontapisteisiin arveltiin olevan myös matalampi kynnyksellä tulla. Neuvontapisteet saattoivat järjestää myös erillisiä ryhmäinfoja ja vertaistukea. Hankkeessa on myös toteutettu monikielistä etäneuvontapalvelua puhelimitse, Skypen ja videoyhteyden välityksellä. Palvelun tavoitteena on saada etäneuvonnan piiriin erityisesti haja-asutusalueella asuvat maahanmuuttajat. Pilottihankkeiden tulosten perusteella on laadittu valtakunnalliset kehittämissuosituksot alkuvaiheen palvelukokonaisuuden kehittämiseksi.

Maaliskuussa 2016 julkaistun 56 kunnalle suunnatun palvelukyselyn perusteella kunnat kokevat, että ohjaus- ja neuvontapalveluiden, kunnan kansainvälistä suojelua saaville järjestämisen alkukartoituksen ja tulkkaus- ja kielipalveluiden saatavuus on hyvällä tasolla. Kunnat toteavat myös, että asiakkaiden hakeutuminen palveluiden piiriin koetaan haasteena useassa kunnassa. Selvitysten mukaan kiintiöpakolaisina ja turvapaikanhakijoina tulleet ohjautuvat varmemmin erilaisiin neuvonta- ja ohjauspalveluihin kuin esimerkiksi puolisoina muuttaneet tai opiskelijat. Erityisesti avioliiton kautta Suomeen tulleet maahanmuuttajat ovat usein riippuvaisia puolisonsa ja tämän lähipiirin kautta tulevasta tiedosta.

Kotoutumislakiin otettiin vuonna 2011 uutena alkuvaiheen toimenpiteenä alkukartoituksen laatiminen. Kunnat ovat kuitenkin tehneet toistaiseksi varsin vähän alkukartoituksia maahanmuuttajille. Tältä osin kotoutumislain soveltamisalan laajennus vaikuttaa toteutuneen suunniteltua vähäisempänä niiden maahanmuuttajien osalta, jotka eivät ole välittömästi hakeutumassa työmarkkinoille, kuten kotiäidit, puoliset, opiskelijat tai iäkkäämmät henkilöt. Kunnille maksettava 700 € kertakorvausta ei myöskään ole nähty maksettujen korvausten määrän perusteella riittävänä kannustimena alkukartoitusten laatimiselle. Kunnat ovat viime vuosina tehneet vuosittain noin 250—430 alkukartoitusta, joista on haettu valtiolta korvausta kotoutumislain 50 §:n perusteella.

Kuntien tekemien kotoutumissuunnitelmien määrästä ei ole kattavaa tietoa, mutta alkukartoituksen vähäisen määrän perusteella on arvioitavissa, ettei myöskään suunnitelmia ole laadittu siinä määrin kuin kotoutumislakia valmisteltaessa oli tavoitteena. Myös kunnille 2015 suunnatun palvelukyselyn tulokset tukevat tätä olettaa. Maahanmuuttajan alkukartoituksen tarkoituksena on palvelutarpeen selvittämisen lisäksi luoda kontakti maahanmuuttajaan, ja antaa hänelle tietoa ja opastusta hänen saatavillaan olevista palveluista. Siksi kartoitusten peittävyys on tärkeä osa kotoutumislain toimeenpanoa, ja jatkossa tulisi tiedotuksen ja koulutuksen kautta lisätä alkukartoitusten käyttöä ja saatavuutta myös kuntien tekeminä.

TE-toimistoissa tehtyjen alkukartoitusten määriä ei tällä hetkellä saada yksiselitteisesti TE-toimistojen tietojärjestelmästä (URA-järjestelmä), joten luotettavaa seurantatietoa alkukartoitusten sisällöstä ja laajuudesta ei ole saatavissa. Voidaan kuitenkin arvioida, että kaikille maahanmuuttajille tehdään alkukartoitus, jossa määritellään asiakkaan palvelulinja. TE-toimistoille suunnatun palvelukyselyn mukaan kotoutumislain mukaisen alkukartoituksen tekee useimmin TE-toimiston kotouttamiseen erikoistunut asiantuntija.

Vuonna 2015 tehdyn palvelukyselyn vastaajista yhteensä 29 prosenttia piti kotoutumissuunnitelmia melko tai erittäin toimivina. 18 prosentin mielestä ne ovat melko huonosti toimivia ja vain kolmen prosentin mielestä erittäin huonosti toimivia. Vastaajat kuitenkin kokevat, että asiakkaat eivät välttämättä itse tiedosta kotoutumissuunnitelman merkitystä kotoutumisen kannalta. Alkukartoitusten ja kotoutumissuunnitelmien kehittämistarpeet liittyvät etenkin alkukartoitusten ja kotoutumissuunnitelmien järjestämisvastuiden selkeyttämiseen kunnan ja TE-hallinnon välillä, monialaisuuden vahvistamiseen ja saatavuuden parantamiseen erityisesti työmarkkinoiden ulkopuolella olevien henkilöiden osalta. Kotoutumissuunnitelman merkitystä kotoutumista edistävien toimenpiteiden koordinaatiossa on tarpeen edelleen vahvistaa. Palvelukyselyiden perusteella on selvää, että kotoutumissuunnitelmien laadinnasta vastaava henkilöstö tarvitsee edelleen säännöllistä koulutusta ja hyviä käytäntöjä suunnitelmien tavoitteista, sisällöistä ja työmenetelmistä.

Kotoutumiskoulutus

Työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen hankinnoissa on pystytty viime vuosina vastaamaan hyvin muutoksiin maahanmuuttajien volyyymeissa ja taustoissa, ja täten nopeuttamaan kotoutumiskoulutukseen pääsyä. Kotoutumiskoulutuksessa on lisätty osaamisen tunnistamista ja ammatillisesti suuntautuneita sisältöjä sekä vahvistettu koulutuksen työelämälähtöisyyttä. Koulutuksen työelämälähtöisyyttä on pyritty lisäämään etenkin niille henkilöille, joiden koulutus- ja työtausta ja osaaminen antavat edellytyksen nykyistä nopeampaan ammatillisiin opintoihin ja työmarkkinoille siirtymiseen. Kokonaisuus luo hyvät lähtökohdat heterogeenisen kohderyhmän tarpeisiin vastaamiselle, ja koulutusvaihtoehtoja voidaan edelleen täydentää omaehtoisella koulutustarjonnalla.

Kotoutumiskoulutuksessa saavutettua kielitaitoa arvioidaan koulutuksenjärjestäjän toimesta. Jos maahanmuuttajan kielitaitotaso arvioidaan riittävän korkeaksi, on maahanmuuttajan mahdollista osallistua kotoutumiskoulutuksen jälkeen YKI-testiin (Yleinen kielitutkinto). Systemaattista ja yhdenmukaista valtakunnallista kielitaitotasojen testausta alempien kielitaitotasojen osalta ei kotoutumiskoulutuksessa toteuteta. TE-hallinnon koulutusportti -järjestelmään on kerätty kotoutumista edistäviä työvoimakoulutuksia tai kotoutumislain perusteella tuettuja omaehtoisia opintoja suorittaneiden koulutuksissa saavuttaman kielitaidon tasoarvioinnin tiedot. Tietojen hyödyntäminen on kuitenkin osittain haasteellista, sillä koulutusten kirjaamisessa on huomattavaa vaihtelua. Tilastot sisältävät sellaistenkin koulutusten tietoja, jotka katsotaan vasta osasuorituksiksi kotoutumiskoulutuksesta. Lisäksi tilastot sisältävät myös luku- ja kirjoitustaidon koulutukset, jossa tavoitteena ei ole kielitaidon tavoitetaso B1.1.

Koulutusportti-järjestelmän tietojen mukaan vuonna 2016 noin puolet opiskelijoista saavutti kotoutumiskoulutuksessa vähintään kielitaitotason A2.2. ja noin 20 prosenttia vähintään kotoutumiskoulutukselle asetetun kielitaitotason B1.1. Edellä mainitut tietojen kirjaamiseen liittyvät seikat kuitenkin vääristävät jossakin määrin sitä, mikä osuus opiskelijoista saavuttaa koulutukselle asetetun tavoitetaso. On myös huomioitava, että tavoitteeksi on asetettu, että ainakin osa opiskelijoista siirtyisi kotoutumiskoulutuksesta jatkokoulutukseen jo 6 kuukauden opiskelun jälkeen. Kotoutumiskoulutukselle ei ole määritelty vähimmäiskesto, jonka aikana kielitaidon tavoitetaso B1.1. tulisi saavuttaa, mikä tekee koulutuksen vaikuttavuuden mitta-

misesta haasteellista. Asetettu kielitaitotasotavoite on myös melko korkea suhteellisen lyhyelle koulutukselle, erityisesti ottaen huomioon, että esimerkiksi vuonna 2016 noin 60 %:lle kotoutumiskoulutuksen opiskelijoista suositeltiin opintojen lähtötasoksi alkeistasoa ja 8 %:lle lukua kirjaitaidon koulutusta.

Työvoimakoulutuksena toteutetusta kotoutumiskoulutuksesta kerätään opiskelijapalautteet ja sen mukaan koulutukset ovat onnistuneet hyvin: vuonna 2016 kotoutumiskoulutuksen opiskelijoista 88,1 % katsoi koulutuksen onnistuneen erinomaisesti tai hyvin ja 84 % 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 2016 viitisen prosenttia kotoutumiskoulutuksen suorittaneista oli siirtynyt työmarkkinoille kolme kuukautta kotoutumiskoulutuksen päättymisen jälkeen. Kolmannes osallistujista oli työttöminä työnhakijoina ja hieman yli puolet oli ohjattu muuhun palveluun. Useimmin kotoutumiskoulutuksen päätyttyä maahanmuuttajat on ohjattu työvoimakoulutukseen ja ammatillisiin opintoihin valmentavaan koulutukseen.

Maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolut

Kotoutumisen ja työllistymisen kannalta on keskeistä, että maahanmuuttaja saa palvelut tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena ja että eri palveluita yhdistetään tarkoituksenmukaisella tavalla. TE-hallinnon 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.

Vuonna 2015 julkaistun Ulkomaalaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014 -tutkimuksen eli UTH-tutkimuksen mukaan ulkomaalaistaustaisessa väestössä on suhteellisesti paljon korkeasti ja matalasti koulutettuja. Maahanmuuttajien palvelupolkujen suunnittelussa tulee nykyistä tehokkaammin huomioida maahanmuuttajien aiempi osaaminen, jota tarvittaessa joustavasti täydennetään ja kehitetään vastaamaan suomalaisten työmarkkinoiden vaatimuksia ja tarpeita.

Osa työttömistä maahanmuuttajista työllistyy nopeasti tai tarvitsee vain lyhytaikaista tukea työllistymiselleen, osalla polku työmarkkinoille on pidempi. Pellervon taloustutkimuksen (PTT) ja Rambollin vuoden 2014 Maahanmuuttajien työllistyminen -tutkimuksen mukaan maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolut ovat osin saattaneet sisältää tyhjäkäyntiä ja joskus myös epätarkoituksenmukaisia opintoja. Kotoutumisen kannalta keskeistä onkin nopeuttaa maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolkuja ja parantaa työllisyyskehitystä. Pellervon taloustutkimuksen ja Rambollin tutkimuksen tuloksissa todettiin, että maahanmuuttajien työllistymisen nopeuttaminen ei onnistu pelkästään lyhytkestoisilla kotouttamistoimenpiteillä tai tehokkaalla työnvälityksellä, vaan tarvitaan pidempiä toimenpidejaksoja, yksilöllisiä työllistämispolkuja ja TE-toimiston palveluketjuja. Kotoutumisen alkuvaiheen palveluiden lisäksi maahanmuuttajien työllistymis- ja koulutuspolkujen toimivuuden kannalta onkin olennaista, kuinka yhdenvertaisesti ja kattavasti suomalainen palvelu- ja koulutusjärjestelmä sekä työmarkkinat ovat maahanmuuttajien saavutettavissa.

Työllistymisen edistämisen kannalta on keskeistä, miten siirtymät muun muassa kotoutumiskoulutuksesta muihin työllistymistä edistäviin palveluihin tai jatkokoulutukseen onnistuvat. Keskeistä on myös, miten koulutettujen maahanmuuttajien tutkintojen tunnustaminen ja päte-

voitymispolut toimivat. Työ- ja elinkeinoministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö yhteistyössä nopeuttavat siirtymiä kotoutumiskoulutuksesta ammatilliseen koulutukseen ja muuhun koulutukseen sekä maahanmuuttajien täydentävään koulutukseen samalla kun suomen ja ruotsin kielen opiskelumahdollisuuksia eri koulutusmuotojen sisällä lisätään.

Osaamisen kehittämisen suuntaaminen etenkin heikommin koulutetulle väestölle on keskeinen työllistymisen edistämisen keino. Aikuisten maahanmuuttajien perusopetuksen uudistuksen toimeenpano parantaa osaltaan heikommin koulutetun maahanmuuttajaväestön koulutusmahdollisuuksia vuoden 2018 alusta lukien. Uudistuksen myötä myös aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen järjestämisvastuu siirtyy työ- ja elinkeinoministeriöltä opetus- ja kulttuuriministeriölle ja koulutusta järjestetään jatkossa osana aikuisten perusopetusta sekä vapaan sivistystyön tehtävänä.

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 opiskeluvaihtoehtoja jatkaakseen opintoja toisella asteella. Kohderyhmää ovat myös muut maahanmuuttajataustaiset aikuiset, jotka heikon peruskoulutuksensa takia tarvitsevat erityisesti perusopetuksen alkuvaiheessa annettavia taitoja, kuten luku- ja kirjoitustaitoa sekä matemaattisia valmiuksia, tai jotka tarvitsevat päättötodistusta päästäkseen jatko-opintoihin. Perusopetus sisältää alkuvaiheen osana järjestettävän erityisen lukutaitovaiheen, perusopetuksen alkuvaiheen opetuksen ja perusopetuksen päättövaiheen opetuksen. Suuri osa opiskelijoista osallistuu vain osaan mainituista vaiheista, minkä jälkeen heidät ohjataan muuhun palveluun tai työmarkkinoille.

Omaehtoisten opintojen tukiaikaa pidennettiin vuoden 2017 alusta voimaantulleella lainmuutoksella siten, että opintojen muodostama kokonaisuus voidaan jatkossa tukea enintään 24 kuukauden sijaan 48 kuukauden ajan, jos opintojen tavoitteena on perusopetuksen oppimäärän suorittaminen. Muutos koski etenkin oppivelvollisuusiän ylittäneitä maahanmuuttajanuoria ja nuoria aikuisia, joiden kohdalla opintojen enimmäistukiaika ei puutteellisen koulutustaustan vuoksi ole ollut riittävä perusopetuksen loppuunsaattamiseen. Muutoksen tarkoituksena oli pidentämällä aikavälillä estää myös työelämästä syrjäytymistä, koska peruskouluopintojen loppuunsaattaminen edistäisi kotoutujan mahdollisuutta päästä jatkokoulutukseen ja sitä kautta työelämään.

Hallituksen kotoutumista koskevan toimintasuunnitelman 3.5.2016 mukaisesti vuodesta 2017 alkaen lisätään ammatilliseen koulutukseen valmentavan koulutuksen ja ammatillisen koulutuksen tarjontaa maahanmuuttajille. Opetushallituksen Vieraskieliset perusopetuksessa ja toisen asteen koulutuksessa 2010-luvulla -raportin (2017:10) mukaan vieraskieliset ammatillisen peruskoulutuksen tutkinnon vuonna 2014 suorittaneet työllistyivät ja jatkoivat päätoimista opiskelua lähes yhtä usein kuin kaikki tutkinnon suorittaneet. Vieraskielisistä aikuisten tutkinnon suorittaneet työllistyivät paremmin kuin nuorena suorittaneet, kun tarkastellaan tilannetta vuosi tutkinnon suorittamisen jälkeen. Nuorista sen sijaan suurempi osuus oli päätoimisena opiskelijana. Vieraskielisistä näyttötutkinnon vuonna 2014 suorittaneista noin kaksi kolmesta oli työllisiä vuoden 2015 lopussa.

Maahanmuuttajien ammatillisen osaamisen kehittämistä on myös vaikeuttanut se, että opiskelupolut ovat saattavat katketa tai pitkittyä tutkintoon johtavan koulutuksen korkeiden kielitaitovaatimusten vuoksi. Ensimmäisenä päivänä tammikuuta 2018 voimaan tulleen lain ammatillisesta koulutuksesta myötä valtakunnallinen pakollinen kielikoe poistuu. Tämä helpottaa maahanmuuttajien ja muiden kotimaisia kieliä taitamattomien mahdollisuuksia päästä amma-

tillisen koulutuksen piiriin ja sitä kautta opiskella ammattiin ja integroitua suomalaiseen työelämään. Koulutuksen järjestäjän harkinnan varaan jää riittävien kielellisten edellytysten arvioiminen osaamisen hankkimiseksi tai tutkinnon suorittamiseksi.

Koulutuksen järjestäjän harkintaan perustuvan valinta säilyy uudessa lainsäädännössä, mutta siihen on lisätty uutena valintaperusteena tutkinnon suorittamiseen riittämätön tutkintokielen kielitaito. Muiden perusteiden osalta säännös vastaa aikaisempaa lainsäädäntöä eli koulutuksen järjestäjä voi opiskelijan henkilöön liittyvien syiden perusteella ottaa enintään 30 prosenttia kuhunkin hakukohteeseen otettavista opiskelijoista opiskelijan saamasta valintapistemäärästä riippumatta. Tällaisia opiskelijan henkilöön liittyviä syitä ovat oppimisvaikeudet, tutkinnon suorittamiseen riittämätön tutkintokielen kielitaito, sosiaaliset syyt sekä koulutodistusten puuttuminen tai todistusten vertailuvaikeudet. Vertailuongelmia syntyy esimerkiksi, jos hakijalla on ulkomailla suoritettu perusopetus.

Uudistetun ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmään sisältyvät painokertoimet valmentavassa koulutuksessa ja opiskeluvalmiuksia tukevissa opinnoissa sekä erityisen tuen ja vaativan erityisen tuen korotuskertoimet kannustavat koulutuksen järjestäjiä huolehtimaan erilaisien ja heikommassa asemassa olevien kohderyhmien koulutuksesta. Uudessa ammatillisessa koulutuksessa kielellisten valmiuksien kehittymistä voidaan tukea opintojen aikana esimerkiksi opiskeluvalmiuksia tukevien opintojen avulla. Opiskeluvalmiuksia tukevien opintojen tarkoituksena on, että opiskelija hankkii sellaista yksilöllisiin tarpeisiinsa perustuvaa osaamista, joka antaa hänelle edellytykset osallistua tutkintokoulutukseen ja osoittaa osaamisensa näytöissä tai muulla tavoin. Opintoihin voi sisältyä kielikoulutusta, kun opiskelijalla on puutteellinen osaaminen tutkintoon liittyvässä suomen- tai ruotsin kielen sanastossa tai ammattiin liittyvässä kielen käytön tavoissa, joita voivat olla esimerkiksi ammatille tyypilliset tavat esittää tai tuottaa kirjallista aineistoa. Maahanmuuttajien osalta tavoitteena olevan tutkinnon suorittamisen edellytysten arviointi kielitaidon osalta painottuu arvioon kielitaidosta siinä vaiheessa, kun tutkinto suoritetaan. Näin ollen koulutukseen valittaessa kielitaitovaatimuksen olisivat joustavammat ja kielitaito kehittyisi koulutuksen aikana.

Uudistetussa ammatillisessa koulutuksessa maahanmuuttajien koulutustarpeita tukevat yksilölliset opintopolut, jossa yksilöllisiin osaamistarpeisiin voidaan vastata joustavasti tutkintojen ja niiden osien, valmentavien koulutusten ja niiden osien sekä ammatillista osaamista syventävän ja täydentävän koulutuksen avulla. Jokaiselle opiskelijalle laaditaan henkilökohtainen osaamisen kehittämissuunnitelma, jossa suunnitellaan ja sovitaan siitä, miten tavoitteeksi asetettu osaaminen saavutetaan ja millaista opetusta, ohjausta ja tukea opiskelija tarvitsee osaamistavoitteensa saavuttamiseksi. Koulutuksessa keskitytään puuttuvan osaamisen hankkimiseen sekä aiemmin hankitun osaamisen tunnistamiseen ja tunnustamiseen.

Ammatillisen koulutuksen läpäisyn tehostamisohjelma (2011–2015) oli opetus- ja kulttuuriministeriön, Opetushallituksen ja koulutuksen järjestäjien yhteishanke. Sen avulla pyrittiin vähentämään ammatillisen koulutuksen keskeyttämistä ja lisäämään normiajassa tutkinnon suorittaneiden osuutta. Läpäisyn tehostamisohjelma koski kaikkia ammatillisen koulutuksen opiskelijoita, myös maahanmuuttajia. Valtakunnallinen ESR-hanketoimintaan kuuluva Zoomi-koordinaatiohanke levittää läpäisyn tehostamiseen liittyviä hyviä käytänteitä.

TE-toimistojen palveluissa maahanmuuttajat osallistuvat kotoutumiskoulutuksen ohella valmennuksiin (työnhaku-, työhön- ja uravalmennukset), työ- ja koulutuskokeiluihin sekä ammatilliseen työvoimakoulutukseen. Tampereen yliopiston työelämän tutkimuskeskuksen keväällä 2017 julkistetun tutkimuksen mukaan maahanmuuttajia ohjataan kuitenkin vähäisesti TE-toimiston muihin palveluihin kuin kotoutumiskoulutukseen, vaikka niiden vaikuttavuus maahanmuuttajien kohdalla on lähes sama kuin kantaväestöllä. Etenkin ammatillisesti suuntautu-

nut työvoimakoulutus, työharjoittelu ja palkkatuki ovat selvästi edistäneet maahanmuuttajien työllistymistä, ja niitä tulisi kohdistaa useammalle kotoutujalle nykyistä aikaisemmin. Myös varhaiset kontaktit työelämään parantavat maahanmuuttajien työllistymistä. Maahanmuuttajien työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusta kartoittavan selvityksen mukaan mitä enemmän maahanmuuttajalle kertyy työkokemusta jo kotoutumisjaksolla, sitä todennäköisempää hänen myöhempi työllistymisensä on.

Maahanmuuttajien työllistymisen nopeuttamiseksi vuonna 2016 käynnistetyn vaikuttavuusinvestointiin pohjautuvan KOTO-SIB (Social Impact Bond) -kokeilun toimintaa on laajennettu uusille alueille. Kokeilu levisi Uudenmaan TE- toimiston alueelta vuonna 2017 Varsinais-Suomen ja Satakunnan TE-toimistojen alueelle. Vuoden 2017 loppuun mennessä KOTO-SIB -koulutukseen oli osallistunut 521 henkilöä, joista 343 oli ehtinyt olla koulutuksessa yli kokeilun mukaisen 70 koulutuspäivän vähimmäismäärän. Koto-SIB:n kautta on työllistynyt 140 henkilöä pääasiassa teollisuuden, kaupan, rakennus- kiinteistönhuolto- hotelli- ja ravintolaaloille sekä asiantuntijatyöhön. Kokeilu päättyy vuoden 2019 jälkeen. Kokeilusta laaditaan ulkoinen arviointi, jossa verrataan kokeiluun osallistuvien verotettavan tulon ja työttömyysetuuden määrää kontrolliryhmän verotettavan tulon ja työttömyysetuuden määrään.

UTH-tutkimuksen mukaan korkea-asteen koulutuksen suorittaneiden osuus on lähes samaa tasoa sekä ulkomaalais- että suomalaistaustaisessa väestössä. Korkeakoulutus parantaa molempien työllistyvyyttä, mutta ei kuitenkaan samassa määrin. 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. Korkeakouluteuilta maahanmuuttajilta on toisinaan edellytetty vastaavan tai suomalaisen tutkinnon suorittamista uudelleen tai heidät on ohjattu suorittamaan alempaa suomalaista tutkintoa. Korkeakoulujen suomen ja ruotsin kielen opiskelumahdollisuuksia ei myöskään ole pidetty riittävinä. Opetus- ja kulttuuriministeriön rahoituksella vuonna 2016 käynnistyneellä vastuukorkeakoulutoiminnalla vahvistetaan korkeakoulujen roolia Suomessa oleskeluluvan kansainvälisen suojelun perusteella saaneiden ja muiden maahanmuuttajien korkeakouluopintojen tukemisessa.

UTH-tutkimuksen mukaan joka viides korkea-asteen suorittanut ulkomaalaistaustainen työllinen toimii työntekijäammateissa, kun suomalaistaustaisilla vastaava osuus on alle viisi prosenttia. Suomessa asuvat kansainväliset osaajat ovatkin vielä pitkälti hyödyntämätön resurssi innovaatioiden ja kasvun vauhdittamisessa. Esimerkiksi Ruotsissa tehdyissä selvityksissä on todettu maahanmuuttajien palkkaamisen johtavan viennin ja tuonnin kasvuun.

Kansainväliseen osaamiseen liittyvät palvelut eivät ole muodostuneet rakenteelliseksi osaksi yritysten kasvun ja kansainvälistymisen palveluita. Kansainvälisten osaajien monialaista osaamista ja verkostoja tulee hyödyntää työmarkkinoille ohjaamisessa ja yritysten kasvussa ja kansainvälistymisessä nykyistä tehokkaammin. Niin ikään maahanmuuttajien yrittäjyyttä on tarpeen vahvistaa. Jo nyt moni maahanmuuttaja ryhtyy yrittäjäksi ja etenkin pääkaupunkiseudulla maahanmuuttajataustainen yrittäjyys on laajaa ja kasvussa. Yrittäjyyttä edistämällä voidaan tukea maahanmuuttajien pääsyä työmarkkinoille ja hyödyntää heidän osaamistaan uusien työpaikkojen luomisessa. Valtioneuvoston Talent Boost -toimenpideohjelman tavoitteena on vahvistaa yritysten kasvua ja kansainvälistymistä yhteensovittamalla maahanmuutto-, elinkeino-, innovaatio- työllisyys-, ja koulutuspolitiikkaa kasvua tukevaksi kokonaisuudeksi.

Samalla kun osa maahanmuuttajista työllistyy nopeasti tai tarvitsee vain lyhytaikaista tukea työllistymiselleen, osalla polku työmarkkinoille on pitkä. Osalla maahanmuuttajista voi olla rajoitteita työkyvyssä tai fyysisen tai psyykkisen terveyden haasteita, hankala elämäntilanne tai traumataustaa, jolloin he saattavat päätyä kertaamaan samoja koulutuksia ilman merkittä-

vää etenemistä opinnoissa. Tälle ryhmälle on tarpeen kehittää nykyistä joustavampia tapoja opiskella sekä yhdistää niihin tarvittaessa sosiaali- ja terveyspalveluita. Opetus- ja kulttuuri-ministeriö kehittää vapaan sivistystyön opintotarjontaa muun muassa tämän kohderyhmän tarpeisiin.

Maahanmuuttajaperheiden kotoutuminen

Maahanmuutto on monissa perheissä mullistava elämäntilanne. Perhe on kotoutumisen myönteinen voimavara ja perheen vaikutus maahanmuuttajien kotoutumiseen tulee huomioida kotoutumisen edistämisessä. Kansainvälisen tutkimuksen valossa lasten ja nuorten ongelmien ehkäiseminen on miltei aina tuloksellista ja taloudellisesti kannattavaa. Lapsi ja nuori on kuitenkin nähtävä ensisijaisesti perheensä ja yhteisönsä jäsenenä, sillä lapsen elämä on sidoksissa vanhemman elämään.

Maahanmuuttajaperheiden tilanteet vaihtelevat suuresti eikä tyypillistä maahanmuuttajaperhettä ole. Kuitenkin monet perheiden hyvinvointiin liittyvät haasteet ovat kantaväestöä yleisempiä maahanmuuttajaperheiden kohdalla. Ulkomaalaistaustaiset perheet ovat kantaväestöä useammin pienituloisia, vaikkakin pienituloisiin kotitalouksiin kuuluvien alle 18-vuotiaiden lasten, joiden vanhemmat ovat syntyneet ulkomailla, osuus kaikista lapsista on kuitenkin laskenut viime vuosina. Pienituloisuus voi johtaa helposti ahtaasti asumiseen ja vaikuttaa esimerkiksi lasten harrastusmahdollisuuksiin. Hyvinvointiin ja terveyteen saattaa liittyä erityiskysymyksiä, esimerkiksi pakolaistaustaisilla on traumaattisia kokemuksia, jotka vaikeuttavat uuteen yhteiskuntaan ja arkeen kiinnittymistä. Vanhempien koulutustaustalla on kantaväestön tavoin vaikutusta maahanmuuttajalasten ja -nuorten kouluttautumiseen.

Suomen tai ruotsin kielen taidon vähäisyys kotoutumisen alkuvuosina, yhteiskunnallisten rakenteiden vieraus ja sosiaalisten verkostojen vähäisyys ovat haasteita, joissa vastaanottavan yhteiskunnan on annettava tukensa perheen tarpeiden mukaiseen kotoutumiseen. Vanhemmat ovat lastensa ensisijaisia kasvattajia, ja vanhempien kotoutumista tukemalla voidaan tukea vanhemmuuden edellytyksiä suomalaisessa yhteiskunnassa. Vanhempien, erityisesti äitien, rooli koko perheen onnistuneessa kotoutumisessa on todennettu useissa tutkimuksissa ja selvityksissä. Kielen vajavaisesti hallitsevat vanhemmat eivät usein pysty täysipainoisesti tukemaan lapsiaan ja nuoriaan yhteiskunnan toimintaan osallistumisessa. Maahanmuuttajaperheissä lapset oppivat usein kielen vanhempiaan nopeammin, jolloin riskinä on, että he joutuvat toimimaan tulkkeina vanhempiensa ja kantaväestön välillä. Kaikkien perheenjäsenten kielitaidon edistämällä voidaan myös vähentää toisen sukupolven syrjäytymisriskiä. Vanhempien kieli- ja yhteiskuntakoulutuksen avulla edistetään vanhempien omaa kotoutumista, mutta myös heidän mahdollisuuksiaan tukea lasten kasvua ja koulumenestystä suomalaisessa yhteiskunnassa.

Erityisesti kotona lapsia hoitavien vanhempien, usein äitien elämäntilanteeseen soveltuvien koulutusmahdollisuuksien ja kielitaidon tai sosiaalisten verkostojen puute sekä yhteiskunnan vieraus ja kulttuureihin liittyvät asenteet, tottumukset ja perhemallit voivat muodostaa esteitä kotoutumisen etenemiselle ja hankaloittaa arjen asioiden hoitamista kodin ulkopuolella. Kotivanhemmuus on elämäntilanne, ja pitkällä tähtäimellä kotivanhempien kotoutumista tukemalla voidaan edistää myös heidän siirtymistään työmarkkinoille. Hankerahoituksella on kehitetty kotona lapsia hoitavien vanhempien koulutukseen hyviä malleja, jotka yhdistävät kieli- ja yhteiskuntakoulutuksen ja lastenhoidon. Vuoden 2018 alusta käynnistyi vapaan sivistystyön maahanmuuttajakoulutus, joka mahdollistaa kotona lapsia hoitavien vanhempien koulutuksen systemaattisen järjestämisen.

Työttömyys sekä työelämä- ja sosiaalisen statuksen lasku koettelevat osaa Suomeen muuttaneista maahanmuuttajamiehistä. Käytännön työn kokemuksista ja kansainvälisistä tutkimuksista tiedetään, että miehet kokevat haasteekseen erityisesti perheen elättäjän rooliin liittyvät muutokset. Miehen pitkittynyt työttömyys voi vaikuttaa kielteisesti koko perheen dynamiikkaan, ei vain miehen omaan tilanteeseen. Erityisesti miehiin kohdistuvaa kotouttavaa toimintaa, jossa tuetaan miehiä löytämään uusia rooleja sekä perheessä että yhteiskunnassa, on toistaiseksi ollut melko vähän.

Koko perheen kotoutumista tukemalla voidaan myös ehkäistä perheen sisäisiä ristiriitoja, joita saattaa syntyä, mikäli perheenjäsenet kotoutuvat hyvin eri tahtiin. Joissakin tapauksissa ongelmia voi muodostua esimerkiksi erilaisista kulttuureihin liittyvistä kotiolosuhteista ja perhemalleista. Mikäli puoliso ei tue toisen osallistumista kotoutumista tukeviin opintoihin ja muihin palveluihin, saattaa esimerkiksi asiointi erilaisissa palveluissa jäädä vieraaksi.

Perheen kotoutumissuunnitelman avulla voidaan huomioida yksilöllisiä suunnitelmia paremmin perheen kokonaistilanne. Käytettävissä ei ole tietoa, miksi perheiden, kotona lapsia hoitavien ja muiden kuin ilman huoltajaa olevien alaikäisten kotoutumissuunnitelmia ei ole juuriakaan laadittu. Syynä saattaa olla, että perheiden kotoutumisen tukemisen nähdään tapahtuvan osana muita perheille, lapsille ja nuorille suunnattuja palveluita eikä koordinoitulle suunnitelmalle nähdä tarvetta. On myös mahdollista, ettei ole ollut saatavilla riittävästi palveluita, joihin ohjata. Perheen kotoutumissuunnitelman tai muun perheen kotoutumista ja palveluja koordinoivan asiakassuunnitelman käyttöönottoa tulee edistää siten, että kaikkien perheenjäsenten kotoutumisen tarpeet tulevat huomioiduksi. Etenkin työn takia maahan muuttaneet perheet saattavat jäädä muista syistä muuttaneita perheitä helpommin kotoutumispalveluiden ulkopuolelle.

Maahanmuuttajaperheiden määrän kasvaessa on tärkeää, että kotoutumista tuetaan erityispalveluiden lisäksi osana kaikille perheille, lapsille ja nuorille suunnattuja palveluita. Varhaista tukea, ohjausta ja tietoa perheille voivat tarjota muun muassa neuvola, varhaiskasvatus ja koulu. Neuvolassa, varhaiskasvatuksessa ja koulussa tulee tukea maahanmuuttajavanhempien roolia lastensa ensisijaisina kasvattajina, samalla kun vanhemmille annetaan tietoa ja neuvontaa perheille suunnatuista palveluista sekä suomalaisen yhteiskunnan perheitä koskevasta lainsäädännöistä ja käytännöistä.

Kansainvälisten tutkimusten mukaan varhaiskasvatuksesta näyttävät hyötyvän erityisesti vähäosaisten ja maahanmuuttajaperheiden lapset. Tutkimuksissa hyötyjä on mitattu lyhyellä aikavälillä muun muassa kielitaidossa ja koulumenestyksessä. Pitkällä aikavälillä on havaittu myönteisiä vaikutuksia esimerkiksi työllisyydessä ja koulutustasossa. Maahanmuuttajalasten osallistumista varhaiskasvatukseen tulee tukea, sillä varhaiskasvatus luo hyvän perustan kielitaidon kehittymiselle ja joustavalle siirtymiselle peruskouluun, jos suomen tai ruotsin kielen sekä kotikielen kehitystä tuetaan tietoisesti. Myös avoimen varhaiskasvatuksen palveluilla voidaan tukea maahanmuuttajavanhempien ja -lasten kotoutumista ja sosiaalisten verkostojen rakentumista.

Koti ja koulu muodostavat oppivelvollisuusikäisen lapsen tärkeimmän viitekehyksen ja antavat valmiudet laajempaan yhteiskunnalliseen osallistumiseen. Koulun tavoitteiden, toimintatapojen ja koulutusjärjestelmän tunnetuksi tekemistä maahanmuuttajavanhemmille tulee edistää määrätietoisella ja systemaattisella kodin ja koulun välisellä vuorovaikutuksella.

Kotouttamisen osaamiskeskuksen vuonna 2015 tilaaman selvityksen mukaan lasten ja perheiden varhaisen tuen palveluiden saavutettavuuteen vaikuttaa ensisijaisesti tiedon saaminen. Perheissä kaivataan tietoa ja materiaalia omalla äidinkielellä palveluista, vanhemmuudesta ja

kasvatuksesta. Muun muassa muutamat järjestöt ovat tuottaneet tällaista materiaalia. Etenkin pienemmissä kunnissa ei ole juurikaan tuotettu erikielisiä kuntakohtaisia tietomateriaaleja, mutta toisaalta pienten kuntien vahvuus voi selvityksen mukaan olla joustavat työtavat ja työntekijöiden pysyvyys. Tarpeenmukaisten palveluiden saatavuutta vaikeuttaa myös se, että ammattilaiset saattavat mieltää lapsen, nuoren tai perheen ongelmat automaattisesti kulttuurista johtuvina. Ammattilaisten koulutusta ja täydennyskoulutusta lisäämällä tulisikin kehittää kulttuurisensitiivistä ja samaan aikaan kunkin yksittäisen asiakkaan ja perheen kuulemiseen ja aitoon kohtaamiseen perustuvaa ammattitaitoa. Tulkkauksen järjestämiseen ja riittävän ajan varaamiseen asiakastapaamisissa tulee kiinnittää perhepalveluissa huomiota, sillä väärinymmärryksillä voi olla lapselle pitkäkantoiset kielteiset seuraukset.

Edellä mainitun kotouttamisen osaamiskeskuksen selvityksen mukaan maahanmuuttajavanhemmat ovat yleisesti ottaen hyvin tyytyväisiä neuvolan ja varhaiskasvatuksen palveluihin, mutta toivovat enemmän viranomaisten välistä yhteistyötä. Varhaisen tuen palveluiden ammattilaisten välisen verkostoitumisen ja yhteistyön kehittäminen onkin tärkeää paikallisella tasolla tiedon kulun, moniammatillisuuden ja palveluiden koordinoinnin ja kehittämisen edistämiseksi. Myös kodin ja koulun välisessä yhteistyössä ja kommunikaatiossa on kehittämistä, sillä pelkkä sähköinen tiedonvälitys, esimerkiksi Wilma-järjestelmä, ei ole useinkaan riittävä kommunikaatiokanava yhteisen ymmärryksen saavuttamiseksi. Koulujen, päiväkotien ja neuvoloiden välillä on myös suuria eroja toimintatavoissa. Palveluissa, joissa on vuosien kokemus maahanmuuttajataustaisten perheiden kanssa toimimisesta, on usein kehitetty toimivia malleja asiakkaan tarpeet tunnistavaan työotteeseen.

Internet tarjoaa hyvin tietoa perheiden palveluista, mutta tieto ei tavoita kaikkia maahanmuuttajia. Perheiden tavoittamisessa tulee hyödyntää peruspalveluita, kuten neuvolaa. Palvelujärjestelmän ulkopuolelle jääneiden maahanmuuttajien tavoittaminen viranomaisresurssein on vaikeaa. Maahanmuuttajataustaiset, jo kotoutuneet henkilöt ja kolmas sektori voivat edesauttaa palveluverkoston ulkopuolella olevien henkilöiden tavoittamisessa. Myös etsivän työn ja lähiötoiminnan keinoin voidaan rakentaa kohderyhmään luottamusta ja tätä kautta tukea maahanmuuttajaa rakentamaan sosiaalista verkostoa esimerkiksi järjestöjen ylläpitämissä matalan kynnyksen paikoissa ja tarjota tietoa yhteiskunnan palvelujärjestelmästä.

Lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelmassa rakennetaan maakunnallista perhekeskustoimintamallia. Perhekeskustoimintamallilla tarkoitetaan lähipalvelujen kokonaisuutta, joka sisältää lapsille ja perheille suunnatut hyvinvointia ja terveyttä sekä kasvua ja kehitystä edistävät sekä varhaisen tuen ja hoidon palvelut. Perhekeskustoimintamalli tarjoaa hyvät mahdollisuudet edistää myös maahanmuuttajaperheiden hyvinvointia.

Maahanmuuttajalasten ja -nuorten koulutuspolut

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. On tärkeää kiinnittää entistä enemmän huomiota siihen, miten opetustoimessa voidaan varmistaa eri-ikäisinä ja erilaisin taustoin maahan tulleiden ja täällä syntyneiden maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten yhdenvertainen mahdollisuus oppimiseen ja suoriutumiseen koulutuspolulla.

Maahanmuuttajataustaisten nuorten koulutuksesta, hyvinvoinnista ja terveydestä on vasta aivan viime aikoina saatu valtaväestöön suhteutettavaa vertailukelpoista tutkimustietoa. Eri selvityksistä ilmenee, että monilla maahanmuuttajanuorilla on koulutustilanne melko hyvä suhteessa ei-maahanmuuttajataustaisiin nuoriin. Kuitenkin muun muassa kotimaisia kieliä heikos-

ti osaavilla nuorilla on kasvanut riski jäädä koulutuksen ja työmarkkinoiden ulkopuolelle. Maahanmuuttajataustaisten lasten, nuorten ja nuorten aikuisten ryhmissä erottuu myös tiettyjä riskiryhmiä, esimerkiksi maahanmuuttoajan ja sukupuolen suhteen, joihin tulisi kiinnittää erityistä huomiota.

Perusopetuksessa saadut valmiudet luovat tärkeän perustan myöhemmälle kouluttautumiselle ja siirtymälle työelämään. Valtiontaloudellisesta näkökulmasta perusopetuksen palveluista huolehtiminen on järkevää. 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. PISA 2012 -tulosten mukaan sekä maahanmuuttajataustaiset ensimmäisen että toisen sukupolven 15-vuotiaat nuoret jäävät keskimäärin osaamistasoltaan jälkeen ikäisistään nuorista, joilla ei ole maahanmuuttotustausta. Ennen kouluikää saapuneiden ensimmäisen sukupolven nuorten tulokset olivat jonkin verran parempia kuin kouluikässä muuttaneiden nuorten.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusraportti 2015 selvitti syitä PISA-tuloksiin. VTV muun muassa havaitsi, että opettajien arviointikäytännöt eivät välttämättä antaneet vieraskielisille oppilaille realistista kuvaa heidän taidoistaan. Selvityksessä todettiin myös, että oppilaan vanhempien koulutustaso ja työmarkkina-asema, kotona puhutut kielet, lähtömaa ja sukupuoli vaikuttivat oppilaiden suoriutumiseen. Lisäksi ensimmäisen sukupolven maahanmuuttajista noin 60 prosenttia opiskelee omaa ikäluokkaansa alemmalla luokka-asteella, mikä osaltaan selittää tuloksia, jotka tehdään tietyllä ikäluokalle, ei tietyllä luokka-asteella oleville. Erot pienenevät, kun mainittuja taustatekijöitä vakioidaan, mutta eivät kuitenkaan poistu: ensimmäisen sukupolven maahanmuuttajien osalta tilanne paranee selvästi, mutta toisen sukupolven maahanmuuttajien osalta ero ei pienene samassa suhteessa. VTV suosittelee muun muassa kiinnittämään huomiota sekä ensimmäisen että toisen sukupolven maahanmuuttajaryhmien mahdollisen lisätuen tarpeeseen integraation ja jatko-opintovalmiuksien varmistamiseksi sekä perusopetuksen arviointikäytäntöihin.

Vieraskielisten opiskelijoiden osuus ammatillisessa koulutuksessa ja lukiokoulutuksessa on kasvanut. Ulkomaalaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014 (UTH) – tutkimuksen mukaan peruskouluun opintonsa jättävien osuus on kuitenkin edelleen selvästi suurempi ulkomaista syntyperää olevien keskuudessa. Suomalaistaustaisilla nuorilla varhain koulunkäynnin keskeyttäneiden osuus oli noin 6 prosenttia, kun maahanmuuttajataustaisilla nuorilla se oli 14 prosenttia. Nuoret, joilla oli maahanmuuttajatausta, aloittivat siis toisen asteen koulutuksessa selkeästi harvemmin kuin muut vuonna 2014. Opetus- ja kulttuuriministeriön mukaan maahanmuuttajia oli 2014 ikäluokkiin suhteutettuna enemmän ammatillisessa koulutuksessa, että suorittavaa työtä tekevissä ammateissa ja vastaavasti vähemmän lukio- ja korkeakoulutuksessa sekä korkeakoulututkintoa edellyttävissä ammateissa kuin kantaväestön nuorissa. Yhdenvertaisuutta koulutuksessa edistämään on luotu lukiokoulutukseen valmistava koulutus, jota on ollut mahdollista järjestää syyslukukaudesta 2014 alkaen. Vieraskielisten osuus lukio-opiskelijoista onkin viime vuosina kasvanut. Opetushallituksen Vieraskieliset perusopetuksessa ja toisen asteen koulutuksessa 2010-luvulla –raportin mukaan vieraskielisistä lukiokoulutuksen päättäneistä 62 prosenttia myös opiskeli toisessa tutkintoon johtavassa koulutuksessa kolme vuotta ylioppilastutkinnon suorittamisen jälkeen. Suomen, ruotsin- ja saamenkielisen väestön vastaava osuus oli hieman alle 80 prosenttia.

Kouluttautumisen jatkamiseen peruskoulun jälkeen vaikuttaa muun muassa maahantuloikä: ennen kouluikää muuttaneet ja Suomessa syntyneet keskeyttivät koulunkäynnin peruskouluun lähes yhtä harvoin (6 %) kuin suomalaistaustaiset nuoret. Myöhemmällä iällä saapuneista 18

prosenttia keskeytti koulunkäynnin varhain. Myös sukupuolella on merkitystä: pojista koulunkäynnin keskeytti 18 prosenttia kun tyttöjen vastaava luku oli 11 prosenttia. Yleisin annettu syy sille, että toisen asteen koulutukseen ei jatkettu, oli halu päästä työelämään (31 %). Muita syitä oli muun muassa, että nuori ei saanut hakemaansa opiskelupaikkaa tai ei uskonut kielitaitonsa riittävän opintoihin. Osa nuorista uskoi, että peruskoulu oli heille riittävä koulutustaso. UTH-tutkimus kiinnittää huomiota myös nuorten vanhempien koulutuksen merkitykseen. Koulutus periytyy vahvasti myös maahanmuuttajataustaisilla.

Yli 17-vuotiaat kotouttamisen piirissä ja TE-toimiston 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 ja nuorten maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi haasteena on ollut varmistaa katkeamaton palvelu kotoutumiskoulutuksen jälkeen. Peruskouluiän ylittäneiden muuttajien kohdalla tilanteen voidaan olettaa parantuvan muun muassa aikuisten perusopetuksen uudistuksen ja omaehtoisten opintojen tukiajan pidentymisen sekä ammatillisen koulutuksen uudistusten myötä. Omaehtoisten opintojen tukiaikaa pidennettiin vuoden 2017 alusta voimaantulleella lainmuutoksella siten, että opintojen muodostama kokonaisuus voidaan jatkossa tukea enintään 24 kuukauden sijaan 48 kuukauden ajan, jos opintojen tavoitteena on perusopetuksen oppimäärän suorittaminen.

Viime vuosina on esiintynyt toisistaan poikkeavia tietoja maahanmuuttajataustaisten nuorten syrjäytymisriskistä. Tämä johtuu ainakin osin erilaisista käytetyistä määritelmistä. Yhteinen käsitys on kuitenkin siitä, että työn ja koulutuksen ulkopuolelle jääminen koskettaa maahanmuuttajanuoria jonkin verran kantaväestön nuoria useammin. NEET-nuoria (työn, koulutuksen ja kurssien ulkopuolella olevia) oli UTH-tutkimuksen mukaan maahanmuuttajataustaista 15–29-vuotiaista 15 prosenttia vuonna 2014, kun ei-maahanmuuttajataustaisten keskuudessa osuus oli 11 prosenttia.

UTH-tutkimuksen avulla voidaan identifioida tiettyjä taustasyitä maahanmuuttajanuorten korkeammalle NEET-asteelle. Maahanmuuttoikä vaikutti UTH-tutkimuksen mukaan NEET-kategoriaan päättymiseen. NEET-status oli yleisin 20–29-vuotiaina Suomeen muuttaneilla (21 %). Suomessa syntyneiden tai alle kouluikäisinä muuttaneiden NEET-aste oli UTH-tutkimuksessa alhaisempi (7 %) kuin ei-maahanmuuttajataustaisilla (11 %). Kielitaito vaikutti todennäköisyyteen olla koulutuksen ja työn ulkopuolella: niistä maahanmuuttajataustaisista nuorista, joiden suomen tai ruotsin kieli oli äidinkielenasolla, NEET-aste ei ollut sen suurempi kuin ei-maahanmuuttajataustaisilla, kun taas vähäisen kielitaidon omaavilla se oli 22 prosenttia. Sukupuolella oli myös vaikutusta: nuorten miesten osalta ei ollut juuri eroa maahanmuuttajataustaisten ja ei-maahanmuuttajataustaisten välillä, itse asiassa maahanmuuttajataustaisten NEET-aste oli kaksi prosenttiyksikköä alhaisempi kuin muilla (10 % ja 12 %). Ulkomaalaistaustaisten yleisesti korkeampaa NEET-astetta selittääkin pitkälti naisten alhaisempi perheenperustamisikä. Maahanmuuttajataustaisista 15–29-vuotiaista työn ja koulutuksen ulkopuolella olevista naisista 51 prosenttia hoiti kotona lapsiaan vuonna 2014, kun taas ei-maahanmuuttajataustaisessa verrokkiryhmässä vastaava luku oli 31 %.

Jatkossa erityistä huomiota tulee kiinnittää opintojen nivelvaiheiden sujuvoittamiseen. Parhaiten syrjäytymisriskiä voidaan ehkäistä varmistamalla nuorten kielitaidon 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 kielenoppimista ja sopivan koulutuspolun löytymistä. 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 vuonna 2017 raportti Maahanmuuttajien koulutuspolut ja integrointi; kipupisteet ja toimenpide-ehdotukset, joiden tavoitteena on muun muassa parantaa suomen / ruotsin kielen kehittämismahdollisuuksia. Raportin toimeenpano on käynnissä.

Myös koulujen oppilashuoltopalvelut, oppilaanohjaus sekä kulttuuri- ja liikuntapalvelut ovat oleellisessa asemassa lasten ja nuorten ohjauksessa ja siirtymien sujuvoittamisessa. Oppiminen edellyttää riittävän hyvää terveydentilaa ja yleistä hyvinvointia. Vuoden 2013 kouluterveyskyselyn tuloksissa maahanmuuttajien ensimmäisen sukupolven nuoret kokivat terveytensä heikommaksi ja oppilashuollon palvelut vaikeammin saavutettaviksi kuin verrokkiryhmät. Toisen polven tilanne oli edellä mainituilla mittareilla lähempänä kantaväestön nuoria, joskin hyvinvointi- ja terveyseroja oli vielä silloinkin. Käynnissä oleva lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman tavoitteena on luoda lapselle ja nuorelle suotuisa kasvu- ja oppimisympäristö sekä tukea perheen hyvinvointia mm. toimintakulttuuria kehittämällä ja muun muassa sosiaali- ja terveystoimen ja sivistystoimen yhdyspintoja rakentamalla. Ohjelma luo mahdollisuuksia kehittää myös maahanmuuttajatausten lasten ja nuorten kasvun ja oppimisen tukea.

Euroopan rakennerahastokaudella 2014—2020 käynnistyi Ohjaamoiksi kutsuttujen, nuorten alle 30-vuotiaiden matalan kynnyksen palvelupisteiden suunnittelu ja toteutus. Ohjaamo rakentuu monialaisesti tietoa, neuvontaa, ohjausta ja tukea tarjoavista, eri hallinnonalojen peruspalveluista ja laajasta yhteistyöverkostosta. Maahanmuuttajanuoria on monissa kunnissa ohjaamoiden asiakkaina, ja he hyötyvät ohjaamoiden tarjoamasta monialaisesta toiminnasta. Työ- ja elinkeinoministeriö tukee ohjaamoiden toiminnan kehittämistä ja hallitus linjasi puoliväliriihessä, että ohjaamoiden toiminnan vakiinnuttamista tuetaan.

Perheiden sosio-ekonomiseen asemaan liittyvä ero vaikuttaa lasten lähtökohtiin: Vuonna 2012 lähes 60 prosenttia vieraskielisistä alle 18-vuotiaista eli kotitalouksissa, jotka kuuluivat kahteen alimpaan tulokymmenykseen. Työ- ja elinkeinoministeriön selvityksen mukaan 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 kotoutumissuunnitelmaa. 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 koulutukseen.

Maahanmuuttajien terveys ja hyvinvointi ja kotoutumisen edistäminen sosiaali- ja terveystoiminnassa

Ulkomaalaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014 (UTH)-tutkimus kartoitti ulkomaista syntyperää olevien terveyttä, hyvinvointia, toiminta- ja työkykyä ja elinololoja. Sen perusteella ulkomaalaistaustaisilla oli elintavoissa eroja Suomen koko väestöön verrattuna: etenkin alkoholin käyttö oli ulkomaalaistaustaisilla Suomen väestöä huomattavasti vähäisempää ja useimmissa ulkomaalaistaustaisissa ryhmissä elintavat olivat muutenkin yleisemmin terveyttä edistäviä. Toisaalta tupakointi sekä maahanmuuttajanaisilla liikunnan puute ovat haasteita. Sairastavuuden ja terveysriskien suhteen ulkomaalaistaustaiset väestöryhmät olivat kuitenkin hyvin erilaisia. Useiden terveysongelmien ja koetun terveyden osalta miesten ja naisten väliset erot ulkomaalaistaustaisessa väestössä olivat suuria ja erisuuntaisia eri taustamaaryhmissä.

Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014 -tutkimuksen mukaan ulkomaalaiset raportoivat vähemmän tyydyttymättömyyttä palveluntarvetta kuin koko Suomen väes-

tö. UTH-tutkimuksen mukaan pakolaisina tulleiden kokonaistilanne näyttää kuitenkin monilla mittareilla heikommalta verrattuna muihin taustamaaryhmiin: joka neljäs pakolaistaustainen koki jonkin terveysongelman rajoittavan tavanomaista toimintaansa.

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

VTT:n 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 (ns. kuntainfoja) sekä ohjeita. Tekemässään jälkiseurannassa (Jälkiseurantaraportti 23.1.2018) VTV toteaa, että sosiaali- ja terveysministeriön ohjaus on ollut entistä laajempaa ja systemaattisempaa, ja tältä osin VTV:n suositukset ovat toteutuneet. Maahanmuuttajille tarjottavien sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämisessä tulee jatkossa vahvistaa omakielistä ohjausta ja neuvontaa sekä hyödyntää positiivista erityiskohtelua, esimerkiksi tarvittaessa pidempiä vastaanottoaikoja, riittävää tulkkausta tai muita tukitoimenpiteitä. Lainsäädäntöä on viime aikoina vahvistettu siten, että asiakaslähtöisyyttä sekä asiakkaan ja potilaan oikeutta yksilölliseen palvelutarpeen arviointiin on vahvistettu. Myös maahanmuuttajien omien järjestöjen roolia tulee tukea terveyteen ja hyvinvointiin liittyvän tiedon ja palveluiden välittämisessä. Jatkossa maahanmuuttajien terveyttä ja hyvinvointia on tarkoitus seurata osana alueellista terveys- ja hyvinvointitutkimusta (ATH).

Viime vuosina esimerkiksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) sekä Kotouttamisen osaamiskeskus ovat kehittäneet tietoa ja työvälineitä, joista on jokapäiväistä ja konkreettista hyötyä maahanmuuttajien parissa työskenteleville. THL ja kotouttamisen osaamiskeskus ovat myös tukeneet henkilöstön maahanmuuttoon liittyvän osaamisen kehittämistä sosiaali- ja terveydenhuollossa muun muassa julkaisemalla materiaaleja, käsikirjoja ja kuvauksia hyvistä käytännöistä sekä järjestämällä seminaareja ja muita tilaisuuksia.

Kouluterveyskysely 2017 osoitti selkeitä terveys- ja hyvinvointieroja ulkomaalaistaustaisten ja suomalaistaustaisten nuorten välillä. On kuitenkin huomioitava, että ulkomaista syntyperää olevat nuoret eivät ole yhtenäinen ryhmä: eroja nuorten keskuudessa on taustamaaryhmien ja sukupuolten välillä. Lisäksi maahanmuuttoikä ja sosioekonomiset tekijät vaikuttavat nuorten terveyteen ja hyvinvointiin. Suomessa asutun ajan pituus sekä erilaiset perhesidonnaiset tekijät saattavat selittää vahvemmin nuoren hyvinvointia ja terveyttä kuin itse ulkomaalaistaustaisuus. Vaikka enemmistö ulkomaista syntyperää olevista, ulkomailla syntyneistä koki terveydentilansa hyväksi tai melko hyväksi, on huolestuttavaa, että pojista 24 ja tytöistä 29 prosent-

tia koki terveytensä keskinkertaiseksi tai huonoksi. Monilla ulkomaista syntyperää olevilla oli muun muassa ahdistuneisuusoireita.

Kouluterveyskyselyn 2017 perusteella etenkin ensimmäisen sukupolven nuoret elävät muita nuoria useammin turvattomassa kasvuympäristössä. Pojista 24 prosenttia ja tytöistä 13 prosenttia koki toistuvaa koulukiusaamista vuonna 2017. Kiusatuksi tulleista pojista 26–34 prosenttia ja tytöistä 26–35 prosenttia koki, että he olivat tulleet kiusatuksi koulussa tai vapaa-ajalla ihonvärin, kielen tai ulkomaalaisen taustansa vuoksi. Viimeisen vuoden aikana ensimmäiseen sukupolveen kuuluvien nuorten kimppuun oli käyty esimerkiksi lyöden, potkien tai asetta käyttäen huomattavasti useammin kuin muiden nuorten kimppuun.

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.

Maahanmuuttajat kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimessa

Liikunnalla ja nuorisotyöllä on merkittävä rooli maahanmuuttajien kotouttamisessa sekä osallistumisen ja yhteisöllisyyden tukemisessa. Nuorisotyö ja liikunta voivat joustavasti tarjota mielekästä tekemistä ja kohtaamisia valtaväestön kanssa myös koulutuksen ja työelämän ulkopuolella oleville maahanmuuttajille. Kulttuurilla, liikunnalla ja nuorisotyöllä on myös tärkeä rooli nuorten maahanmuuttajien kielen oppimisen ja opintojen tukemisessa sekä vertais-toiminnassa, joita myös maahanmuuttajien omat yhdistykset toteuttavat. Taide- ja kulttuuri-toiminta lisää vuorovaikutusta ja kulttuurien välistä vuoropuhelua ja madaltaa maahanmuuttajien kynnystä päästä osalliseksi suomalaiseen yhteiskuntaan. Kirjastojen monikulttuuristen palvelujen avulla voidaan edistää maahanmuuttajien mahdollisuuksia sekä suomen kielen oppimiseen ja suomalaiseen kulttuuriin perehtymiseen että oman äidinkielen ja lähtökulttuurin säilyttämiseen.

Vain enintään tunnin viikossa liikkuvien osuus on maahanmuuttajataustaisissa nuorissa suurempi kuin suomalaista syntyperää olevien joukossa. Maahanmuuttajataustaisilla on eroa sukupuolten välillä, tytöistä 43 prosenttia liikkui hyvin vähän, pojista 35 prosenttia. Lisäksi suomalaistaustaisilla nuorilla on enemmän aikataulutettua harrastamista kuin maahanmuuttajataustaisilla. Maahanmuuttajaperheistä kantaväestöä useampi on pienituloisen, joten esiin nousee myös kysymys siitä, miten turvataan resurssien osalta yhdenvertaiset mahdollisuudet osallistua esimerkiksi ohjattuun liikuntaharrastukseen.

Kaupunkien ja kuntien liikuntatoimella sekä liikuntapalveluja toteuttavilla urheiluseuroilla ja järjestöillä onkin keskeinen rooli saada myös ulkomaista syntyperää olevat asukkaat mukaan. Kunnille vuonna 2015 toteutetussa palvelukyselyssä vastaajia pyydettiin arvioimaan, miten hyvin kunnan järjestämät palvelut vastaavat maahanmuuttajien tarpeisiin. Pääasiassa vastaajat kokivat, että kunnan kulttuuripalvelut vastaavat melko tai erittäin hyvin maahanmuuttajien tarpeisiin. Haasteelliseksi vastaajat kokivat maahanmuuttajien kielitaidon puutteen ja heidän saamisensa mukaan kulttuuritoimintaan. Haasteet tavoitettavuudessa koskivat erityisesti vanhempia ikäryhmiä, koska varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen osalta lapset tavoitetaan lastenkulttuuripalveluiden piiriin kattavasti. Kirjastopalveluiden, liikunta- ja nuorisopalveluiden vastaavuus maahanmuuttajien tarpeisiin nähtiin hyvänä. Myös liikunta- ja nuorisopalveluissa vastaajat nimesivät haasteeksi tavoitettavuuden, tiedottamisen ja markkinoinnin puutteen, jolloin tieto palveluista ei tavoita riittävän hyvin maahanmuuttajia. Myös kulttuurien väliset erot

ja tyttöjen vähäinen osallistuminen nousivat esille nuorisotoiminnan haasteena. Lisäksi liikuntapalveluissa koettiin, että maahanmuuttajilla ei ole aina riittäviä valmiuksia, esimerkiksi liikuntataidoissa, lähteä mukaan liikuntatoimintaan. Liikuntatoiminnassa myös tilojen riittävyys ja kulttuurierot nousivat esille.

Myös maahanmuuttajien omilla järjestöillä on merkittävä rooli liikunnan edistämisessä. Liikunnan lisäksi ne tarjoavat vertaistukea, sosiaalista vuorovaikutusta sekä osallisuuden ja yhteenkuuluvuuden tunnetta omassa yhteisössä. Niissä tunnistetaan osallistujien erilaisia tarpeita ja toimintaa voidaan järjestää myös omista lähtökohdista. Maahanmuuttajataustaiset ovat itse toimijoita, ei vain kohteita. Toimintaa rajoittaa kuitenkin usein riittämätön rahoitus.

Liikunta-alalla maahanmuuttajien kotoutumista on tuettu opetus- ja kulttuuriministeriön kehittämisohjelman mukaisen monivuotisen toimenpidekokonaisuuden avulla. Lisätukea on osoitettu erityisesti maahanmuuttajalasten ja -nuorten toimintaan, aikuisten maahanmuuttajien terveyttä edistävään liikuntatoimintaan sekä urheilu- ja liikuntaseurojen toimintaan maahanmuuttajille. Viime vuosina tuen erityiskohderyhminä ovat olleet maahanmuuttajanaiset ja -tytöt sekä vaikeimmin tavoitettavat ryhmät. Maahanmuuttajien liikunnan tukemisen pyrkimyksenä on edistää kotoutumista ja liikuntaa valtaväestön kanssa. Maahanmuuttajien osallisuutta kulttuuri-, liikunta- ja nuorisoasioissa on tarpeen entisestään vahvistaa.

Sukupuoli ja kotoutuminen

Kotoutumislain yhtenä tavoitteena on tasa-arvon edistäminen. Vaikka monet miesten ja naisten kotoutumiseen liittyvät asiat ovat yleisellä tasolla samankaltaisia, saattaa kotoutumisprosessiin liittyä myös sukupuolen kannalta merkittäviä asioita. Samalla on huomioitava, että sukupuolen ohella ihmisten erilaiset taustat, esimerkiksi yksilön maahanmuutonsyy, ikä, koulutus ja terveyteen liittyvät seikat vaikuttavat tasa-arvon toteutumiseen ja kotoutumiseen.

Suomalainen kotouttamispolitiikka perustuu maahanmuuttajien yksilöllisten tarpeiden huomioimiseen, mikä luo mahdollisuuden edistää yhtäläisesti naisten ja miesten kotoutumista. Sukupuolen merkityksen ymmärtäminen ja siitä nouseviin erityistarpeisiin vastaaminen tuleekin nähdä osana kaikkea kotouttamistyötä. Tasa-arvon edistäminen tulee ottaa entistä vahvemmin osaksi kotouttamistoiminnan suunnittelua, toimeenpanoa ja seurantaa. Samalla kun sukupuoleen liittyvät seikat ja kulttuurinen moninaisuus tulee huomioida toiminnassa, niitä ei kuitenkaan pidä sellaisenaan hyväksyä mahdollisten vaikeuksien selitysmalleiksi.

Joissakin tapauksissa maahanmuuttaja joutuu määrittelemään uudelleen sukupuoleen liitettyjä normeja ja odotuksia suhteessa sekä lähtömaahan että vastaanottavaan yhteiskuntaan. Osa maahanmuuttajista tulee maista, joissa sukupuoli määrittää henkilön oikeuksia, velvollisuuksia ja vaikutusmahdollisuuksia niin työelämässä, kotona kuin muutoinkin yhteiskunnassa. Joissakin yhteiskunnissa naisten asema poikkeaa merkittävästi miesten asemasta, vaikkakin käsitykset sukupuolten rooleista saattavat vaihdella paljon samankin yhteiskunnan sisällä. Lähtömaassa vallitsevat käsitykset saattavat heijastua myös elämään Suomessa. Lisäksi osa maahanmuuttajajanaista saattaa joutua Suomessa perhe- tai muihin olosuhteisiin, joissa tasa-arvon toteutumiselle ei ole edellytyksiä.

Myös suomalaisessa yhteiskunnassa ja työmarkkinoilla on sukupuolittuneita rakenteita sekä maahanmuuttajajanaisiin ja -miehiin kohdistuvia stereotypioita, joilla voi olla vaikutusta kotoutumiseen. Lisäksi maahanmuuton syyt ovat osin sukupuolittuneita, jolloin muuton seuraukset voivat näyttäytyä eri sukupuolille eri tavoin. Miehet muuttavat Suomeen useammin työn, opiskelun tai pakolaisuuden perusteella, naiset perhesyistä. Suomeen muutto perhesyistä, varhainen perheellistyminen ja lasten hoitaminen kotona asettaa maahanmuuttajajanaiset miehiä

useammin alttiiksi riskille jäädä kotoutumis- ja koulutuspalveluiden sekä sosiaalisten verkostojen ulkopuolelle. Sukupuolten välillä on myös selkeä ero sekä työllisyydessä ja tulotasossa. Miehillä riski jäädä kotoutumispalveluiden ulkopuolelle liittyy usein siihen, että he muuttavat Suomeen naisia enemmän työn takia.

Selvitys maahanmuuttajanaisten- ja miesten asemasta ja sukupuolten tasa-arvosta (sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen raportteja ja muistioita 2016:53) nostaa esiin kolme keskeistä tasa-arvokysymystä: ulkomaalaistaustaisten naisten kotivanhemmuus ja alhaisempi työllisyysaste, konfliktialueilta muuttaneet nuoret miehet, jotka ovat lähellä oppivelvollisuuskäynnin tai sen ylittämistä, sekä ulkomaalaistaustaisen väestön terveys- ja hyvinvointieroja huomioon ottaen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Selvitys nostaa keskeiseksi ratkaisuksi laadukkaiden peruspalveluiden tukemisen ja varmistamisen sekä sukupuolten väliseen tasa-arvoon liittyvien kysymysten huomioimisen osana kaikkia julkisia palveluita. Selvitys myös korostaa maahanmuuttajanaisten ja -miesten tilannetta koskevan säännöllisen seurantatiedon tuottamisen merkitystä.

Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen selvityksen nostamiin rakenteellisiin epäkohtiin on pyritty löytämään ratkaisuja. Valtion kotouttamisohjelmassa 2016–2019 keskeiseksi tasa-arvon edistämisen toimenpiteeksi määriteltiin kotivanhempien, jotka ovat usein naisia, koulutusmahdollisuuksien parantaminen. Kotivanhempien koulutusmahdollisuudet paranevat vuonna 2018 käynnistyneen vapaan sivistystyön maahanmuuttajakoulutuksen myötä.

Turvapaikanhakijoina ja erityisesti ilman huoltajaa saapuvista alaikäisistä suurin osa on nuoria miehiä. Selvityksessä maahanmuuttajanaisten ja miesten asemasta ja sukupuolten tasa-arvosta (STM raportteja ja muistioita 2016:53) oppivelvollisuusiän loppuvaiheessa tai sen jälkeen Suomeen konfliktialueilta muuttaneilla nuorilla miehillä, joilla on heikko koulutustausta, on riski jäädä koulutuksen ja työelämän ulkopuolelle. Oppivelvollisuusiän loppuvaiheessa tai sen jälkeen saapuneiden nuorten tilanteen kannalta keskeinen parannus on vuoden 2018 alusta uudistunut aikuisten perusopetus.

Maahanmuuttajataustaisia naisia ja miehiä tuetaan kotoutumispalveluiden avulla näkemään omat osallistumisen mahdollisuutensa. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön ohjeessa työvoimakoulutuksen ja muiden työvoimapolkujen hankinnasta (TEM/1899/03.01.05/2017) on ohjeistettu kotoutumiskoulutusta työvoimakoulutuksena hankkivia yksiköitä huomioimaan hankinnoissa hallituksen tasa-arvo –ohjelman tavoitteet. Kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteissa sukupuolten välinen tasa-arvo on sisällytetty koulutuksen sisältöihin. Tärkeää on, että työvoimapolkuissa ja peruspalveluissa on riittävästi resursseja yksilölliseen ohjaukseen ja neuvontaan sekä osaamista sukupuolen merkityksestä ja sukupuolisensitiivisestä toiminnasta. Myös esimerkiksi oppivelvollisuusikäisten perusopetuksessa on tärkeää kehittää sukupuolisensitiivistä lähestymistapaa, jolla voidaan kannustaa sekä maahanmuuttajatyttöjä että -poikia yhtäläisesti jatko-opintoihin ja sitä kautta heille mieluisaan ammattiin.

Kotoutumisen kannalta on tärkeää, että maahanmuuttajanaishenkinen ja -miehillä sekä nuorilla on yhtäläinen mahdollisuus osallistua yhteiskunnalliseen päätöksentekoon sekä vuoropuheluun ja toimintaan. Järjestö- ja muun vapaa-ajantoiminnan tulisi olla järjestetty niin, että se on helppoa ja maahanmuuttajanaisten että -miesten saavutettavissa. Vuoden 2017 kuntavaaleja koskevan tutkimuksen mukaan tilanne ei juurikaan ole muuttunut vuoden 2012 vaaleista: keskimäärin ulkomaalaistaustaisten äänestäjien osallistuminen on selvästi suomalaisia matalampaa. Maahanmuuttajaryhmien välinen vaihtelu äänestysaktiivisuudessa on suurta, mutta naiset ovat kaikissa ryhmissä nykyisin miehiä aktiivisempia äänestämään. Ehdokkaiden ja vielä selvemmin valittujen keskuudessa vieraskielisten miesten asema on parempi kuin naisten, tosin vieraskielisten naisten osuus ehdokkaista ja valituista on suurempi kuin kotimaankielisten naisten.

Maahanmuuttajanaisten- ja miesten asemasta ja sukupuolten tasa-arvosta tehdyn selvityksen mukaan maahanmuuttajien kohtaaman väkivallan muodot ovat sukupuolittuneita. Maahanmuuttajamiesten riski sekä joutua rikosten uhreiksi että tehdä rikoksia on yleensä selvästi korkeampi kuin maahanmuuttajanaisilla, mikä heijastelee yleisiä sukupuolten välisiä eroja myös kantaväestön keskuudessa. Miehet ovat myös naisia useammin asianomistajina poliisille ilmoitetuissa rasistisissa rikoksissa. Hyvät väestösuhteet edistävät sekä maahanmuuttajamiesten että –naisten kotoutumista. Perheväkivallan uhriksi joutuminen edustaa huomattavasti suurempaa osuutta kaikista pahoinpitelyrikoksista naisilla kuin miehillä, ja sama pätee myös maahanmuuttajiin. Maahanmuuttajanaiset ja -tytöt saattavat joutua myös esimerkiksi sukuelinten silpomisen uhriksi. Kunniaan liittyvän väkivallan ja pakkoavioliiton uhka kohdistuu useammin naisiin ja tyttöihin, mutta voi koskea myös poikia ja miehiä. Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemiseen liittyviä toimenpiteitä on koottu Euroopan neuvoston Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelmaan.

Haavoittuvassa asemassa olevat ja ikääntyneet maahanmuuttajat

Maahanmuuttajat ovat hyvin heterogeeninen ryhmä, ja heidän joukossaan voi olla eri syistä haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä, joiden erityistarpeet tulee ottaa palveluissa huomioon. Haavoittuvassa asemassa oleville ryhmille tarjottavien palveluiden saatavuus vaihtelee alueittain suuresti. Jatkossa on tarpeen kehittää palveluita sekä sisällöllisesti että alueellisesti vastaamaan eri ryhmien tarpeisiin samoin kuin eriryhmien tavoittamista ja ohjausta sopivaan palveluun. Kolmannen sektorin matalan kynnyksen palvelut ovat keskeisessä asemassa haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien tavoittamisessa ja viranomaispalveluiden täydentäjänä.

Perhe- ja lähisuhdeväkivaltaa kohtaavat maahanmuuttajanaiset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa. Sosiaalisten verkostojen vähäisyys sekä kielitaidon puute ja yhteiskunnan palveluiden heikko tuntemus voivat vaikeuttaa hakeutumista apua tarjoavien palveluiden piiriin. Euroopan neuvoston Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelman mukaisesti edistetään yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovalistusta turvapaikanhakijoille ja kotoutumispalveluiden piirissä oleville muun muassa hyödyntäen jo kehitettyjä toimintamalleja sekä vahvistetaan maahanmuuttajaperheiden ohjausta osana sosiaali- ja terveysministeriön lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmaan sisältyvien perhekeskusten toimintaa. Työ- ja elinkeinoministeriön kotouttamisen osaamiskeskus järjestää yhteistyössä Ihmisoikeusliiton kanssa koulutusta maahanmuuttajatyötä tekeville ammattilaisille ja järjestöille liittyen tyttöjen ja naisten ympärileikkauksen sekä kunniaan liittyvän väkivallan ennaltaehkäisyyn. Pakkoavioliittojen esiintymisestä ja ilmitulosta Suomessa on laadittu selvitysmuistio, jonka tulosten pohjalta laaditaan pakkoavioliittojen torjunnan ja ehkäisyn tilannekuva ja kartoitetaan viranomaisten ohje- ja koulutus- tarpeet. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö rahoittaa uuden toimintaohjelman naisten sukuelinten silpomisen estämiseksi. Ohjelma laaditaan vuoteen 2020 asti.

Vammaiset maahanmuuttajat muodostavat erityisen haavoittuvan ryhmän. 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.

Yli 65-vuotiaiden maahanmuuttajien kotoutumista edistävää kieli- ja muuta koulutusta ei järjestetä systemaattisesti, vaan kotoutumista edistävä toiminta tälle kohderyhmälle on ollut lähinnä hankepohjaisesti kunnan tai järjestöjen toteuttamaa. Järjestöjen antamat neuvontapalvelut, kielenopetus, yhteiskuntatietous, virkistystoiminta sekä käännös-, tulkkaus- ja asioimisapu ovat ikääntyville maahanmuuttajille ensiarvoisen tärkeitä. Ikääntyneet maahanmuuttajat voivat osallistua myös vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämään kielikoulutukseen esimerkiksi

työväenopistoissa. Tulevaisuudessa ikääntyneitä maahanmuuttajia on myös yhä enemmän ikääntyneiden palveluiden ja palveluasumisen sekä muun erityisryhmien asumisen ja palveluiden piirissä. Siksi on tärkeää myös kehittää henkilökunnan osaamista kotoutumisessa niin, että heillä on mahdollisuus tunnistaa myös erityisryhmiin kuuluvien maahanmuuttajien yksilöllisiä tarpeita.

Seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvia maahanmuuttajia voivat kuormittaa kielteisinä koetut asenteet ja syrjintä sekä oman taustayhteisönsä että kantaväestöön kuuluvien taholta. Lisäksi he voivat kohdata moniperusteista syrjintää esimerkiksi työhaussa sekä sukupuolisen tai seksuaalisen suuntautumisenensa että maahanmuuttajataustansa takia.

Maahanmuuttajien asuminen

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 myös olla suurempia kuin kantaväestön perheet, joten he myös tarvitsevat suurempia asuntoja. Tämä voi osaltaan vaikuttaa maahanmuuttajien keskittymiseen tietyille alueille. Myös alueella jo olevat maahanmuuttajayhteisöt voivat toimia vetovoimatekijöinä alueelle muuttoon. Maahanmuuton alkuvaiheen kantaväestöä heikomman työllisyyden ja alhaisemman tulotason takia monen maahanmuuttajan mahdollisuudet toimia asuntomarkkinoilla sekä valita asunnon sijainti ja hallintamuoto ovat kantaväestöä rajallisemmat. Maahanmuuttajat ovatkin tyypillisesti yliedustettuina valtion tukemassa vuokra-asuntokannassa ja aliedustettuina omistusasunnoissa.

Vuonna 2016 julkaistun laajan eurooppalaisen tutkimuksen 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 taiteen asuinalueet. Kaupunkien sisäinen sosioekonominen segregatio on seuraus tulonjaon, työllisyyden, koulutuksen ja hyvinvoinnin epätasaisesta jakautumisesta ja näiden erojen paikantumisesta asuntomarkkinoiden vaikutuksesta kaupunkien eri alueille. Eriytymisen osattomuus hyvinvoinnista keskittyy usein tietyille, tavallisesti asuntomarkkina-asemaltaan heikoimmille alueille.

Paikoin myös ulkomaalaissyntyisten eriytyminen omille alueilleen sekä erityisesti pienituloisten ulkomaalaissyntyisten keskittyminen pienituloisimmille alueille on voimistunut, vaikka onkin vielä vähäistä moneen muuhun maahan verrattuna. Eriarvoistuminen voi kuitenkin uhatta kaupunkien sosiaalista kestävyyttä ja kilpailukykyä sekä purkautua yhteiskunnallisena levottomuutena. Jos eri väestöryhmien toiminta- ja osallistumismahdollisuudet yhteiskunnassa poikkeavat toisistaan, sosioekonominen segregatio saattaa voimistua myös 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 lähtökohtaisesti asuntokannaltaan monipuolisiksi ja saavutettaviksi. Monipuoliset, viihtyisät ja toimivat

asuinalueet, kotoutumiseen liittyvien palveluiden ja työpaikkojen sekä koulutuksen hyvä saatavuus, väestöryhmien hyvinvointierojen kaventaminen sekä osallisuutta tukeva ympäristö tukevat kotoutumista ja ehkäisevät osaltaan asuinalueiden segregatiota.

Hyvät väestösuhteet, asenneilmapiiri ja osallisuus

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

Hyvien etnisten suhteiden edistämistä sekä syrjinnän ja rasismien ehkäisyä on toteutettu sekä viranomaisten että järjestöjen toimintana. Viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan välisten kumppanuuksien merkitys kotoutumisen ja hyvien etnisten suhteiden edistämisessä sekä osallisuuden tukemisessa on vahvistunut viime vuosina. Esimerkiksi vuoden 2015 ennätysellisen turvapaikanhakijamäärän vastaanotossa järjestöt olivat merkittävästi mukana vastaamassa hakijoiden tarpeisiin.

Työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2015 toteuttaman palvelukyselyn mukaan kunnat ovat pyrkineet edistämään eri väestöryhmien välistä vuoropuhelua monin tavoin. Kunnista 38 % korosti tarvetta neuvottelukunnan kaltaiselle vuoropuhelufoorumille, 44 % korosti tarvetta kuulemis- ja keskustelutilaisuuksille, 74 % piti maahanmuuttajapaneeleita tarpeellisina ja 57 % korosti tarvetta säännönmukaiselle keskustelulle kunnan myöntämien avustusten haun yhteydessä.

Yhdenvertaisuuslain nojalla viranomaisen on arvioitava yhdenvertaisuuden toteutumista toiminnassaan ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Viranomaisella on oltava suunnitelma tarvittavista toimenpiteistä yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Kuntaliiton kuntiin tekemässä kyselyssä on kartoitettu yhdenvertaisuussuunnitelmien tekemistä kunnissa. Kyselyyn vastanneista 127 kunnasta noin puolet (54 %) ilmoitti, että yhdenvertaisuussuunnitelma on tehty osana jotakin muuta suunnitelmaa, yleisimmin osana tasa-arvosuunnitelmaa.

Oikeusministeriö on kehittänyt yhdenvertaisuussuunnittelun ja yhdenvertaisuuden arvioinnin ohjeita ja menetelmiä ja ylläpitää syrjinnän seurantarjestelmää.

Euroopan perusoikeusvirasto julkaisi joulukuussa 2017 EU MIDIS-tutkimuksen, 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 % kokee tullessaan syrjityksi etnisen taustansa tai maahanmuuttajataustansa vuoksi tutkimusta edeltäneiden viiden vuoden aikana (EU vastausten keskiarvo: 38 %). Syrjintäkokemuksia esiintyy eri elämänalueilla kuten julkisissa ja yksityisissä palveluissa, työnhaussa, työpaikoilla, asunnon hankinnassa ja koulutuksessa. Häirintää ja viharikollisuutta koskevat vastaustulokset olivat samansuuntaisia kuin syrjintäkokemukset: 47% on kokenut taustastaan johtuvaa häirintää tutkimusta edeltäneiden 12 kuukauden aikana. Edellinen vastaava tutkimus toteutettiin vuonna 2008, joka osoitti korkeita lukuja syrjinnän ja häirinnän osalta.

Vuoden 2017 tutkimuksen tulosten perusteella näyttää siltä, ettei tilanne ole maahanmuuttajien kokeman syrjinnän osalta muuttunut.

Yhteisöön kuulumista ja luottamusta yhteiskunnallisiin päättäjiin mittaavissa kysymyksissä Suomea koskevat vastaukset olivat sen sijaan EU-keskiarvoa parempia. Asuinmaataan tärkeänä tai erittäin tärkeänä piti 83 % vastanneista ja 71 % koki kuuluvansa asuinmaahansa. Myös luottamus yhteiskunnallisia toimijoita kohtaan (esim. kunnallisviranomaiset ja poliisi) oli maahanmuuttajien keskuudessa Suomessa tutkimuksen keskiarvoa korkeampi. Luottamuksen taso on tulosten mukaan kuitenkin alhaisempi niiden vastaajien kohdalla, jotka ovat kokeneet syrjintää. Aiempien tutkimusten perusteella tiedetään, että vihapuhe ja häirintä vaikuttavat kohteeksi joutuneiden turvallisuuden tunteeseen ja psyykkiseen terveyteen sekä viranomaisluottamukseen. Syrjintä ja häirintä myös haittaavat ryhmien välistä vuorovaikutusta ja osallisuutta ja samalla kotoutumisen edellytyksiä. Maahanmuuttajien kokeman syrjinnän, häirinnän ja viharikollisuuden vähentämiseksi tarvitaan jatkossa monialaisia ja yhteensovitettuja toimenpiteitä.

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

Oikeusministeriö on selvittänyt maahanmuuttajien äänestyskäyttäytymistä vuoden 2017 kunnallisvaalien perusteella. Kunnallisvaaleissa äänioikeutettujen ulkomaisten kansalaisten äänestysaktiivisuus on ollut vuosien 1996–2017 kunnallisvaaleissa 20 prosentin tuntumassa. Vuoden 2017 kunnallisvaaleissa Suomen kansalaisten äänestysprosentti oli noin 60. Suomalaisen ja Suomessa etnisiin vähemmistöihin kuuluvien äänestysintoa selittävät osin samat tekijät, kuten sosioekonominen asema.

Elinkeinoelämän valtuuskunnan (EVA) vuonna 2016 tekemän tutkimuksen mukaan turvapaikanhakijoiden määrän kasvu näyttää hieman tiukentaneen asennoitumista maahanmuuttoon, mutta jyrkkien kantojen omaavien osuus on pieni. Nuorilla on myönteisempi suhtautuminen maahanmuuttoon kuin vanhemmilla, ja nuorisobarometrin mukaan nuorten asenteet maahanmuuttoon tai monikulttuurisuuteen ovat maltillisia tai varovaisen myönteisiä. Useampi kuin kaksi kolmesta nuoresta pitää arvokkaana, että Suomessa asuu eri kulttuuritaustoja edustavia ihmisiä.

Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen vuoden 2015 ATH-tutkimuksen mukaan maahanmuuttajataustaisilla yksinäisyyden kokeminen vaihtelee etnisen taustan mukaan. Vuoden 2017 kouluterveyskysely osoittaa, että lähes kolmasosa maahan muuttaneista pojista kokee, ettei heillä ole yhtään läheistä ystävää. Kiusaamista ihonvärin, kielen tai taustansa takia oli kokenut kaikista ulkomaalaistaustaista 8. ja 9. luokkalaisista noin kolmasosa. Viikoittaista koulukiusaamista kokivat etenkin ensimmäisen sukupolven oppilaat: pojista joka neljäs, tytöistä 13 %.

Osallisuuden lisäämiseksi on tärkeää vahvistaa viranomaisten ja yhteiskunnan eri toimijoiden yhteistyötä sekä maahanmuuttajien omien järjestöjen toimintaedellytyksiä. Maahanmuuttajajärjestöt voivat toimia viranomaisten ja muiden järjestöjen yhteistyökumppaneina, mutta myös yhteisöjen oman äidinkielen ja kulttuurin säilyttämisen ja kehittämisen väylinä sekä vertaistukena uusille maahanmuuttajille.

Kansainvälistä suojelua saaneiden kuntiin ohjaus

ELY-keskusten ja kuntien välisiin kansainvälistä suojelua saavien kuntaan osoittamista koskeviin sopimuksiin perustuvia kuntapaikkoja on jo vuosia ollut riittämättömästi. Vuonna 2015 saapunut poikkeuksellisen suuri määrä turvapaikanhakijoita ja sitä seurannut aiempiin vuosiin verrattuna moninkertainen määrä kuntiin ohjattavia oleskeluluvan saaneita henkilöitä osoitti entistä selkeämmin, että nykyinen kuntaan ohjausjärjestelmä ei toimi kaikilta osin toivotulla tavalla. Vaikka kuntapaikkojen määrää saatiin huomattavasti lisättyä, kääntyi oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden itsenäinen muutto vastaanottokeskuksista kuntiin kasvuun.

ELY-keskusten ja kuntien välisiin sopimuksiin perustuvaan kuntaan ohjaamiseen liittyy useita vaiheita ja toimijoita, mikä hidastaa muuttoa vastaanottokeskuksista kuntiin. Myös vastaanottopäätösten tekeminen kunnanvaltuustoissa hidastaa prosessia. Oleskeluluvan saaneiden henkilöiden pitkittynyt oleskelu vastaanottokeskuksessa on kallista ja hidastaa kotoutumisen alkua. Vuoden 2015 turvapaikanhakijamäärän kasvun myötä työ- ja elinkeinoministeriö, sisäministeriö, Maahanmuuttovirasto ja ELY-keskukset tiivistivät yhteistyötä kuntiin siirtymisen tehostamiseksi ja ohjauksen yhteensovittamiseksi. Lisäksi oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden kuntiin siirtymisen nopeuttamiseksi toteutetaan vuosina 2017–2018 AMIF-rahoitteinen hanke, jonka tavoitteena on tehostaa eri toimijoiden yhteistyötä. Vastaanottokeskuksissa olevien oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden määrää onkin saatu vähennettyä, mutta suuri osa luvan saaneista kuitenkin muuttaa kuntaan itsenäisesti.

Yhteistyö ELY-keskusten ja kuntien välillä on ollut pääosin toimivaa sekä kuntaan osoittamisessa että kotoutumisen edistämisessä. Kuntien kanssa neuvoteltujen kuntapaikkojen sijainti ei kuitenkaan aina vastaa oleskeluluvan saaneiden henkilöiden tarpeita ja toiveita. Esimerkiksi pienemmillä paikkakunnilla voivat jatkokoulutus- ja työllistymismahdollisuudet sekä oman yhteisön tuki olla suurempia paikkakuntia vähäisempiä. Myös kunnilla saattaa olla toiveita vastaanotettavista henkilöistä.

Sopimuspaikkojen puutteen vuoksi Maahanmuuttovirasto on ohjeistanut vastaanottokeskuksia avustamaan omatoimiseen muuttoon kykeneviä ja osa oleskeluluvan saaneista muuttaa joka tapauksessa itsenäisesti ilman viranomaisapua haluamaansa kuntaan tai sinne, mistä asuinpaikka löytyy. Vuonna 2015 turvapaikkaa hakeneista ja oleskeluluvan saaneista aluksi noin kolmasosa muutti kuntaan sopimusperusteiselle kuntapaikalle, noin kolmasosa vastaanottokeskuksen avustamana ja noin kolmannes itsenäisesti. Vuonna 2017 sopimusperusteinen kuntiin muutto on vähentynyt ja itsenäinen kuntiin muutto kasvanut. Vuonna 2017 oleskeluluvan saaneista turvapaikanhakijoista 44,9 % muutti kuntaan itsenäisesti tai siirtyi kuntalaiseksi suoraan yksityismajoituksesta. ELY-keskukset osoittivat kuntapaikoille 24,8 % oleskeluluvan saaneista turvapaikanhakijoista ja vastaanottokeskuksen avustamana kuntiin muutti 30,3 %.

Vastaanottokeskusten sijainnilla on erittäin suuri vaikutus siihen, minne oleskeluluvan saanut asettuu asumaan muuttaessaan pois vastaanottokeskuksesta. Kuntaan muutto suuntautuu sekä sopimusperusteisessa että vastaanottokeskuksen avustamassa muutossa pääosin sen ELY-keskuksen alueelle, jossa vastaanottokeskus sijaitsee. Myös moni itsenäisesti kuntaan muuttava saattaa jäädä jo tutuksi tulleeseen kuntaan. Vuonna 2015 saapuneista oleskeluluvan saaneista turvapaikanhakijoista noin kuudesosa muutti heinä-joulukuussa 2016 muulle kuin sen ELY-keskuksen alueelle, jossa vastaanottokeskus sijaitsi. Muutot kohdistuvat pääasiassa pääkaupunkiseudulle ja maakuntien kasvukeskuksiin. Oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden kaikista muutoista noin neljäsosa kohdistui pääkaupunkiseudulle ja lähes 40 prosenttia viiteen suurimpaan kaupunkiin. Vastaanottokeskusten sijoittelussa ei ole juurikaan huomioitu kuntaan sijoittumisen tai kotoutumisen lähtökohtia, mikä on vaikeuttanut kuntaan muuton sujuvuutta. Erityisesti itsenäinen muutto pääkaupunkiseudulle ja muihin suurempiin kaupunkeihin on johtanut siihen, että moni näistä kaupungeista ei ole sitoutunut määrälliseen sopimuk-

seen ELY-keskuksen kanssa, vaan on tehnyt ns. avoimen sopimuksen, jossa vastaanotettavien henkilöiden lukumäärää ei määritellä.

Itsenäisesti muuttaville, oleskeluluvan saaneille järjestetään rajoitetusti kunnalliset palvelut, mutta tulijoille ei yleensä pystytä järjestämään etukäteen tarvittavia asuntoja. Tällöin haasteeksi voi muodostua etenkin pääkaupunkiseudulla eriytymiskehityksen ja asunnottomuuden lisääntyminen sekä maahanmuuttajien palveluiden kuormittuminen. Erityisesti kasvukeskuksissa ja muissa suuremmissa keskuksissa valtion tukemia vuokra-asuntoja on usein vähän saatavilla, ja tämä hidastaa erityisesti sovituille kuntapaikoille siirtymistä tai jo lähtökohtaisesti vaikeuttaa kuntapaikkojen saamista. Vastaanottokeskuksista lähteneet oleskeluluvan saaneet ja itsenäisesti kuntaan muuttavat eivät myöskään ole juuri edes hakeneet asuntoa valtion tukemista vuokrataloista, vaan he ovat hakeneet asunnon yksityisiltä vuokramarkkinoilta. Kasvukeskuksiin muutosta huolimatta asunnottomien maahanmuuttajien määrä ei ole kasvanut. Syynä tähän voivat olla alkuvaiheen asettuminen tuttavien ja sukulaisten luokse sekä tilasto- viive, eli kaikki kuntiin muuttaneet eivät vielä näy viimeisimmissä asunnottomuustilastoissa.

Ilman huoltajaa maassa olevat alaikäiset

Lapsen oikeuksien näkökulmasta ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten osalta kotouttamisen keskeisenä lähtökohtana tulee olla lapsen edun turvaaminen. Käytännössä lapsen hyvinvoinnin kannalta tärkeää on mahdollisuus oppimiseen ja koulutukseen, sosiaalisten suhteiden solmimiseen sekä asuinympäristön pysyvyyteen (mm. Björklund 2014; Kautto 2015). 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.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tuloksellisuustarkastuksessaan Kotouttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa (2014) kiinnittänyt huomiota siihen, että ELY-keskukset käytännössä ohjaavat osin sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön alaan kuuluvaa toimintaa. VTV:n raportissa kiinnitetään huomiota myös siihen, että lastensuojelulain soveltuminen ryhmä- ja perheryhmäkotien lapsiin sekä perheryhmäkotien yhteistyö kunnan lastensuojelun kanssa on aiheuttanut epäselvyyttä. Raportissa esitetään lainsäädännön ja viranomaisvastuiden selkiyttämistä. Myös eduskunnan oikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota siihen, että ilman huoltajaa tulleet lapset saattavat jäädä ilman lastensuojelun palveluja, koska eri hallinnonalojen lainsäädännön ja viranomaiskäytäntöjen yhteensovittaminen koetaan vaikeaksi (ratkaisu 1420/2010).

Turun yliopiston Brahea-keskus laati vuoden 2017 alussa selvityksen ilman huoltajaa Suomeen tulleiden oleskeluluvan saaneiden tuen ja asumisen hallinnoinnin järjestämisestä. Nykyjärjestelmän, jossa ELY-keskus sopii kuntien kanssa perheryhmäkotien ja muiden asumisyksiköiden perustamisesta, keskeisinä heikkouksina pidettiin lasten siirtoja yksiköstä toiseen, yksiköiden perustamisprosessin hitautta, kankeutta ja riippuvuutta kunnan suostumuksesta sekä sekä ohjauksen ja valvonnan työnjaon epäselvyyttä. Selvityksen perusteella arvioitiin asumisen järjestämistehtävän sopivan nykymallia paremmin maakunnan yleiseksi lakisääteiseksi tehtäväksi, minkä seurauksena asumisyksiköiden perustaminen ja niiden tarkoituksenmukainen sijoittelu helpottuisi. Samoin maakunnalla arvioidaan olevan parempi mahdollisuus tarjota lapsen yksilöllisten tarpeiden mukaisia palveluita ja palvelukokonaisuuksia.

Selvityksessä esitetään pitkällä tähtäimellä ilman huoltajaa tulleiden oleskeluluvan saaneiden tuen ja asumisen hallinnoinnin siirtoa osaksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita, jolloin lastensuojeluun ja sijaishuoltoon sekä lapsen edun arviointiin liittyvä osaaminen asumista järjestävien laitosten valvonta tulisivat vahvemmin varmistettua osana sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuutta.

Selvityksessä arvioitiin lapselle nimetyn edustajan huolehtineen pääosin hyvin tehtävistään, mutta vuoden 2015 suuren saapujamäärän seurauksena joillekin edustajille annettiin liian suuri määrä edustettavia, mikä on hidastanut joidenkin lasten asioiden hoitamista.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on säätää kotoutumisen edistämisestä selkeästi ja johdonmukaisesti ottaen huomioon maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuolto- sekä aluekehittämisjärjestelmän- ja kasvupalvelu-uudistusten edellyttämät kotouttamisen muutostarpeet. Lisäksi tavoitteena on edistää kotouttamisen monialaista yhteistyötä samoin kuin hyviä väestösuhteita yhteiskunnassa.

Kotouttaminen on vahvasti poikkihallinnollista ja koskettaa kaikkia yhteiskunnan osa-alueita. Esityksen tavoitteena on edistää kotoutumista läpäisyperiaatteella eri politiikka-alueiden valtakunnallisessa kehittämisessä samoin kuin kotouttamisen suunnittelussa ja toimeenpanossa maakunnissa ja kunnissa. Niin ikään tavoitteena on vahvistaa kotouttamisen yhteensovittamista alueiden kasvun, kansainvälistymisen ja elinvoimaisuuden sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ja muun suunnittelun kanssa.

Esityksellä tavoitellaan kotoutumista edistävien palveluiden monimuotoisuutta ja saavutettavuutta vastaamaan eri maahanmuuttajaryhmien tarpeisiin samoin kuin maahanmuuttajien työllistymis- ja koulutuspolkujen nopeuttamista. Kotoutumista edistävien palvelujen tavoitteena on tukea maahanmuuttajien työllistymistä, koulutusta ja muuta yhteiskunnallista osallisuutta sekä hyvinvointia, terveyttä, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa samoin kuin maakunnan ja sen alueella olevien kuntien elinvoimaisuutta ja kansainvälistymistä. Järjestöjen, elinkeinoelämän ja muun kansalaisyhteiskunnan rooli kotoutumisen edistämisessä on merkittävä ja esityksen tavoitteena on myös lisätä ja vahvistaa kotouttamisen kumppanuuksia.

3.2 Keskeiset ehdotukset

Kotoutumisen edistämisen suunnittelu, kehittäminen, yhteensovittaminen ja seuranta

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi viranomaisten tehtävistä ja yhteistyöstä kotoutumisen edistämisessä sekä yhteensovittamisesta ja seurannasta hallinnon eri tasoilla ottaen huomioon maakunta-, sosiaali- ja terveydenhuolto- sekä aluekehitys- ja kasvupalvelu-uudistuksesta johduvat muutokset.

Kotouttamisen kehittämisen kannalta keskeiset ministeriöt määrittelisivät valtion kotouttamisohjelmaan sisällytettävät hallinnonalansa kotouttamisen kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet osana hallinnonalansa toiminnan ja talouden suunnittelua. Valtioneuvosto päättäisi kotouttamisen valtakunnallisesta kehittämisestä laatimalla valtion kotouttamisohjelman neljäksi vuodeksi kerrallaan. Maakuntauudistuksen myötä valtion kotouttamisohjelmassa tulisi valtakunnallisten tavoitteiden ohella huomioida kotoutumispalveluiden yhdenvertainen ja riittävä saatavuus maakunnissa.

Esityksen mukaan maakunnalla olisi yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen suunnittelusta, kehittämisestä ja seurannasta maakunnassa. Maakunnan 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. Maakunta yhteensovittaisi kotouttamisen suunnittelun alueensa kuntien kanssa.

Maakunnan kotouttamisen suunnittelu ja kehittäminen yhteensovitettaisiin maakunnan muun suunnittelun kanssa, keskeisinä osa-alueina, aluekehitys, sekä elinvoiman, hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen. Osana kotouttamista edistettäisiin myös kansainvälistä suojelua saavien kuntiin ohjaamista. Laissa alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista kotouttaminen esitetään kytkettäväksi aluekehityksen osa-alueeksi, ja kotouttamisen suunnittelu, kehittäminen ja seuranta otettavaksi huomioon lain alueiden kehittämistä koskeissa säännöksissä. Samalla kotoutumislaisissa huomioitaisiin maahanmuuton merkitys osana maakuntien kansainvälistymisen ja elinvoimaisuuden kehitystä. Lisäksi kotoutuminen olisi huomioitava maakunnan alueellista hyvinvointikertomusta laadittaessa. Maakunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävistä esitetään säädettäväksi laissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä. Maakunta laatisi maakuntastrategiaa, alueiden kehittämisen maakuntaohjelmaa ja alueellista hyvinvointikertomusta täydentävän maakunnallisen maahanmuuton ja kotouttamisen ohjelman, ellei ohjelman laatiminen olisi perustellusta syystä tarpeetonta sen vuoksi, että kotouttaminen olisi riittävästi edellä mainituissa asiakirjoissa tullut käsiteltyä.

Kuntien tehtäväkentässä tapahtuu sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistusten johdosta merkittäviä muutoksia, jotka otetaan esityksessä huomioon. Kunta säilyy jatkossakin keskeisenä kotouttamisen toimijana eikä esityksellä muutettaisi kunnan yleisvelvoitetta vastata kunnan maahanmuuttaja-asukkaiden kotoutumista edistävien palveluiden suunnittelusta ja kehittämisestä kuntatasolla. Laissa määriteltäisiin kunnan kotouttamisen suunnittelun ja kehittämisen sisältö. Kunnan olisi asetettava maahanmuuttajien osallisuutta, koulutusta, työllisyyttä, hyvinvointia ja terveyttä, tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta sekä hyvien väestösuhteiden edistämistä koskevat tavoitteet sekä määriteltävä tavoitteita tukevat toimenpiteet, vastuutahot ja seuranta.

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. Sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksessa kunnilla säilyisi yleinen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävä ja kunnan olisi seurattava asukkaitensa elinoloja, hyvinvointia ja terveyttä sekä niihin vaikuttavia tekijöitä myös väestöryhmittäin, ml. maahanmuuttajat. Kunta tai useampi kunta yhdessä laatisi kotouttamisen suunnittelun ja kehittämisen edistämiseksi ja monialaisen yhteistyön vahvistamiseksi kuntastrategiaa ja kunnan talousarviota ja -suunnitelmaa täydentävän kunnan kotouttamisohjelman, ellei ohjelman laatiminen olisi perustellusta syystä tarpeetonta esimerkiksi sen vuoksi, että kotouttamisen suunnittelun sisältö olisi tullut kattavasti kuntastrategiassa määriteltä.

Sekä maakunnan että kunnan olisi suunnittelussaan otettava huomioon kotouttamisen valtakunnalliset tavoitteet sekä arvioitava ennakkoon ja otettava huomioon päätöksensä vaikutukset eri maahanmuuttajaryhmiin. Lisäksi niiden olisi kehitettävä kotouttamista monialaisena yhteistyönä ja huolehdittava oman henkilöstönsä osaamisen kehittämisestä kotouttamisessa.

Kotoutumispalvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyyden toteutusta seurattaisiin valtakunnallisesti ja maakunnittain. Tältä osin kotouttamisen kokonaisuutta mukaan lukien kansainvälistä suojelua saavien kuntiin ohjaaminen käsiteltäisiin aluekehityk-

sen ja kasvupalveluiden osa-alueena laissa alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista tarkoitettussa neuvottelukunnassa sekä valtion ja maakunnan välisissä alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden keskusteluissa. Maakunnan olisi myös laadittava järjestämisvastuulleen kuuluvista kotoutumista edistävästä tehtävistä ja palveluista kotoutumisen seurannan toteuttamiseksi omavalvontaohjelma. Ohjelmassa olisi määriteltävä, miten maakunnan kotoutumista edistävien toimenpiteiden toteuttaminen, saatavuus ja laatu sekä asiakkaiden yhdenvertaisuus varmistetaan siitä riippumatta, tuottaako palvelun maakunta tai joku muu palvelun tuottaja. Myös kunnan olisi seurattava maahanmuuttaja-asukkaidensa kotoutumista.

Kotoutumista edistävien palveluiden järjestäminen

Kotoutumista edistäviä palveluita järjestettäisiin jatkossa osana maakunnan järjestämisvastuulla olevia kasvupalveluita ja sosiaali- ja terveystalvueluita, kunnallisia perustalvueluita, kansallista koulutusjärjestelmää sekä muina kotoutumista edistävinä palveluina. Esityksen mukaan maahanmuuttajaväestön tarpeet ja kotoutumista edistävien palveluiden tavoitteet olisi otettava huomioon maakunnan, kunnan ja muiden viranomaisten palveluiden suunnittelussa, järjestämisessä ja tuottamisessa.

Maakunnalle ja kunnalle säädettäisiin velvollisuus vastata siitä, että kotoutumista edistäviä palveluita järjestettäisiin sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin maakunnassa ja kunnassa esiintyvä tarve edellyttää.

Kasvupalvelu-uudistuksen yhtenä lähtökohtana on kasvupalvelujen tuottaminen niin sanotulla monituottajamallilla, minkä tarkoituksena on lisätä kilpailullisuutta palvelujen tuottamisessa ja tätä kautta lisätä palvelujen vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta sekä luoda uusia liiketoimintamahdollisuuksia. Maakunnallisten kasvupalvelujen, mukaan lukien kasvupalveluihin kuuluvat kotoutumista edistävä palvelut, järjestämisestä ja tuottamisesta säädettäisiin alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annettavassa laissa sekä laissa julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista. Edellä mainittujen lakien mukaan maakunta voisi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat kasvupalvelut itse tai antaa niiden tuottamisen palveluntuottajalle. Maakunta voisi tehdä palvelujen tuottamisesta hankintasopimuksen kilpailuttamalla palveluntuottajia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (197/2016) mukaisesti taikka tekemällä päätöksen palvelun tuottamista koskevista yleisistä edellytyksistä ja hyväksymällä edellytykset täyttävät toimijat palveluntuottajiksi.

Maakunta voisi antaa palveluntuottajan hoidettavaksi myös maahanmuuttajan palveluprosessiin liittyviä toimia, jos se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi. Palveluntuottaja voisi hoitaa asiakkaan alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman laatimisen ja seurannan sekä sekä ohjaamisen palveluihin. Palveluntuottaja huolehtisi niistä laissa ja sen nojalla säädetyistä tehtävistä, jotka määräytyisivät maakunnan kanssa tehdyn sopimuksen taikka maakunnan palveluntuottajan hyväksymistä koskevan päätöksen ja palvelun tuottamista koskevien ehtojen perusteella.

Kotoutumista edistävien palveluiden ja palveluprosessin tuottamiseen kasvupalveluissa sovellettaisiin, mitä alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain (/) 4 luvussa kasvupalveluiden tuottamisesta ja kasvupalveluntuottajan velvollisuuksista säädetään sekä mitä julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annetun lain (/) 3 § ja 15 §:ssä tehtävien antamisesta palveluntuottajalle ja palveluntuottajan velvollisuuksista säädetään. Edellä mainitun lain 3 §:ssä säädetään tehtävien antamisesta palveluntuottajalle ja 15 §:ssä maakunnan ja palveluntuottajan velvollisuuksista. Kotoutumista edistävien palveluiden tuottamiseen sosiaali- ja terveystalvueluissa sovellettaisiin, mitä niistä erikseen säädetään. Maakunnan olisi tarvittaessa yhteistyössä kunnan, muun viranomaisen ja palveluntuottajan kanssa huolehdittava kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittamisesta siten, että

maahanmuuttajien käytössä on yhteensovitettuja kotoutumista edistäviä palveluita ja palvelukokonaisuuksia sekä siitä, että maahanmuuttaja saa tarvitsemansa palvelut tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena.

Kunnalla säilyisi velvoite asukkaiden kotoutumista tukevien palveluiden yhteensovittamisesta kunnassa eikä maakuntauudistuksella muutettaisi näitä kunnan yleisvelvoitteita.

Maakunta laatisi alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman aina työttömälle maahanmuuttajalle, joka julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annetun lain mukaisesti on käynnistänyt työhaun, sekä kansainvälistä suojelua saaneelle henkilölle. Maakunta vastaisi siitä, että maahanmuuttajan osaaminen ja kotoutumisen palvelutarve tulee kokonaisvaltaisesti ja maahanmuuttajan palvelutarpeen edellyttäessä monialaisesti arvioiduksi sekä siitä, että maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmaan sisällytetyt palvelut muodostavat kotoutumista edistävän tarkoituksenmukaisen ja tarvittaessa monialaisen palvelukokonaisuuden.

Etenkin kansainvälistä suojelua saaneelle henkilölle ja hänen perheenjäsenelleen olisi usein tarpeen laatia kasvu- ja sotepalveluiden yhteensovitettu alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma, sillä tällä asiakasryhmällä saattaa usein olla sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeita.

Koska kunnassa järjestetään monia maahanmuuttajien kotoutumista edistäviä palveluita, kunta osallistuisi maakunnan pyynnöstä alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman laatimiseen, usein etenkin kansainvälistä suojelua saavan osalta. Perustellusta syystä kunta voisi kuitenkin järjestää alkukartoituksen tai kotoutumissuunnitelman itsenäisesti. Maakunta tai kunta voisi järjestää kotoutumissuunnitelman myös muulle maahanmuuttajalle, jos tämän arvioidaan sitä tarvitsevan. Kotoutumissuunnitelman laatija ohjaisi 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.

Maakunnan, kuten myös kunnan ja muun viranomaisen, olisi huolehdittava kotoutumisen alkuvaiheen ohjauksesta ja neuvonnasta ja maahanmuuttajan ohjauksesta tarvittaviin kotoutumista edistäviin palveluihin. Lisäksi maakunnalle säädettäisiin vastuu siitä, että sen alueella on toimipisteitä tai palveluita, joissa maahanmuuttaja voi saada henkilökohtaista alkuvaiheen neuvontaa ja ohjausta. Koska moni kunta jo nyt järjestää alkuvaiheen neuvontapalveluita, maakunta ja kunta sekä muu kotoutumispalveluita tarjoava toimija voisivat myös yhdessä sopia miten palvelu jatkossa järjestettäisiin ja rahoitettaisiin.

Siltä osin kuin kotoutumispalveluita järjestettäisiin osana maakunnan järjestämisvastuulla olevia sosiaali- ja terveydenhuolto- ja kasvupalveluita, rahoitettaisiin ne osana näitä palveluita siten kuin maakunta-, sosiaali- ja terveydenhuolto- ja kasvupalvelu-uudistusten yhteydessä rahoituksesta säädetään. Valtio maksaisi laskennallista korvausta kansainvälistä suojelua saavien vastaanotosta ja kotoutumista edistävien palvelujen järjestämisestä kunnille. Tulkitsemisesta aiheutuvat kustannukset sisällytettäisiin jatkossa laskennallisiin korvauksiin, samoin alkukartoituksen järjestämisestä aiheutuva erillinen laskennallinen korvaus.

Valtion kunnille maksamista erityiskustannusten korvaamisesta pääosin luovutettaisiin ja ne siirrettäisiin soveltuvin osin maakunnan yleiskatteelliseen rahoitukseen. Yleiskatteelliseen rahoitukseen siirrettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannusten sekä toimeentulotuesta aiheutuvien kustannusten korvaus. Paluumuuttajien osalta korvaukset ovat toimeentulotukikustannuksia tai vamman tai sairauden edellyttämän hoidon sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksia, jotka siirtyisivät myös yleiskatteelliseen rahoitukseen.

Vastuu ilman huoltajaa tulleiden asumisen järjestämisestä siirrettäisiin ELY-keskuksilta ja kunnilta maakunnille. Ilman huoltajaa tulleiden perhehoidon säädöksiä selkeytettäisiin ja lakiin lisättäisiin perheryhmäkotien rinnalle pääasiassa jälkihuoltoikäisille suunnattu tuetun asumisen malli. Myös jälkihuollon järjestämisen velvoitetta vahvistettaisiin.

Kasvupalveluiden järjestämisvastuu Uudenmaan maakunnassa

Laissa kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa säädettäisiin Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan mahdollisuudesta perustaa kuntayhtymä, joka olisi kasvupalvelujen järjestämisvastuussa Uudenmaan maakunnassa. Ellei kuntayhtymän perussopimus syntyisi määräaikaan 1.3.2019 mennessä, järjestämisvastuu Uudenmaan kasvupalveluista siirtyisi valtiolta maakunnalle kuten muissakin maakunnissa. Kuntayhtymän jäsenyys olisi avoin kaikille Uudenmaan kunnille. Kasvupalveluiden järjestämisestä Uudenmaan maakunnasta annetun lakiehdotuksen 3 §:n mukaan kuntayhtymän tehtävänä olisi hoitaa kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitettuihin kasvupalveluina järjestettäviin kotouttamista edistäviin palveluihin liittyvät maakunnan tehtävät.

Tässä laissa olisi tarpeellista säätää asiasta vastaavasti Uudenmaan maakunnan osalta. Kuntayhtymän tulisi suunnitella, kehittää ja seurata maahanmuuttajien kotoutumista siltä osin kuin kotoutumista edistäviä palveluita järjestettäisiin kuntayhtymän järjestämisvastuulla olevina kasvupalveluina. Jos maahanmuuttaja tarvitsisi maakunnan ja kuntayhtymän yhteensovitettuja kotoutumista edistäviä palveluita, maakunta ja kuntayhtymä vastaisivat yhdessä palveluiden yhteensovittamisesta ja tarkoituksenmukaisen palvelukokonaisuuden muodostamisesta.

Kuntaan ohjaaminen

Esityksellä vahvistettaisiin kuntaan ohjaamisen yhteyttä aluekehittämiseen ja maakunnan strategiaan kotoutumisen suunnitteluun. Maakunta vastaisi jatkossa kuntaan ohjaamisen strategisesta suunnittelusta ja kehittämisestä maakunnassa. Maakunnan alueelliset tavoitteet, suunnittelu, kehittäminen ja toimenpiteet käsiteltäisiin osana kotouttamisen suunnittelua ja kehittämistä esityksen 32 §:n mukaisesti. Kuntaan ohjaamisen suunnittelu perustuisi osana aluekehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain mukaisessa valtakunnallisessa aluekehittämispäätöksessä laadittuihin tavoitteisiin ja painopisteisiin, jotka valtioneuvosto voisi tarvittaessa määrittää tarkemmin kuntaan muuton sujuvuuden ja valtakunnallisen jakautumisen varmistamiseksi. Työ- ja elinkeinoministeriö valmistelisi kuntaan ohjaamisen valtakunnallisen suunnittelun tarvittaessa yhteistyössä kuntaan ohjaamisen kannalta keskeisten ministeriöiden ja maakuntien kanssa. Valmistelussa kuultaisiin kuntia tarvittavassa laajuudessa.

Lain 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kuntaan ohjaamisesta vastaisi maakunta. Pakolaisten kuntiin sijoittumista tehostettaisiin luopumalla sopimusperusteisesta kuntaan muutosta muiden kuin kiintiöpakolaisten osalta, mutta halutessaan maakunta voisi tehdä sopimuksen kunnan kanssa myös muiden kuin kiintiöpakolaisten vastaanotosta. Laissa säädettäisiin myös toimintamallista, jossa myös vastaanottokeskus voisi ohjata oleskeluluvan saavan turvapaikanhakijan vastaanottokeskuksesta kuntaan. Kiintiöpakolaisten osalta maakunta vastaisi kuntaan ohjaamisesta yhteistyössä Maahanmuuttoviraston kanssa.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Kotouttamisen kustannuksiin vaikuttavat vahvimmin maahanmuuttajien määrä, ikärakenne, palvelutarve ja työllistymiskehitys. Esityksessä säädettäisiin maakunnille uutena tehtävänä

huolehtia, että sen alueella on toimipisteitä tai palveluita, joissa maahanmuuttaja voisi saada henkilökohtaista alkuvaiheen neuvontaa ja ohjausta. Uuden tehtävän taloudelliset vaikutukset ovat arviolta 5 miljoonaa euroa yleiskatteelliseen rahoitukseen (Mom. 28.89.32, maakuntien muiden tehtävien rahoitus). Asiaa tarkastellaan laadittaessa seuraavaa julkisen talouden suunnitelmaa 2020—2023.

Lisäksi esityksellä selkeytettäisiin ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten ja nuorten jälkihuollon järjestämisen velvoitetta, mutta tämän ei arvioida merkittävästi vaikuttavan rahoituksen yleistasoon, koska kunnat ovat jo nykyisen kotoutumislain nojalla järjestäneet jälkihuollon palveluita ja hakeneet korvausta niiden kustannuksista.

Esityksellä on myös vaikutuksia kustannusten jakautumiseen eri viranomaisten välillä. Sosiaali- ja terveydenhuollon siirtyessä maakuntien vastuulle osa voimassa olevan lain mukaan kunnalle kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden vastaanotosta ja kotoutumisen edistämisestä sekä paluumuuttajista aiheutuvista kustannuksista maksettaisiin uudistuksen jälkeen maakunnille osana yleiskatteellista rahoitusta. Samalla kustannusten korvausjärjestelmää yksinkertaistettaisiin, millä saavutettaisiin hallinnollisen työn vähentyessä säästöjä sekä kunnissa että maakunnissa.

Esityksen mukaan kotoutumista edistäviä palveluita järjestettäisiin osana maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita ja kasvupalveluita, kuntien peruspalveluita ja kansallista koulutusjärjestelmää sekä muina palveluina. Esityksen tehokas toimeenpano edellyttäisi riittäviä voimavaroja kotouttamiseen sekä maakunnissa että kunnissa. Maakuntien rahoituslain (/2017)/Maakuntien rahoituslaiksi annetun hallituksen esityksen lähtökohtana on kattava valtion rahoitus kaikkien maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvien tehtävien hoitamiseen. Yleiskatteellinen valtion rahoitus vastaisi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä maakunnan muiden lakisääteisten tehtävien laskennallisia kustannuksia.

Tällä hetkellä kotoutumislain mukaisen korvausjärjestelmän lisäksi kunnat saavat peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän kautta korvausta ulkomaalaistaustaisista asukkaista. Kun maahanmuuttajille on määrätty väestörekisterissä kotikunta, he ovat mukana peruspalvelujen valtionosuuden laskennassa (esimerkiksi asukasluo ja vieraskielisyyskerroin). Valtionosuudet määräytyvät noin vuoden viiveellä eli esimerkiksi 31.12.2017 tilanne on perusteena vuoden 2019 valtionosuuksille. Vaikka siirtyvien tehtävien osalta rahoitusvastuu siirtyy kunnilta valtiolle ja kuntien valtionosuuksia vähennetään siirtyviä tehtäviä vastaavalta osalta, säilyy valtionosuusjärjestelmän perusrakenne ennallaan myös sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakunta-uudistusten jälkeen, esimerkiksi vieraskielisten määrä säilyy edelleen peruskriteerinä.

Maahanmuuttajat otetaan huomioon myös maakuntien valtionosuuksien laskennallisissa teki-
jöissä. Maakuntien rahoituslaiksi annetun hallituksen esityksen mukaan maakunnille korvattaisiin 1,4 prosenttia eli noin 243 miljoonaa euroa perustuen vieraskielisten asukkaiden tarpeista aiheutuviin kustannuksiin. Vieraskielisyyskerrointa käytettäisiin maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisten kustannusten määräytymisperusteena.

Valtion talousarviossa kotoutumista edistävät määrärahat on budjetoitu usean ministeriön pääluokkaan. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa kotouttamispolitiikan yleisestä kehittämisestä, suunnittelusta ja ohjauksesta sekä kotouttamispolitiikan ja hyvien etnisten suhteiden edistämisen yhteensovittamisesta, valtakunnallisesta arvioinnista ja seurannasta sekä ohjaa vastaavissa tehtävissä ELY-keskuksia. Sen pääluokasta kohdennetaan määrärahat kunnille ja Kansaneläkelaitokselle pakolaisten vastaanotosta aiheutuviin kustannuksiin (momentti 32.70.30), kotoutumiskoulutuksen hankinnasta, osaamiskartoituksista ja kielitaidon lähtötason arvioinnista ai-

heutuviin kustannuksiin (32.30.51) sekä maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistämisen edistämiseen (32.70.03).

Maakuntauudistus aiheuttaisi muutoksia valtion talousarvion momentin 32.70.30 Valtion korvaukset kotouttamisesta (arviomääräraha) määrärahan jakoon. Momentilta siirrettäisiin maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen pakolaisista ja paluumuuttajista tällä hetkellä kunnille maksettavat sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset sekä lastensuojelun kustannukset. Momentilta 32.70.30 arvioidaan siirrettävän maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen vuonna 2020 noin 76,7 miljoonaa euroa. Maakuntien yleiskatteellisen rahoituksen suuruus on yhteensä noin 18,9 miljardia euroa. Maakunta päättäisi itsehallintonsa nojalla saamansa valtion rahoituksen kohdentamisesta tehtäviensä hoitamiseen.

Koska maakunnille siirtyvien sosiaali- ja terveyspalvelujen lisäksi kotoutumista edistäviä palveluja järjestettäisiin myös kunnallisina palveluina sekä muina maakunnan järjestäminä palveluina, jätettäisiin osa momentin määrärahasta ns. erillismomentiksi. Erillismomentilta maksettaisiin muun muassa kunnille laskennallista korvausta pakolaisten vastaanotosta ja kotoutumisen edistämisestä, maakunnille ilman huoltajaa maassa olevien lasten ja nuorten hoivasta aiheutuvat kustannukset ja kunnille ihmiskaupan uhrien auttamisesta aiheutuvia kustannuksia.

Maakunta vastaisi täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta, joten osa aiemmin kunnille korvatusta toimeentulotuesta siirrettäisiin tältä osin maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen. Mikäli sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistuksessa kunnille jää edelleen osuus perustoimeentulotuen rahoituksesta, korvattaisiin se kunnalle edelleen täysimääräisesti, mutta määräraha siirrettäisiin tältä osin maksettavaksi Kansaneläkelaitokselle sosiaali- ja terveysministeriön pääluokasta. Asiaan liittyvää hallituksen esitystä valmistellaan sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteistyönä. Perustoimeentulotuen määrän on arvioitu olevan 89 % toimeentulotuen kokonaismäärästä.

Esityksen mukaan valtio maksaisi maakuntauudistuksen jälkeenkin laskennallista korvausta pakolaisten vastaanotosta ja kotoutumista edistävien palvelujen järjestämisestä suoraan kunnille. Osa nykyisestä laskennallisesta korvauksesta siirrettäisiin maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen. Voimassa olevan lain mukaisesta erillisestä tulkitsemisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta luovuttaisiin, samoin luovuttaisiin erillisestä kunnan alkukartoituksen järjestämisen laskennallisesta korvauksesta. Tulkitsemisesta aiheutuvat kustannukset ja alkukartoituksen järjestämisestä maksettava korvaus sisällytettäisiin kunnille maksettaviin laskennallisiin korvauksiin. Myös pakolaisista ja paluumuuttajista maksettavien erityiskustannusten korvaamisesta pääosin luovuttaisiin ja ne siirrettäisiin maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen.

Uudistusten jälkeen kunnalle jääviin tehtäviin arvioidaan alle 7 vuotiaan osalta kohdistuvan 95 % laskennallisesta korvauksesta. Alle kouluikäisten kohdalla kotoutumista edistäviä palveluista keskeisin on varhaiskasvatus. Kunnan tehtäviin 7 vuotta täyttäneiden osalta arvioidaan kohdistuvan 60 % laskennallisesta korvauksesta. Keskeisimmät uudistuksen jälkeen kunnan vastuulle jäävistä tehtävistä ovat asumisen, varhaiskasvatukseen, perusopetuksen, toisen asteen koulutuksen, vapaan sivistystyön, kulttuurin, liikunnan ja nuorisotyön palvelut sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen. Tulkitsemisen kustannuksista 70 % arvioidaan kohdistuvan sosiaali- ja terveydenhuollon ja 30 % kunnille jäävien tehtävien tulkkauksen ja käännöskuluihin. Maakuntien arvioitu osuus laskennallisesta korvauksesta ja tulkitsemisesta aiheutuvista kustannuksista siirrettäisiin maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen pakolaisten ja paluumuuttajien sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannusten korvausten lisäksi.

Koska maakuntien yleiskatteellisen sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituksen jaossa huomioitaisiin maakuntien rahoituslain mukaan asukaskohtaisen osuuden lisäksi sekä palvelujen tarvetta kuvaavia tekijöitä että vieraskielisyys, voidaan olettaa yleiskatteellisen rahoituksen jakautuvan myös pakolaisten vastaanotosta aiheutuvien sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten näkökulmasta neutraalisti, vaikka esityksen mukaisesti yksilöön kohdistuvista sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannusten korvauksista luovuttaisiin. Erillisiin sopimuksiin perustuvasta kustannusten korvausten järjestelmästä luopuminen säästäisi hallinnollisia kustannuksia. Toisaalta rahoitusmalliin liittyy myös riskejä. Kotoutumisen näkökulman on arvioitu voivan jäädä vähälle huomiolle maakuntien määrärahojen yleiskatteellisuuden ja tehtävien laajuuden vuoksi sekä kunnille maksettavista erilliskorvauksista luopumisen myötä. Maakuntien itsehallintoon kuuluisi määrärahan kohdentamisesta päättäminen, joten maakunnat voisivat periaatteessa kohdentaa resursseja eri tavoin kuin niitä on kohdennettu valtion talousarviossa. Tällöin esimerkiksi kotoutumisen edistämiseen käytettävät resurssit voisivat poiketa nykyisin palveluihin kohdennetuista valtion talousarvion määrärahoista. Maakunnan on kuitenkin 24 § mukaisesti huolehdittava, että kotoutumista edistäviä palveluita järjestetään ja tuotetaan osana maakunnan järjestämisvastuulla olevia kasvupalveluita ja sosiaali- ja terveystaloudellisia sekä tarvittaessa muina kotoutumista edistävinä palveluina sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin maakunnassa esiintyvä maahanmuuttajien palvelutarve edellyttää. Lisäksi maahanmuuttajat ovat kuntalaisina oikeutettuja sekä kunnan että maakunnan kaikkiin palveluihin.

Rahoituksen pohjana olevat tarvetekijät eivät kuvaa täydellisesti väestön tarpeita, jotka lisäksi muuttuvat ajassa. Rahoituksessa ei ole välineitä ottaa huomioon sellaisia alueellisia eroja sosiaali- ja terveystaloudellisten palvelujen rahoituksessa, joita laissa määritellyt tarvetekijät eivät tunnista. Esimerkiksi etenkin osalla kansainvälistä suojelua saavista henkilöistä voi olla tällaisia terveydentilaan liittyviä tekijöitä. Maahanmuuttajien palvelutarpeeseen vastaaminen on pidemmällä aikavälillä kuitenkin sekä kuntien että maakuntien etu.

Voimassa olevan lain 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 ko. henkilöt asuvat Suomessa. Käytännössä korvauksia on maksettu ainoastaan Etelä-Savon ELY-keskuksen alueella. Vuonna 2016 korvauksia maksettiin noin 317 000 euroa, vuonna 2015 noin 575 000 euroa. Tällä hetkellä korvauksia maksetaan 7 henkilöstä. Pääosa maksetuista kustannuksista on sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksia, jotka siirtyvät maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen. Esityksen mukaan ko. korvauksia ei enää maksettaisi erityiskustannuksina. Tällä ei ole vaikutusta maakuntien kustannuksiin lukuun ottamatta Etelä-Savon maakuntaa. Kustannukset ovat viime vuosina vähentyneet, ja koska uusia ko. korvausten piiriin kuuluvia henkilöitä ei enää saavu Suomeen, lakkaavat kustannukset lähivuosina kokonaan, joten vaikutus Etelä-Savon maakunnalle aiheutuviin kustannuksiin on arvion mukaan lyhyt ja vähenevä.

Kotoutumiskoulutuksen määrärahoja on viime vuosina lisätty vastaamaan paremmin tarvetta, ja vuosina 2016–2017 kotoutumiskoulutuksen pääsikin aloittamaan ilman merkittäviä viiveitä. Maakuntaudistuksessa myös momentin 32.30.51 Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut (siirtomääräraha 2 v) määräraha, joka sisältää työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen osoitetun määrärahan, siirtyisi osaksi maakuntien yleiskatteellista rahoitusta. Momentin 32.30.51 määrärahasta kotoutumiskoulutukseen arvioidaan kohdennettavan vuonna 2020 noin 63,6 miljoonaa euroa. Maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen kohdennettavan ns. kasvupalvelurahoituksen jakokriteereitähän olisivat työttömät työnhakijat, työttömyysaste ja yritysten toimipaikat. Maakunta päättäisi itsehallintonsa nojalla saamansa valtion rahoituksen kohdentamisesta tehtäviensä hoitamiseen.

Myös ELY-keskuksille ja TE-toimistoille suunnatut toimintamenot siirrettäisiin osaksi maakuntien yleiskatteellista rahoitusta. ELY-keskuksissa kotoutumisen ja hyvien etnisten suhteiden edistämiseen kohdistuviin tehtäviin on aiempina vuosina ollut käytettävissä 16–20 henkilötyövuotta. Oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden määrän kasvun vuoksi ELY-keskuksiin saatiin vuodeksi 2016 määräaikaista lisäresursseja 16 henkilötyövuotta kuntaan osoittamisen ja kotoutumisen edistämisen tehtäviin. Vuoden 2017 osalta lisäresurssien määrää vähennettiin; lisäresursseja vuodesta 2017 lukien on kuusi henkilötyövuotta. Vuodelle 2018 ELY-keskuksiin saatiin lisäksi 10 henkilötyövuotta ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten ja nuorten kotoutumisen edistämiseen liittyviin tehtäviin. Osa nykyisin viranomaispalveluina hoidettavasta toiminnasta siirrettäisiin markkinoilla tuotettavaksi, joten tältä osin toimintamenomäärärahoihin käytettävä määrä todennäköisesti vähenisi ja markkinoille siirrettävä kasvaisi.

Koska maakunta päättäisi itsehallintonsa nojalla saamansa valtion rahoituksen kohdentamisesta tehtäviensä hoitamiseen, resurssien kohdentamisessa kotoutumisen edistämiseen sosiaali- ja terveyspalveluissa, kasvupalveluissa ja muissa maakunnan kotoutumista edistävissä palveluissa tulee hyvin todennäköisesti olemaan alueellisia eroja. Työ- ja elinkeinoministeriö seuraa palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyyden toteutumista valtakunnallisesti ja maakunnittain. Ministeriö voi pyytää selvityksiä, joiden avulla voidaan todentaa rahoituksen käytön alueelliset erot.

Maahanmuuttajaväestön kasvun myötä viranomaisten on varauduttava tulkitsemistarpeiden määrän kasvuun. Tulkitsemisesta aiheutuneet kustannukset ovat voimassa olevan kotoutumislain mukaan korvattu kunnille ilman aikarajaa. TE-toimistoissa ja Kansaneläkelaitoksessa tulkitsemisesta aiheutuvat kustannukset on sisällytetty toimintamenoihin. Esityksen mukaan tulkitsemisesta aiheutuvia kustannuksia ei sosiaali- ja terveyspalveluissa, kasvupalveluissa, Kansaneläkelaitoksessa tai muissa viranomaispalveluissa korvattaisi erikseen, vaan kustannukset sisältyisivät maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen tai Kansaneläkelaitoksen toimintamenoihin.

Tulkitsemisesta aiheutuvien kustannusten taso laskennallisen korvauksen piiriin kuuluvaa henkilöä kohden arvioidaan aiemman käytön perusteella. Tällä hetkellä kunnille korvattavista tulkitsemisesta aiheutuneista kustannuksista arvioidaan, että 70 % kohdistuu sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Tämä osuus arviosta tulkitsemiseen tarvittavista määrärahoista siirrettäisiin maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen.

Kunnalle korvattaisiin jatkossakin 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. Tulkitsemisesta aiheutuneiden kustannusten määrä lisättäisiin laskennalliseen korvaukseen suhteessa korvauksen piirissä olevien henkilöiden määrään, joten kokonaiskorvaus pysyy aiemman tasoisena, mutta se painottuu laskennallisen korvauksen maksuaikaan.

Tulkitsemiskustannusten korvausmallin muutos yksinkertaistaisi korvaustapaa merkittävästi, kun hallinnollinen työ korvausten hakemiseksi ja maksamiseksi loppuisi. Määrärahan jakautuminen maakunnille olisi myös tasapuolisempaa, kun korvauskäytännöt eivät vaihtelisi alueittain. Kunnat voisivat käyttää saamiaan laskennallisia korvauksia myös muiden kuin laskennallisten korvausten piirissä olevien henkilöiden tulkkauksipalveluiden hankkimiseen.

Kunnille ei esityksen mukaan jatkossa maksettaisi myöskään erillistä korvausta alkukartoitusten laatimisesta, vaan alkukartoitus korvattaisiin jyvitettyinä osaksi laskennallista korvausta.

Alkukartoitus sisällytettiin voimassa olevaan kotoutumislakiin uutena toimenpiteenä, ja alkukartoituksen laatimisesta kunnalle maksettava laskennallinen korvaus (700 euroa) lisättiin lainsäädäntöön uuden palvelun käyttöön oton kannustimeksi. Kunnat eivät ole juurikaan hakeneet korvauksia lain viiden vuoden voimassaolon aikana. Esimerkiksi vuonna 2016 kunnille maksettiin korvauksia noin 430 ja vuonna 2017 noin 390 alkukartoituksesta. TE-toimistoissa alkukartoitusten tekeminen on sisältynyt toimintamenoihin, eikä sitä ole erikseen korvattu.

Esityksen mukaan alkukartoituksen kuluja ei sosiaali- ja terveystaloudellisuissa tai kasvupalveluissa korvattaisi erikseen, vaan kustannukset sisältyisivät maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen. Kunnille aiheutuvien alkukartoitusten kustannusten taso laskennallisen korvauksen piiriin kuuluvaa henkilöä kohden arvioidaan aiempina vuosina maksettujen korvausten perusteella. Kunnalle korvattaisiin jatkossakin alkukartoituksesta aiheutuneita kustannuksia, mutta mallia muutettaisiin siten, että 7 vuotta täyttäneestä henkilöstä maksettavaan laskennalliseen korvaukseen lisättäisiin kustannukset alkukartoituksesta. Alkukartoituksesta aiheutuneiden kustannusten määrä lisättäisiin laskennalliseen korvaukseen suhteessa korvauksen piirissä olevien 7 vuotta täyttäneiden henkilöiden määrään, joten kokonaiskorvaus vuositasolla pysyy aieman tasoisena. Muutos yksinkertaistaisi korvaustapaa merkittävästi, kun hallinnollinen työ korvausten hakemiseksi ja maksamiseksi loppuisi. Vaikka laskennallista korvausta maksetaan vain lain 2 pykälän 2 tai 3 momentin mukaisista henkilöistä, voisivat kunnat käyttää saamiaan laskennallisia korvauksia myös muiden kuin laskennallisten korvausten piirissä olevien henkilöiden alkukartoitusten järjestämiseen.

Voimassa olevan kotoutumislain mukaisesti pakolaisten vastaanotosta aiheutuvia kustannuksia korvataan myös Ahvenanmaan maakunnan kunnille. Maakuntien rahoituslaki ei kuitenkaan koske Ahvenanmaan maakuntaa, joten esityksellä on vaikutuksia myös Ahvenanmaan maakunnan rahoitukseen. Esityksen mukaan kunnille maksetaan jatkossakin laskennallista korvausta, johon sisällytetään tulkittamisesta ja alkukartoituksesta aiheutuvia kustannuksia. Laskennallista korvausta maksettaisiin edelleen myös Ahvenanmaan maakunnan kunnille. Tällä hetkellä on vielä linjaamatta, miten sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannusten sekä toimeentulotuen kustannusten korvaamisessa Ahvenanmaan osalta menetellään.

Esityksen mukaan maakunta ohjaisi lain 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetun henkilön kuntaan. Kuntien kanssa ei jatkossa sovitaisi oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden kuntiin osoittamisesta, mutta kiintiöpakolaisten osalta sopimusmenettelyä jatkettaisiin. Oleskeluluvan saaneen turvapaikanhakijan kuntaan ohjaaminen ilman kunnan kanssa tehtyä sopimusta olisi siten maakunnalle uusi tehtävä. Maakunta voisi mahdollisesti toteuttaa kuntaan ohjaamisen myös kilpailuttamalla palveluntuottajan, joka vastaisi operatiivisesta kuntaan ohjaamisesta. Kustannukset kohdistuisivat oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden kuntaan ohjaamisen osalta suurelta osin niihin maakuntiin, joiden alueella on vastaanottokeskuksia, sillä moni luvan saanut muuttaa asumaan samalle alueelle, jossa vastaanottokeskus sijaitsee. Vastaanottokeskusten sijainnilla on siten suuri merkitys oleskeluluvan saaneiden kuntaan ohjaamisen toimeenpanossa sekä kuntaan ohjaamisesta aiheutuvien kustannusten kohdistumisessa maakunnille. Toisaalta mitä nopeammin oleskeluluvan saanut henkilö pääsee muuttamaan kuntaan, sitä nopeammin henkilö pääsee kotoutumista edistävien palvelujen piiriin. Nopea kuntiin siirtyminen vähentää myös vastaanottopalveluista aiheutuvia valtion kustannuksia. Vastaanottokeskusten vuotuinen yksikkökustannus on vuoden 2018 talousarvioehdotuksessa 19 200 euroa/henkilö.

Esityksen mukaan maakunta perustaisi ilman huoltajaa maassa asuville lapsille ja nuorille tarkoitetun perheryhmäkodin taikka tuettua asumista, mikäli maakunnassa esiintyvä palveluntarve niin edellyttää. Voimassa olevan lain mukaan kunta sopii perheryhmäkodin tai muun asuinyksikön perustamisesta ELY-keskuksen kanssa, joten perheryhmäkodin perustaminen

olisi maakunnalle uusi tehtävä. Maakunta kilpailuttaisi palveluntuottajan, joka vastaisi perheryhmäkodin tai tuetun asumisen järjestämisestä. Kustannukset kohdistuisivat pääosin niihin maakuntiin, joiden alueella on ilman huoltajaa maassa oleville turvapaikanhakijalapsille tarkoitettuja vastaanottokeskuksia.

Lasten kotoutumisen kannalta on tärkeää, että he voisivat jäädä asumaan samalle alueelle, jossa he ovat olleet jo turvapaikanhakuvaiheessa. Vastaanottokeskusten sijainnilla on siten suuri merkitys oleskeluluvan saavien ilman huoltajaa maassa olevien lasten hoivan ja huolenpidon järjestämisestä aiheutuvien kustannusten kohdistumisessa maakunnille. Esityksen mukaan maakunnalle korvattaisiin ilman huoltajaa maassa asuvien lasten hoivan järjestämiseksi tarkoitettuja palveluista maakunnalle aiheutuneet kustannukset enintään kymmeneltä vuodelta.

Koska ELY-keskuksissa kuntaan osoittaminen sekä perheryhmäkodin perustaminen perustuvat sopimuksiin, ei operatiiviseen kuntaan ohjaamiseen tai perheryhmäkodin perustamisen kilpailutukseen ole varattu erillistä määrärahaa, joka siirtyisi uudistuksen yhteydessä ELY-keskuksista maakunnille. Toisaalta kuntien kotouttamistyötä, johon on sisältynyt myös sopusopimusteisesti kuntaan muuttavien pakolaisten asumisen järjestäminen ja perheryhmäkotien perustaminen, on pääosin koordinoitu sosiaalihuollossa, joten resursseja siirtyy uudistusten myötä kunnista maakuntiin myös kuntaan ohjaamisen ja perheryhmäkotien perustamisen tehtäviin.

Kuntaan ohjaaminen ja perheryhmäkodin perustaminen maakunnassa edellyttäisivät riittävää resursointia, mutta koska maakunta päättäisi itsehallintonsa nojalla saamansa valtion yleiskatteellisen rahoituksen kohdentamisesta tehtäviensä hoitamiseen, on mahdollista, että näidenkin tehtävien hoitamisessa tulee olemaan eroja maakuntien välillä. Mikäli maakunta ei resursoi tehtäviä riittävästi, riskinä on, että siirtyminen kuntaan on hidasta ja oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden, mukaan lukien ilman huoltajaa maassa olevat lapset, oleskelu vastaanottokeskuksessa pitkittyy. Pitkittynyt oleskelu vastaanottokeskuksessa hidastaa myös kotoutumisen käynnistymistä.

Vaikutukset julkiseen talouteen ja kuntatalouteen

Esityksellä arvioidaan olevan vain vähän vaikutusta julkisen talouden määrärahan yleistaseen. Lisäystä valtion talousarvioon aiheutuisi maakuntien toimipisteistä tai palveluista, joissa maahanmuuttaja voisi saada henkilökohtaista alkuvaiheen neuvontaa ja ohjausta. Arvioitu lisäys olisi 5 miljoonaa euroa vuodessa. Sen sijaan esitys aiheuttaisi muutoksia määrärahan jakautumiseen maakuntien ja kuntien kesken.

Siirtyvien tehtävien osalta rahoitusvastuu siirtyy kunnilta valtiolle ja kuntien valtionosuuksia vähennetään siirtyviä tehtäviä vastaavalta osalta. Vaikka monissa kunnissa kotoutumisen edistämisen koordinointi ja esimerkiksi alkukartoitusten ja kotoutumissuunnitelmien laadinta on usein ollut sosiaalihuollon vastuulla, jää kunnan vastuulle lukuisia hallinnonaloja, jotka osaltaan vastaavat maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisestä. Keskeisimpiä tällaisia tehtäviä ovat asumisen, varhaiskasvatuksen, perusopetuksen, toisen asteen koulutuksen, vapaan sivistystyön, kulttuurin, liikunnan ja nuorisotyön palvelut sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen.

Koska kansainvälistä suojelua saavien vastaanotosta ja kotoutumisen edistämisestä kunnille maksettavien laskennallisten korvausten kohdentamista kunnissa ei seurata, ei kustannusten jakautumisesta kunnan eri hallinnonaloille ole tarkkaa tietoa. Kotoutumisen edistämisen mahdollistamiseksi on rahoitus kuitenkin tarpeen kohdentaa eri toiminta-alueille. Kuntien tehtävä

kotoutumisen edistämässä mahdollistetaan osoittamalla laskennallisia korvauksia kunnille jääviin tehtäviin.

Momentin 32.70.30 (valtion korvaukset kotouttamisesta, arviomääräraha) määrärahan taso ei uudistuksen myötä juuri muutu, mutta määräraha jakautuu sekä kunnille, maakunnille että Kansaneläkelaitokselle korvattaviin kustannuksiin. Työ- ja elinkeinoministeriö voi 38 § mukaisesti seurata maakunnan järjestämisvastuulla olevien kotoutumista edistävien palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyyden toteutumista valtakunnallisesti ja maakunnallisesti, mutta kunnille kotoutumisen edistämiseen kohdennettujen määrärahojen käyttöä tai kohdentamista kunnissa ei seurata.

Esityksellä arvioidaan olevan hallinnollisia kustannuksia vähentävä vaikutus sekä kunnissa että maakunnissa, kun korvausten maksatus ei pääosin perustu erillisiin hakemuksiin.

Kotoutumisen edistämisen keskeisin väline työ- ja elinkeinohallinnon palveluissa on kotoutumiskoulutus, joka hankitaan julkisen hankintamenettelyn kautta. Kotoutumiskoulutuksen järjestäminen kasvupalvelukoulutuksena ei siten muuta nykyistä tilannetta. Ns. kasvupalvelurahoituksen taloudellisia vaikutuksia on arvioitu hallituksen esityksessä laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Yleistä

Maakunta-, sosiaali- ja terveydenhuolto- sekä aluekehitys- ja kasvupalvelu-uudistukset vaikuttaisivat merkittävästi viranomaisvastuisiin maahanmuuttajien kotoutumisen edistämässä. Uudistusten jälkeen maakunta olisi merkittävä kotoutumista edistävä toimija, kun kotoutumista edistäviä palveluita järjestettäisiin maakunnan järjestämisvastuulla olevina sosiaali- ja terveydenhuollon palveluina, kasvupalveluina ja muina kotoutumista edistävinä palveluina. Myös kunnilla säilyy oleellinen rooli kotoutumisen edistämässä, sillä kotoutumista edistäviä palveluita järjestettäisiin jatkossakin kunnan vastuulla olevina peruspalveluina ja muina kotoutumista edistävinä palveluina.

Maakuntauudistuksessa nykyiset ELY-keskukset, TE-toimistot sekä kehittämis- ja hallinto-keskus (KEHA) lakkautettaisiin ja pääosa niiden nykyisistä maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen sekä hyvien etnisten suhteiden edistämiseen liittyvistä tehtävistä siirtyisi uusien maakuntien järjestämisvastuulle. Maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksen vaikutuksia viranomaisten toimintaan on kuvattu myös hallituksen esityksessä eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 15/2017 vp) sekä hallituksen esitysluonnoksessa laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista.

Kotouttamiseen ja hyviin etnisiin suhteisiin liittyviä tehtäviä on hoidettu kaikissa 15 ELY-keskuksessa, mutta osa kotouttamiseen liittyvistä tehtävistä on nähty tarkoituksenmukaisina keskittää vain osaan ELY-keskuksista. Näin on voitu muun muassa toteuttaa ELY-keskuksiin kohdistuneet säästötoimenpiteet. Mikäli maakunnat eivät sovi tehtävien hoitamisesta keskiteytysti, on mahdollista, että uudistuksessa osa kotouttamiseen liittyviin tehtäviin käytetyistä resursseista jakaantuisi 18 maakunnalle. Tämä saattaa merkitä sitä, että keskittämisestä aiheutuneet hyödyt menetetään.

Maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksella on merkittäviä vaikutuksia kuntien tehtäviin, mikä heijastuu myös kuntien kotoutumisen edistämiseen liittyviin tehtäviin. Uudis-

tuksessa sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisvastuu siirtyisi maakunnille, mutta vastuu kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä samoin kuin kotoutumisen edistäminen osana kunnan perustalveluita ja muina kotoutumista edistävinä talveluina säilyisi kunnilla. Maakuntien vastuulla olisi tukea kuntia tässä työssä. Monissa kunnissa kotoutumisen edistämiseen liittyviä talveluita koordinoidaan sosiaalihuollon hallinnonalalla, jolloin sosiaalihuollon siirtyminen maakunnan järjestämisvastuulle edellyttää tältä osin kunnan kotouttamisen roolin uudelleenmäärittelyä ja monissa kunnissa myös toiminnan uudelleen organisoimista. Uudistuksessa kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon lähes koko henkilöstö siirtyisi maakuntaan.

Kunnalla säilyisi kuitenkin uudistuksen jälkeenkin merkittävä rooli kotoutumisen edistämises­sä, sillä kunnat säilyvät paikallisen osallistumisen, demokratian, sivistyksen ja elinvoiman yhteisöinä, jotka hoitavat asukkaiden päättämiä itsehallintotehtäviä (yleinen toimiala) ja laissa säädettyjä paikallisia tehtäviä. Kunnat vastaavat jatkossakin nykyisen lainsäädännön periaatteiden mukaisesti monesta kotoutumisen kannalta merkittävästä toimialasta, kuten työllisyyden, osaamisen ja sivistyksen sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä, liikunta-, kulttuuri- ja muista vapaa-ajan talveluista, nuorisotoimesta, paikallisesta elinkeinopolitiikasta, kaupunkisuunnittelusta ja pääosin asuntopolitiikasta.

Koska kotoutumislaki antaa, kuten nykyisin, toiminnalle lähtökohtaisesti pelkät puitteet, määrittelevät maakunnat jatkossa hyvin pitkälti ne periaatteet, miten kotoutumista edistäviä talveluita alueella tuotetaan. Tällöin talveluita ja erilaisia toimintamalleja voi syntyä maakunnan ominaispiirteiden ja elinkeinorakenteen perusteella. Myös kunnat määrittelevät pitkälti itse sen, miten kunnan talveluissa huomioidaan kotoutumisen edistäminen ja miten kunnat järjestävät talveluita työmarkkinoiden ulkopuolella oleville maahanmuuttajille.

Alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevan lakiehdotuksen 14 §:n 2 momentin mukaan kasvupalvelut järjestettäisiin valtion, maakunnan ja kunnan muiden talvelujen kanssa yhteen sovitettuina tarkoituksenmukaisina ja toimivina talvelukokonaisuuksina, väestön ja yritysten tarpeet huomioon ottaen sekä sähköistä asiointia hyödyntäen (allianssimalli). Maakunnat ottaisivat kasvupalveluja järjestäessään huomioon alueen kuntien kuntalain (410/2015) 7 §:n mukaiset kunnan itsehallinnon nojalla itselleen ottamat tehtävät (kunnan yleinen toimiala) sekä pyrkisivät kasvupalvelujen ja kuntien tehtävien tehokkaaseen yhteensovittamiseen.

Allianssiyhteistyössä maakunta ja kunnat voisivat kilpailutuksella solmia allianssisopimuksia yhden tai usean yksityisen talveluntuottajan kanssa. Allianssin perusta olisi maakunnan, kuntien ja talveluntuottajien välinen sopimus, jolla maakunta, kunta ja yksityiset yritykset tai kolmannen sektorin toimijat tuottaisivat talveluja saman rakenteen alla. Allianssimalli voisi tulla sovellettavaksi myös kotouttamisen edistämisessä ja tuottaa kokonaisvaltaisia yhteistyömalleja maahanmuuttajien tarpeisiin.

Suunnittelu, kehittäminen, yhteensovittaminen ja seuranta

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi viranomaisten tehtävistä ja niiden yhteensovittamisesta kotoutumisen suunnittelussa, kehittämisessä ja seurannassa hallinnon eri tasoilla. Kotouttamista yhteen sovittava viranomainen valtakunnan tasolla olisi esityksen mukaan edelleen työ- ja elinkeinoministeriö. Maakunnalla olisi yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä, suunnittelusta ja seurannasta maakunnassa ja kunnalla kunnassa. Maakunta vastaisi maakunnan ja kunnan kotouttamisen suunnittelun ja kehittämisen yhteensovittamisesta. Ehdotuksella vahvistettaisiin kotouttamisen kokonaisvaltaista kehittämistä sekä maakunnan ja kunnan talveluiden suunnittelua ja yhteensovittamista kotouttamista tukeviksi talvelukokonaisuuksiksi.

Maahanmuuttajan kotoutuminen koskee kaikkia elämäntilanteita, joten sen edistämisen tulee tapahtua läpäisyperiaatteella useilla eri politiikan sektoreilla. Kotouttamisen kehittämisen kannalta keskeiset ministeriöt määrittäisivät jatkossakin kukin omaa hallinnonalaansa varten kotouttamisen kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet osana hallinnonalaan toiminnan ja talouden suunnittelua. Samalla kotouttamisen suunnittelu ja kehittäminen yhteen sovitettaisiin nykyistä vahvemmin osaksi maakunnan ja kunnan muuta suunnittelua. Kotouttamisen yhteensovittamisella muiden politiikka-alojen sekä maakunnan ja kunnan muiden toimialojen kanssa vahvistettaisiin kotouttamisen valtavirtaistamista osaksi eri politiikka- ja toimialojen suunnittelua, kehittämistä ja seurantaan sekä varmistettaisiin kokonaisvaltainen lähestymistapa kotoutumisen edistämiseen. Kotouttamisen poikkihallinnollisuuden vuoksi monialainen yhteistyö maakunnassa ja kunnassa on oleellisessa asemassa kotoutumista edistettäessä ja sekä maakunnan että kunnan tulisi suunnitella kotouttamista monialaisena yhteistyönä.

Esityksellä vahvistettaisiin maakunnan kasvu- ja sosiaali- ja terveystalouden sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen yhteensovittamista kotoutumisen tukena. Niin ikään vahvistettaisiin maakunnan maahanmuuttokehityksen ja kotoutumisen edistämisen suunnittelun yhteyttä maakunnan alueiden kehittämisen ja elinvoimaisuuden edistämisen suunnitteluun. Tarvittaessa maakunta laatisi maakuntastrategiaa, alueiden kehittämisen maakuntaohjelmaa ja alueellista hyvinvointikertomusta täydentävän maahanmuuton ja kotouttamisen maakuntaohjelman vahvistamaan maahanmuuton ja kotouttamisen erityiskysymysten huomioimista ja valtavirtaistamista maakunnassa. Maahanmuuttajaväestöllä ja sen mukanaan tuomalla monimuotoisella osaamisella on kasvava merkitys alueiden ja kuntien elinvoimalle ja maahanmuuttajien osaamista voidaan hyödyntää alueen elinkeinoelämän kasvussa ja kansainvälistymisessä. Samalla heikommassa asemassa olevilla maahanmuuttajilla voi olla erityistarpeita, jotka tulee huomioida maakunnan suunnittelussa.

Esityksessä korostettaisiin paitsi valtion ja maakunnan myös kunnan velvoitetta kytkeä kotoutumisen edistäminen osaksi kunnan muuta suunnittelua. Tavoitetta edistettäisiin ottamalla kotoutumisen edistäminen huomioon kuntalain 37 §:ssä tarkoitettua kuntastrategiaa sekä kuntalain 110 §:ssä tarkoitettua kunnan talousarviota ja -suunnitelmaa laadittaessa. Voimassa olevan lain mukainen kunnan kotouttamisohjelma säilytettäisiin kuntastrategiaa täydentävänä välineenä. Säilyttämällä mahdollisuus erillisen kotouttamisohjelman laatimiseen vahvistettaisiin kotouttamisen huomioimista kunnan suunnittelussa. Uudistuksella vahvistettaisiin maahanmuuton ja kotouttamisen suunnittelun kytkemistä kunnassa osaksi perustalouden suunnittelua, mutta myös osaksi kunnan elinvoiman sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen suunnittelua. Samalla edistettäisiin eri maahanmuuttajaryhmien, ml haavoittuvassa asemassa olevat, tarpeiden huomioon ottamista sekä perustaloudissa että erityisten toimenpiteiden suunnittelussa kunnassa.

Maakuntauudistuksen jälkeenkin olisi tarpeen seurata maakunnan järjestämisvastuulla olevien kotoutumispalvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyyden toteutumista valtakunnallisesti ja maakunnittain. Tältä osin kotoutumisen kokonaisuutta säädettäisiin käsiteltäväksi aluekehityksen ja kasvupalveluiden osa-alueena laissa alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista tarkoitetussa alueiden uudistumisen neuvottelukunnassa sekä valtion ja maakunnan välisissä alueiden kehittämisen keskusteluissa. Maakunnan olisi laadittava järjestämisvastuulleen kuuluvista kotoutumista edistävistä tehtävistä ja palveluista kotoutumisen seurannan toteuttamiseksi omavalvontaohjelma ja myös kunnan olisi seurattava kotoutumisen edistämistä kunnassa. Vahvistamalla kotouttamisen seurantaan edistettäisiin kotouttamisen suunnittelun ja kehittämisen tietoperusteisuutta samoin kuin mahdollisuutta ohjata kotoutumisen edistämisen täytäntöönpanoa ja rahoitusta maahanmuuttajien palvelutarpeita vastaavasti.

Kuntaan ohjaaminen

Esityksellä vahvistettaisiin kuntaan ohjaamisen yhteyttä aluekehittämiseen ja maakunnan strategiseen kotoutumisen suunnitteluun. Maakunta vastaisi jatkossa kuntaan ohjaamisen strategisesta suunnittelusta ja kehittämisestä maakunnassa. Maakunnan alueelliset tavoitteet, suunnittelu, kehittäminen ja toimenpiteet käsiteltäisiin osana kotouttamisen suunnittelua ja kehittämistä esityksen 32§:n mukaisesti. Kuntaan ohjaamisen suunnittelu perustuisi poikkihallinnollisesti osana valtakunnallista aluekehittämisspätöstä laadittuihin tavoitteisiin ja painopisteisiin, jotka valtioneuvosto voisi tarvittaessa määrittää tarkemmin kuntaan muuton sujuvuuden ja valtakunnallisen jakautumisen varmistamiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö valmistelisi kuntaan ohjaamisen valtakunnallisen suunnittelun tarvittaessa yhteistyössä kuntaan ohjaamisen kannalta keskeisten ministeriöiden ja maakuntien kanssa. Valmistelussa kuultaisiin kuntia tarvittavassa laajuudessa. Säännöksellä vahvistettaisiin kuntaan ohjaamisen kehittämistä valtion, maakuntien ja kuntien yhteistyönä kuntaan ohjaamisen sujuvuuden tehostamiseksi.

Kotoutumisen ja kuntaan ohjaamisen suunnittelun kytkemisellä osaksi aluekehittämistä vahvistettaisiin maakunnan strategista suunnittelua kuntaan ohjaamisessa. Esityksellä vahvistettaisiin kuntaan ohjaamisen yhteyttä maakunnan työllisyyttä, työvoimaa, koulutuspaikkoja, asuntoja sekä kotoutumista edistäviin palveluihin sekä mahdollisuuksiin vastata eri maahanmuuttajaryhmien palvelutarpeisiin maakunnan eri kunnissa. Tavoitteiden ja painopisteiden valmistelussa olisi huomioitava myös maakunnan alueella olevien vastaanottokeskuspaikkojen määrä sekä ilman huoltajaa maassa olevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden asuinyksiköiden määrä.

Lain 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kuntaan ohjaamisesta vastaisi maakunta, mikä olisi maakunnalle nykytilanteeseen verrattuna uusi toiminnallinen vastuu oleskeluluvan saavien turvapaikanhakijoiden kuntaan ohjaamisen osalta. Vastuu kohdistuu erityisesti niihin maakuntiin, jotka vastaanottavat kiintiöpakolaisia tai joissa sijaitsee vastaanottokeskus, mutta edellyttää varautumista kaikissa maakunnissa esimerkiksi tilanteessa, jossa turvapaikanhakijamäärät nousevat ja uusia vastaanottokeskuksia perustetaan.

Esityksen mukaan maakunta laatisi aina alueensa kuntien kanssa sopimuksen kiintiöpakolaisten kuntaan ohjaamisesta. Poistamalla sopimusmenettely muiden kuin kiintiöpakolaisten osalta esityksellä pyritäisiin lisäämään kuntaan ohjaamisen sujuvuutta. Esityksellä säädettäisiin laissa jo vuosia käytössä olleesta toimintamallissa, jossa vastaanottokeskuskin voi ohjata kuntiin. Oleskeluluvan saaneiden tehokas kuntaan ohjaaminen edellyttää maakunnan, kuntien ja vastaanottokeskuksen hyvää yhteistyötä ja tiedonvaihtoa alueen ja kuntien mahdollisuuksista kotouttaa ja toisaalta vastaanottokeskuksessa olevista henkilöistä, jotta kuntaan ohjaamisessa voidaan huomioida henkilön kotoutumiseen liittyvät tekijät. Jos maakunta ei pysty ohjaamaan henkilöä alueensa kuntaan vastaanottokeskuksesta kuntaan siirtymiselle asetetussa tavoiteajassa, vastaanottokeskuksen kuntaan ohjaamisen merkitys oleskeluluvan saaneiden kuntaan muuttotapana voisi korostua. Esityksellä mahdollistettaisiin sopimusmenettely kuitenkin myös muissa kuin kiintiöpakolaisia koskevilla tilanteissa, millä varmistettaisiin maakuntien ja kuntien mahdollisuus sopia kuntaan ohjaamisesta aluetta, maahanmuuttajia ja viranomaisyhteistyötä parhaiten palvelevalla tavalla.

Palveluiden järjestäminen

Kun maahanmuuttajien kannalta merkittävät sosiaali- ja terveys- sekä kasvupalvelut siirretään saman toimijan eli maakunnan järjestämisvastuulle, uudistukset mahdollistavat parhaimmassa tapauksessa tarkoituksenmukaisten ja kustannustehokkaiden maahanmuuttajien kotoutumista edistävien palvelujen kohdentamisen tietyn maakunnan alueella. Säättämällä maakunnalle

maakunnan, kunnan ja muiden toimijoiden kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittamisvelvollisuus vahvistettaisiin kotoutumisen kokonaisvaltaista edistämistä maakunnassa ja sen alueen kunnissa sekä edistettäisiin maahanmuuttajien ohjautumista heille parhaiten sopiviin palveluihin ja palvelukokonaisuuksiin. Osa maahanmuuttajista tarvitsee pääasiassa kielen oppimista ja työllistymistä tukevaa koulutusta tai palvelukokonaisuutta, kun taas osalla on monialaisen kotoutumisen tuen tarve, jolloin maakunnan kasvu-, sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä kunnan palveluiden yhteensovittamisen merkitys kotoutumisen tukena korostuu.

Maakunnan harkintavallan rajoista kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisessä säädettäisiin alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevan lain 16 ja 19 §:ssä. Pykälän 16 momentissa 1 ja 2 säädettäisiin, että maakunnalla on velvollisuus järjestää kasvupalveluja työmarkkinoiden toimivuuden ja osaavan työvoiman saatavuuden turvaamiseksi sekä maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi. Palveluprosesseista esitetään säädettäväksi tarkemmin laeissa julkisista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluista ja laissa kotoutumisen edistämiseksi. Pykälässä 19 säädettäisiin siitä, että maakunnan tulee huolehtia palvelujen riittävyydestä ja erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisestä. Näistä palveluista säädettäisiin erikseen laeissa julkista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluista ja kotoutumisen edistämisestä. Säännöksillä varmistettaisiin maakunnallisten palvelujen minimitaso vastaamaan myös kotoutuja-asiakkaiden tarpeisiin.

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

Väestöltään ja alueeltaan kuntia laajemmilla maakunnilla voidaan arvioida olevan nykyistä paremmat edellytykset arvioida eri väestö- ja asiakasryhmien palvelutarvetta, suunnata voimavaroja todettujen tarpeiden perusteella ja yhtenäistää maahanmuuttajien palvelukäytäntöjä. Samalla haasteeksi voi muodostua kuitenkin maakuntien erilainen kyky järjestää ja varmistaa riittävä palveluntuotanto ottaen huomioon esimerkiksi alueen maahanmuuttajaväestön koko tai heterogeenisuus sekä palveluiden saatavuus ja työllisyystilanne, jolloin erityistä huomiota tulee kiinnittää maahanmuuttaja-asiakkaiden valtakunnallisen yhdenvertaisuuden toteutumisen varmistamiseen.

Esitykseen sisältyvällä laaja-alaisella viranomaisten ohjaus- ja neuvontavelvollisuudella sekä maakunnan velvoitteella sovittaa yhteen eri viranomaisten ja palveluntuottajien palveluita pyrittäisiin varmistamaan, että maahanmuuttajat ohjautuvat palveluihin oikea-aikaisesti ja tarvetta vastaavasti, ml kasvupalveluiden ja muiden koulutusta tarjoavien tahojen koulutuspolut ja kolmannen sektorin toiminta. Esityksessä myös selkeytettäisiin alkuvaiheen palveluiden järjestämisvastuita, ensisijaisia kohderyhmiä sekä korostettaisiin kaikkien palveluiden osalta monialaisuutta ja poikkihallinnollisuutta.

Uutena tehtävänä maakunta vastaisi siitä, että sen alueella on toimipisteitä tai palveluita, joissa maahanmuuttaja voi henkilökohtaisesti saada alkuvaiheen neuvontaa ja ohjausta. Säännöksellä luotaisiin nykyisten usein hankerahoitukseen nojautuvien mallien sijasta pysyväisluonteinen palvelu, jossa maahanmuuttajat voivat saada kokonaisvaltaisesti tietoa ja ohjasta Suomeen muuttoon ja kotoutumiseen liittyvistä asioista heti maahanmuuton alkuvaiheessa, mahdollisuuksien mukaan myös omakielisinä. Koska monessa kunnassa toimii vakiintuneita ohjauksen ja neuvonnan toimipisteitä ja palvelumalleja, säännöksellä mahdollistettaisiin maakunnalle ja

kunnalle sekä muille toimijoille maakunnan ja sen alueen kuntien ja maahanmuuttajien tarpeita joustavasti palvelevien mallien luominen ja rahoitus.

Esityksellä selkiytettäisiin viranomaisten vastuita alkukartoitusten ja kotoutumissuunnitelmien laatimisessa ottaen huomioon maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksista aiheutuvat muutostarpeet. Maakunta järjestäisi alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman aina työttömänä työnhakijalle olevalle maahanmuuttajalle ja kansainvälistä suojelua saaneelle henkilölle. Maakunta vastaisi myös siitä, että maahanmuuttajan kotoutumisen palvelutarve tulee kokonaisvaltaisesti ja maahanmuuttajan palvelutarpeen edellyttäessä monialaisesti arvioiduksi ja että palvelut muodostavat tarkoituksenmukaisen ja tarvittaessa monialaisen palvelukokonaisuuden. Palvelutarpeen niin edellyttäessä laadittaisiin monialainen kotoutumissuunnitelma.

Esitys mahdollistaisi maahanmuuttajien koulutuspolkujen suunnittelemisen siten, että maahanmuuttajien osaamista voitaisiin tunnistaa ja täydentää joustavasti kasvupalveluiden ja oppilaitosten yhteistyönä. Tällä edistettäisiin oikealle koulutuspolulle ohjautumista sekä nopeaa työllistymistä vastaamaan suomalaisten työmarkkinoiden tarpeita samoin kuin maahanmuuttajien osaamisen hyödyntämistä osana alueiden elinvoiman ja kansainvälistymisen kehittämistä. Samalla esityksellä vahvistettaisiin tarvittaessa moniammatillista palvelutarpeen arviointia ja palveluiden järjestämistä kokonaisvaltaisesti hallinnonalojen rajat ja palveluntuottajien palvelutarjontaa tarvittaessa ylittäen. Maakunnan ja kunnan osaamisen kehittämisen palveluita yhteen sovittamalla voidaan välttää eri toimijoiden palveluiden päällekkäisyydet ja aukkokohtat.

Paitsi maakuntien vastuulla olevilla kasvupalveluilla, myös sosiaali- ja terveyspalveluilla tulee olemaan suuri rooli maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisessä. Osalla maahanmuuttajista on rajoitteita työkyvyssä, fyysisen tai psyykkisen terveyden haasteita, hankala elämäntilanne tai traumataustaa, jolloin heillä on suuri tarve saada monialaista, monipuolista ja erityistä tukea kotoutumiseensa. Esitys vahvistaisi maakunnan ja kunnan yhteistyötä myös kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden alkukartoitusten ja kotoutumissuunnitelmien laatimisessa sekä vahvistaisi täten kohderyhmän palvelutarpeen arvioinnin kattavuutta ja asiakaslähtöisyyttä.

Muulle kuin työttömänä työnhakijana olevalle tai kansainvälistä suojelua saaneelle aikuiselle maahanmuuttajalle alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma voitaisiin esityksen mukaan laatia, mikäli sille nähdään olevan tarve. Alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma olisi tärkeää laatia, mikäli sillä voitaisiin edistää maahanmuuttajan pääsyä kotoutumista edistäviin palveluihin tai työelämään. Esityksellä selkiytettäisiin viranomaisten vastuuta vastata myös muiden kuin työttömänä työnhakijana ja kansainvälistä suojelua saaneiden maahanmuuttajien tarpeisiin ja edistettäisiin näiden ryhmien pääsyä kotoutumispalveluihin.

Kasvupalvelu-uudistuksen tavoitteena on siirtää nykyisiä viranomaistehtäviä tuotettavaksi yksityisillä markkinoilla. Tällöin esimerkiksi kaikkia osia työttömänä työnhakijana olevan maahanmuuttajan palveluprosessista ei välttämättä tekisi jatkossa viranomainen. Maakunta voisi antaa palveluntuottajan hoidettavaksi esimerkiksi kasvupalveluna laadittavan alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman laatimisen ja tarkistamisen sekä suunnitelman toteutumisen seurannan. Maakunta voisi myös päättää tuottaa palveluprosessin itse, jolloin siirtymää markkinoille ei synny. Tällä vahvistettaisiin maakunnan mahdollisuutta arvioida eri maahanmuuttajaryhmien tai maakunnan etua palvelutuotannossa.

Kotoutumispalveluiden tuottaminen yksityisillä markkinoilla lisäisi uusia liiketoimintamahdollisuuksia ja voisi siten synnyttää myös uutta elinkeinotoimintaa ja työllisyyttä maakunnissa samoin kuin lisää uusia tapoja tuottaa kotoutumista edistäviä palveluita, innovaatioita ja kekeiluja. Kotoutumispalveluiden tuottaminen markkinoilla voisi tehostaa toimintaa erityisesti niillä alueilla, joihin muodostuu toimivat kilpaillut markkinat kasvupalveluille. Niillä alueilla,

joissa kilpailua ei ole esimerkiksi pitkien etäisyyksien ja harvan asutuksen takia, tehokkuushyödyt jäänevät pieniksi. Myös elinkeinoelämän ja kansalaisyhteiskunnan merkityksen kotoutumista edistävien palveluiden tuottajina arvellaan lisääntyvän.

Mahdolliset uudet toimintatavat parhaimmillaan tehostavat kotoutumista ja maahanmuuttajien työllistymistä. Samalla esityksen vaikuttavuus on pitkälti riippuvainen siitä, miten maakunta ja kunta huomioivat maahanmuuttajat päättäessään palveluiden järjestämisestä. Kotoutumista edistävien toimijoiden määrän mahdollisesti kasvaessa ja viranomaisvastuiden jakautuessa maakunnan ja kunnan välillä voi kotoutumista edistävien palveluiden tehokas ja oikea-aikainen yhteensovittaminen sekä maahanmuuttajan ohjautuminen tarvetta vastaavaan palveluun tai palvelukokonaisuuteen muodostua myös haasteeksi.

Kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja, kuten kotoutumiskoulutusta ja osaamiskartoituksia, hankitaan jo tällä hetkellä yksityisiltä palveluntuottajilta. Myös sosiaali- ja terveydenhuollon palveluina järjestettäviä kotoutumispalveluita voitaisiin järjestää muina kuin viranomaisten tuottamina palveluina. Sillä, miten hankinnat toteutetaan, on suuri vaikutus tarvittavien palveluiden saatavuuteen kaikkien maahanmuuttajaryhmien, varsinkin erityistä tukea tarvitsevien maahanmuuttajien osalta. Esityksellä selkiytettäisiin ja vahvistettaisiin maakunnan kotouttamisen kokonaisvaltaista koordinaatiota viranomaisvastuiden osin muuttuessa ja kotoutumista edistävien palveluntuottajien määrän todennäköisesti kasvaessa. Samoin pyritään vahvistamaan sitä, että palveluista voidaan muodostaa maahanmuuttajien yksilöllisiä tarpeita ja alueen elinkeinoelämän tarpeita vastaavia palvelukokonaisuuksia.

Maahanmuuttajien mahdollisuus toteuttaa yksityisen palveluntuottajan valintaan liittyvää valinnanvapautta erityisesti maahanmuuton alkuvaiheessa voi olla rajallinen, jolloin viranomaisen on viime kädessä varmistettava, että asiakas tarvittaessa ohjataan hänen palvelutarpeensa mukaisesti kotoutumista edistäviin palveluihin. Palveluntuottajien määrän kasvaessa tiedon hallinnan kysymyksiin ja tietojärjestelmien rakenteisiin tulee kiinnittää erityistä huomiota, jotta tehtävien hoidon kannalta tarpeellinen tiedonkulku salassapitosäännökset huomioiden voidaan varmistaa. Tietojen siirto ja luovutus tulee varmistaa lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

Suurin osa maahanmuuttajista tarvitsee varsinkin maahanmuuton alkuvaiheessa tulkkausta asioidessaan kotoutumista edistävissä palveluissa. Maahanmuuttajien tulkkaus- ja omakielisten palveluiden tarpeeseen vastaaminen voi muodostaa haasteen varsinkin harvaan asutussa maakunnassa. Näiltä osin on riskinä, että palvelutaso heikkenee joillain alueilla, mikäli ongelmaan ei vastata maakuntatasolla. Toisaalta erilaisten etäyhteyksien käytön kehittäminen ja lisääminen tulkkauksissa voi parantaa tulkkauksen saatavuutta ja alentaa kustannuksia.

Esitys myös tehostaisi viranomaisresurssien käyttöä, koska maahanmuuttajalle laadittaisiin lähtökohtaisesti yksi, eri hallinnonalojen toimia yhdistävä monialainen kotoutumissuunnitelma erillisten suunnitelmien sijasta. Yksi kotoutumissuunnitelma, jota eri viranomaiset täydentäisivät, loisi myös maahanmuuttajalle selkeämmän ja asiakaslähtöisemmän kotoutumisen edistämisen kokonaisuuden. Mikäli asiakkaalle laadittaisiin useampia eri suunnitelmia, tulisi ne yhteensovittaa kokonaisvaltaisuuden varmistamiseksi.

Esityksessä määriteltäisiin maahanmuuttajille annettava kotoutumiskoulutus. Kotoutumiskoulutusta olisi kasvupalvelukoulutuksena maakunnan järjestämänä ja omaehtoisena koulutuksena annettava koulutus, jota järjestämismuodosta riippumatta annettaisiin kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti. Kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden avulla voitaisiin varmistaa koulutuksen laadun yhdenmukaisuus, kuitenkin aluei-

den ja opiskelijaryhmien tarpeet joustavasti huomioiden. Tällä vahvistettaisiin eri maahanmuuttajaryhmien kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan.

Kotoutumista edistävien toimijoiden vastuiden muuttuessa työ- ja elinkeinoministeriöltä ja muilta ministeriöiltä ja aluehallinnolta edellytetään riittävää maakunta- ja kuntatason informaatio-ohjausta. Maahanmuuttajaväestön tarpeiden huomioon ottaminen edellyttää viranomaisten osaamistason nostoa sekä ammatillisessa peruskoulutuksessa että täydennyskoulutuksella. Myös yksityisten palveluntuottajien osaamisesta kotoutumisen edistymisessä tulee varmistua. Työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä toimiva kotouttamisen osaamiskeskus vahvistaa kotouttamisen osaamis pohjaa ja tarjoaa tukea maakunnille ja kunnille kotoutumisen edistämiseksi.

4.3 Henkilöstövaikutukset

Maakuntauudistus on laaja-alainen hallinnollinen ja toiminnallinen uudistus, jolla on merkittäviä vaikutuksia ELY-keskusten ja TE-toimistojen henkilöstöön. ELY-keskusten elinkeinot -vastuualueelta ja TE-toimistoilta siirtyisi maakuntiin henkilöstö, joka hoitaa muun muassa maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseen sekä koulutukseen ja osaamisen kehittämiseen liittyviä tehtäviä. Henkilöstö tulisi siirtymään ensin maakuntiin ja osa siitä edelleen maakunnan yhtiöihin.

Nykyvirastojen aluejako ei noudata kaikilta osin maakuntajakoa. ELY-keskusten osalta Hämeen, Kaakkois-Suomen ja Pohjanmaan ELY-keskusten alueella on kullakin kaksi maakuntaa. Periaatteet siitä, kuinka tehtävät ja henkilöstö näiden maakuntien osalta jakautuvat, tulevat pohjautumaan valtion ja maakuntien väliseen neuvotteluun. Henkilöstön sijoittumisesta keskustellaan lisäksi virastoissa siirtyvien henkilöiden kanssa käytävissä muutoskeskusteluissa. Jos maakunnat eivät sovi tehtävien osalta yhteistoiminnasta, tulevat tehtävät jakaantumaan kaikille maakunnille, joka saattaisi tarkoittaa sitä, että tehtävää hoitavan henkilön työssäkäyntialue muuttuisi varsinkin, jos maakunnat eivät jatkossa sopisi tehtävien keskitetystä hoidosta.

Kotouttamiseen liittyviä tehtäviä hoidetaan osittain keskitetysti seitsemässä ELY-keskuksessa. Jos maakunnat eivät sovi tehtävien hoitamisen jatkamisesta nykyisellään, tulevat tehtävät jakaantumaan 18 maakuntaan ja tällä saattaa olla vaikutuksia tehtäviä nyt hoitavan henkilöstön työpaikan sijaintiin, jos kyseisiä tehtäviä ei tulla tekemään enää yhtä suurella henkilötöyvuosimäärällä ko. maakunnassa kuin nyt alueen ELY-keskuksessa niitä on hoidettu. Maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseen liittyvissä tehtävissä olisi kuitenkin tehtävän tarkoituksenmukaisen ja taloudellisen hoidon tai osaamisen riittävyyden varmistamiseksi todennäköisesti tarpeen järjestää tehtävä hoidettavaksi maakuntaa laajemmalla alueella tai keskitettynä tiettyyn maakuntaan ainakin osassa maakunnista. Maakunnat voisivat päättää koota tehtäviään myös nykyisestä poikkeavalla tavalla.

Kotoutumislain uudistukseen liittyvillä kasvupalvelu-uudistuksella on merkittäviä vaikutuksia henkilöstöön siltä osin kuin uudistus ohjaa nykyisiä ELY-keskusten, TE-toimistojen kasvupalvelutehtäviä markkinoilla toteutettaviksi. Markkinoille siirtyvät tehtävät voisivat olla muun muassa kasvupalveluina toteutettavia kotoutumista edistäviä tehtäviä kuten työllistymistä ja kotoutumista koskevaa ohjausta ja neuvontaa, henkilöiden alkukartoitusta sekä kotoutumissuunnitelmien laatimista. Maakunnat tekevät itsenäisen ratkaisun siitä tuottavatko palvelut itse, vai laajentavatko nykyisiä ostopalveluja. Toimiessaan maakuntalain 112 §:n mukaisessa kilpailutilanteessa markkinoilla maakunnan tulee yhtiöittää toimintansa, jolloin myös kyseisiä tehtäviä hoitanut henkilöstö siirtyisi maakunnan yhtiön palvelukseen. Maakuntiin jäisivät maakuntien julkisten hallintotehtävien (arviolta noin 15 prosenttia) lisäksi järjestämistehtävät,

joiden osuutta ei voida täysin arvioida nykyisten tehtävien perusteella. Maakunnat tekevät kuitenkin itsenäiset ratkaisut siitä, millä henkilötövuosimäärällä ko. tehtäviä tullaan hoitamaan.

4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksen tavoitteena on tukea ennakoidun ja aktiivisen kotouttamispolitiikan toimeenpanoa. Suomessa asuu tällä hetkellä noin 244 000 ulkomaan kansalaista ja tilastokeskuksen ennusteen mukaan muuttoliike Suomeen jatkaa kasvuaan ollen vuoteen 2030 mennessä yli 500 000 ulkomaan kansalaista. 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 yhteiskunnallinen merkittävyys kasvaa. Kotoutumisen kannalta keskeiset yhteiskunnalliset kysymykset liittyvät yhdenvertaisuuden toteutumiseen yhteiskunnassa ja palveluissa, työllisyyteen ja hyvinvointiin sekä eri väestöryhmien väliseen vuorovaikutukseen ja osallisuuteen. Kotouttamispolitiikan ja -lainsäädännön yhteiskunnallisen vaikuttavuuden edellytyksenä on kokonaisvaltainen lähestymistapa sekä kotouttamisen suunnittelussa ja kehittämisessä että toimeenpanossa.

Esityksen lähtökohtana on maahanmuuttajien perusoikeuksien toteutumisen tukeminen. Säädösten avulla edistettäisiin maahanmuuttajien yhdenvertaisuuden toteutumista eri elämänalueilla oikeuksien ja velvollisuuksien osalta. Yhdenvertaisuus on yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden ja kotoutumisen kysymys sekä samalla myös koko yhteiskunnan etu. Yhdenvertaisuuden avulla edistetään kaikkien yhteiskunnan jäsenten hyvinvointia ja potentiaalin saamista mukaan yhteiskunnan kehittämiseen. Yhteiskunnan eriarvoistuminen ja segregoituminen voivat kuitenkin kohdentua erityisen vahvasti maahanmuuttajiin, ja johtaa ulkopuolisuuteen tai pahimmillaan syrjäytymiseen. Kysymys on myös ylisukupolvisesta ilmiöstä, sillä kantaväestön tavoin maahanmuuttajavanhempien sosioekonomisella asemalla on vaikutusta muun muassa lasten kouluttautumiseen. Hyvien väestösuhteiden, osallisuuden ja syrjimättömyyden toteutuminen edistää yhdenvertaisuuden toteutumista.

Kotoutumisen kokonaisvaltaiseen edistämiseen yhteiskunnan eri aloilla on syytä panostaa, sillä yksittäisillä toimilla ei useinkaan voida saavuttaa parasta vaikuttavuutta. Esityksellä edistettäisiin kotouttamispolitiikan ja -lainsäädännön vaikuttavuutta vahvistamalla kotouttamispolitiikan valtavirtaistamista osaksi kotoutumisen edistämisen kannalta keskeisten politiikkaalojen suunnittelua, toimeenpanoa ja kehittämistä. Uudistuksessa painotettaisiin läpileikkaavuutta ja yhteensovittamista etenkin työllisyys-, koulutus- elinkeino- ja innovaatiopolitiikan samoin kuin sosiaali- ja terveyspolitiikan, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ja asumispolitiikan kanssa.

Julkisen vallan toimilla on keskeinen kotoutumisen edistämisessä ja eriarvoistumisen ehkäisemisessä muun muassa koulutuksessa, työmarkkinoilla ja asumisessa. Maahanmuuttajaväestön kasvu sekä työllisyyden ja hyvinvoinnin edistäminen edellyttävät taloudellista panostusta erityisiin kotoutumispalveluihin sekä maakunnan ja kunnallisten muiden palveluiden kehittämistä maahanmuuttajaväestölle soveltuvaksi. Esityksen mukaisilla kotoutumista tukevilla palveluilla tuetaan maahanmuuttajien omia valmiuksia osallistua suomalaisessa yhteiskunnan kehittämiseen aktiivisina toimijoina. Laissa säädettävillä palveluilla edistettäisiin maahanmuuttajien kielitaitoa, pääsyä työmarkkinoille ja muuta yhteiskunnan tuntemusta sekä hyvinvointia ja terveyttä. Toimien vaikuttavuutta edistettäisiin keskittämällä kotoutumispalveluita maahanmuuton alkuvaiheeseen, jolloin tiedon tarve ja kotoutumismotivaatio ovat yleensä suurin. Ennakoida toiminta on myös sekä inhimilliseltä että taloudelliselta kannalta perusteltua.

Sekä maakunnalla että kunnalla on merkittävä rooli lain tavoitteiden saavuttamisessa. Uudistuksessa painotettaisiin maakunnan ja kunnan sekä muiden kotouttamisen toimijoiden yhteistyön merkitystä edistämään maahanmuuttajien yhdenvertaista osallisuutta yhteiskunnassa. Niin ikään uudistuksella lisättäisiin kansalaisyhteiskunnan, järjestöjen, yhdistysten, elinkeinoelämän ja muiden kotouttamisen kumppanuuksien painoarvoa kotoutumisen edistämisessä, jotta kotoutumisen läpivirtaus myös kansalaisyhteiskunnassa vahvistuisi. Samalla uudistuksella vahvistettaisiin maahanmuuton elinkeinopoliittisten näkökulmien huomioimista vahvistamalla maahanmuuttajien mahdollisuutta olla aktiivisina toimijoita, joiden panosta voidaan hyödyntää suomalaisen yhteiskunnan, yritysten, liiketoiminnan ja työelämän kehittämisessä.

Kotoutuminen on yksilöllinen prosessi, sillä maahanmuuttajat eroavat toisista maahanmuuton syyn, henkilökohtaisten ominaisuuksiensa, taustansa ja elämäntilanteensa osalta. Esityksen tavoitteena on mahdollistaa yksilöllisten kotoutumispolkujen rakentaminen, millä edistettäisiin kotouttamistoimien vaikuttavuutta ja eri maahanmuuttajaryhmien välistä yhdenvertaisuutta yhteiskunnassa. Yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa parannettaisiin myös edistämällä kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden ja kotona lapsia hoitavien vanhempien, usein naisten, pääsyä kotoutumista edistäviin palveluihin.

Kotouttamisen poikkihallinnollisuuden vuoksi esityksen yhteiskunnallisten vaikutusten arviointiin liittyy myös epävarmuuksia. Kotoutumislaki luo kotoutumisen edistämiseksi puitteet, mutta kotouttamispolitiikan- ja lainsäädännön vaikuttavuus on riippuvainen useiden eri hallinnonalojen kotoutumisen edistämisen toimista, joista säädetään kunkin hallinnonalan erityislainsäädännössä. Esityksen vaikutuksen ovatkin riippuvaisia sekä kotoutumislain 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 esitys sisältää useita säännöksiä, jotka korostavat viranomaisten välistä yhteistyötä valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla.

Työllistyminen edistää sekä yksilön kotoutumista, että suomalaisten työmarkkinoiden toimintaa. 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. Maahanmuuttajien joukossa on Suomeen töihin ja opiskelemaan muuttavia, nopeasti työmarkkinoille kotoutumistoimenpiteiden myötä siirtyviä sekä pitempää työllistymisen tukea tarvitsevia. Esityksen mukaisella maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolkujen nopeuttamisella on laajaa yhteiskunnallista merkitystä, sillä maahanmuuton vaikutus huoltosuhteeseen ja julkiseen talouteen on sitä myönteisempi, mitä tehokkaammin maahanmuuttajat pääsevät työmarkkinoille.

Osaava, monipuolinen työvoima edistää työmarkkinoiden monimuotoisuutta ja innovatiivisuutta sekä Suomen houkuttelevuutta osaavan työvoiman ja kansainvälisten investointien kohdemaana. Noin puolet Suomen vieraskielisestä väestöstä asuu Uudellamaalla ja kaksi kolmasosaa kasvukeskuksissa. Monikulttuuriset kaupungit luovat usein kasvualustaa innovatiivisen ja luovan taloudellisen ja muun toiminnan kehittämiselle ja maahan muuttajat tuovat tullessaan uudenlaisia toimintatapoja ja kansainvälisiä osaamisverkostoja edistämään yritysten kasvua ja kansainvälistymistä. Maakunnalle säädettäisiin kotoutumisen edistämisen yleis- ja yhteensovittamisvastuu, mikä mahdollistaisi maahanmuuton elinkeinopoliittisten näkökulmien huomioimisen ja maahanmuuttajien osaamisen hyödyntämisen maakunnan kehittämisessä.

Samalla uudistuksella edistetään heikommassa asemassa olevien maahanmuuttajien kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan, kun maakunnalla on kasvupalveluiden ohella vastuu sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä sekä näiden yhteensovittamisvastuu kunnan kotoutumista edistävien palveluiden kanssa. Maakunnan ja kunnan yhteistyötä korostetaan erityisesti niiden maahanmuuttajien osalta, joiden kotoutumisen ja työllistymisen edistäminen edellyttää pitkäjänteisempää osaamisen kehittämistä ja muuta kotoutumisen tukea.

Esityksellä olisi vaikutuksia hyvinvointiin ja terveyteen. Laissa säädetyillä palveluilla edistetäisiin maahanmuuttajien arjen sujuvuutta sekä suomalaisen yhteiskunnan ja palvelujärjestelmän tuntemusta sekä sitä kautta heidän hyvinvointiaan ja tarvittaessa pääsyään sosiaali- ja terveyspalveluihin. Sosiaali- ja terveyspalveluilla olisi jatkossakin keskeinen rooli maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisessä. Uudistuksella vahvistettaisiin maakunnan sosiaali- ja terveyspalveluiden yhteensovittamista kunnan kotoutumista edistävien palveluiden kanssa. Maakuntien tehtävä on myös tukea kuntia ja huolehtia alueellisesti hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävistä. Maakunta myös huomioi asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen strategiasaan sekä ottaa maahanmuuttajat huomioon palveluita suunnitellessaan. Maahanmuuttajien hyvinvoinnin ja terveyden edistämällä on myös muuhun yhteiskuntaan ulottuvia vaikutuksia, sillä väestön kokonaisvaltainen hyvinvointi on koko yhteiskunnan etu.

Aikuisten maahanmuuttajien lisäksi esityksellä edistetään maahanmuuttajalasten ja -nuorten yhdenvertaisuuden toteutumista suomalaisessa yhteiskunnassa. Suuri osa Suomeen muuttavista on perheenperustamisessa tai lapsia ja nuoria. Perheiden kotoutumisen edistämisen merkittävyyttä korostaa maahanmuuttajalasten lukumäärän lisääntyminen, minkä myötä vuonna 2004 toisen sukupolven lasten määrä ylitti ensimmäisen sukupolven lasten määrän. Maahanmuuttajalasten ja -nuorten kotoutumisella edistetään kuulumista suomalaisen yhteiskuntaan ja pitkäjänteiseen yhteiskunnalliseen osallisuuden kehittymiseen sekä vähennetään mahdollista myöhempiä syrjäytymistä.

Lasten ja nuorten kotoutumista tuetaan osana varhaiskasvatusta ja koulutusjärjestelmää sekä muita perheille suunnattuja palveluita. Vanhemmat ovat kuitenkin lastensa ensisijaisia kasvatavia ja perhe ensisijainen kasvuympäristö. Myös tutkimusten mukaan aikuisten kotoutumisen tukemisella on myönteisiä ylisukupolvisia vaikutuksia. Etenkin vanhemmille TE-toimistossa tehdyt kotoutumissuunnitelmat ovat vaikuttaneet merkittävästi maahanmuuttajien lasten opintomenestykseen ja koulutuspolkuihin. Esityksen mukaisilla perheiden ja kotona lapsia hoitavien vanhempien palveluilla vahvistettaisiin paitsi aikuisten maahanmuuttajien hyvinvointia ja osallistumismahdollisuuksia yhteiskunnassa myös lasten ja nuorten kotoutumista.

Esityksen tavoitteiden toteutuminen on riippuvainen siitä, miten maakunta ja kunta huomioivat maahanmuuttajat päättäessään palveluiden järjestämisestä. Esityksen yhteiskunnallisten vaikutusten arviointiin sisältyy epävarmuuksia sen takia, että kotoutumislaki antaa toiminnalle lähtökohtaisesti pelkät puitteet, minkä vuoksi maakunnat määrittelevät jatkossa hyvin pitkälti ne periaatteet, miten kotoutumista edistäviä palveluita alueella tuotetaan. Tällöin palveluita ja erilaisia toimintamalleja voi syntyä maakunnan ominaispiirteiden ja elinkeinorakenteen perusteella, mikä toisaalta voi myös vaikuttaa eri maakuntien asiakkaiden yhdenvertaisuuteen sen suhteen, mitä ja minkälaisia palveluita heillä on käytettävissään. Palvelun laatu ja vaikuttavuus voivat myös vaihdella merkittävästi eri maakunnissa. Myös kunnat määrittelevät pitkälti itse sen, miten kunnan palveluissa huomioidaan kotoutumisen edistäminen ja miten kunnat järjestävät palveluita työmarkkinoiden ulkopuolella oleville maahanmuuttajille.

Esityksen lähtökohtana on, että kotoutuminen on maahanmuuttajan ja yhteiskunnan vuorovaikutteinen prosessi. Eri väestöryhmien välinen vuorovaikutus ja hyvät keskinäiset suhteet ovat yhteiskunnallisen vakauden perusta. Väestösuhteiden edistäminen säädettäisiin sekä maakun-

nan että kunnan velvollisuudeksi. Monikulttuurisuus, monikielisyys sekä arvojen ja tapojen monimuotoisuus tulevat yhä suuremmassa määrin osaksi suomalaista yhteiskuntaa, jolloin kotouttamispolitiikan 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 kotouttamisessa ja myönteinen asenneilmapiiri maahanmuuttajien kohtaan ovat merkittävässä asemassa lain tavoitteiden onnistumisen kannalta.

Viranomaisilla on ensisijainen vastuu kotoutumisen edistämisestä. Esityksessä kuitenkin painotettaisiin, että kolmannella sektorilla, elinkeinoelämän ja muilla kotouttamisen 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. Esityksellä edistettäisiin maahanmuuttajien osallisuutta myös kotouttamisen suunnittelussa ja toimeenpanossa samoin kuin mahdollisuuksia samalla oman kielen ja kulttuurin säilyttämiseen. Samoin maakunnalle ja kunnalle säädetään velvoite kehittää kotouttamista monialaisesti sekä yhteen sovittaa maakunnan ja kunnan palveluita kolmannen sektorin toiminnan kanssa.

4.5 Vaikutukset maahanmuuttajiin

Kotoutumispalvelut

Esityksen mukaan kotoutumista edistävien palveluiden tavoitteena olisi tukea eri perusteilla Suomeen muuttaneiden maahanmuuttajien työllistymistä, koulutusta ja muuta yhteiskunnallista osallisuutta sekä hyvinvointia, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa samoin kuin maahanmuuttajien vaikutusmahdollisuuksia maakunnan ja sen alueella olevien kuntien elinvoimaisuuden ja kansainvälistymisen kehittämiseen. Esityksen yleisenä periaatteena on, että maahanmuuttajilla on sukupuolesta, iästä ja elämäntilanteesta riippumatta yhdenvertainen mahdollisuus osallistua kotoutumista edistäviin toimenpiteisiin ja palveluihin.

Maahanmuuttajaväestö on hyvin heterogeeninen. Maahanmuuttajan elämäntilanne, tausta ja osaaminen vaikuttavat kotoutumispalveluiden tarpeeseen. Osa maahanmuuttajista tarvitsee lyhytkestoista osa pitempiaikaista tukea kotoutumiseensa. Esityksessä korostettaisiin paitsi nopeaa oikealle koulutus- ja työllistymispolulle ohjautumista tarvittaessa myös ohjauksen ja neuvonnan sekä kotoutumissuunnitelman laaja-alaisuutta ja pitkäjänteisyyttä vastaamaan eri maahanmuuttajaryhmien tarpeisiin.

Monilla maahanmuuttajilla kotoutumisen tarpeet liittyvät suomen / ruotsin kielen opetukseen ja suomalaiseen yhteiskuntaan liittyvään neuvontaan ja ohjaukseen. Neuvonta- ja ohjausvastuun ulottaminen kaikille toimijoille, samoin kuin maakunnalle säädettävä vastuu alkuvaiheen neuvonnan järjestämisestä parantaisi kaikkien eri maahanmuuttajaryhmien tavoittamista ja ohjausta tarkoituksenmukaisiin palveluihin. Koska moni kunta jo nyt järjestää alkuvaiheen neuvontapalveluita, maakunta ja kunta sekä muu kotoutumispalveluita tarjoava toimija voisi myös yhdessä sopia miten palvelu jatkossa järjestettäisiin ja rahoitettaisiin. Esityksen mukaan kaikki maahanmuuttajat saisivat perustiedon suomalaisesta yhteiskunnasta. Etenkin haavoittuvien ryhmien osalta kirjallinen tai sähköinen perustietoaineisto ei kuitenkaan pääsääntöisesti olisi riittävä neuvonnan keino, vaan esityksessä säädetty viranomaisten laajempi ohjaus- ja neuvontavelvoite tukisi pääsyä palveluihin.

Esityksessä säädettäisiin maakunnalle vastuu työttömiksi työnhakijoiksi ilmoittautuneiden ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman laa-

timisestä. Maakunta vastaisi siitä, että maahanmuuttajan osaaminen ja kotoutumisen palvelutarve tulee kokonaisvaltaisesti ja palvelutarpeen niin edellyttäessä moniammatillisesti arvioituksi. Maakunnan kasvu- ja sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä kunnan kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittamisella edistettäisiin kaikkien eri maahanmuuttajaryhmien tarpeisiin vastaamista.

Alkukartoituksessa määriteltäisiin kunkin kotoutujan tarvitsema tuki ja palvelut, mikä mahdollistaa yksilöllisten tarpeiden huomioimisen. Maahanmuuttajan kanssa laadittava yksilöllinen kotoutumissuunnitelma pohjautuisi alkukartoituksessa tehtyyn arvioon maahanmuuttajan osaamisesta, opiskelu- ja työllistymisvalmiuksista sekä koulutuksen ja muiden kotoutumista edistävien palvelujen tarpeesta. Tällöin maahanmuuttajan aiempi osaaminen voidaan hyödyntää työllistymistä edistävien palveluiden suunnittelussa ja oikealla koulutuspolulle ohjaamisessa. Myös kotoutumiskoulutuksen toteutuksen monimuotoistamisella, samoin kuin koulutuksen yhteensovittamisella muiden kasvupalveluiden ja kansallisen koulutusjärjestelmän kanssa edistettäisiin palvelu- ja koulutustarjonnan laajuutta ja vaikuttavuutta eri maahanmuuttajaryhmien kohdalla samalla kun edistettäisiin nopeaa työllistymistä niiden kohdalla, jolla on hyvät työelämävalmiudet.

Heikommassa työmarkkina-asemassa olevien maahanmuuttajien kohdalla painottuu maakunnan järjestämisvastuulla olevien palveluiden yhteensovittaminen kunnan palveluiden kanssa. Alkukartoituksessa kartoitettaisiin myös moniammatillisen tuen tarvetta ja sovitaisiin tarvittavista palveluista, ml. sote- ja terveyspalveluiden sekä mahdollinen erityisen tuen tarve. Esityksellä vahvistettaisiin myös kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden ohjautumista ja pääsyä kotoutumisen alkuvaiheen palveluihin sekä moniammatillisuutta ja asiakaslähtöisyyttä palveluiden järjestämisen lähtökohtana. Monilla kansainvälistä suojelua saaneilla saattaa olla erityisen tuen tarpeita, ml. terveyspalvelut. Esityksessä huomioitaisiin myös lain julkisista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluista mukainen ohjaamotoiminta sekä monialaisen yhteispalvelumalli, joista moni nuori maahanmuuttaja tai yhteen sovitettua palvelua työllistymisensä tukeen tarvitseva maahanmuuttaja voisi hyötyä.

Esityksen mukaisella kokonaisvaltaisella ja palvelutarpeen niin edellyttäessä moniammatillisella alkukartoituksella 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. Palvelutarpeen niin edellyttäessä maahanmuuttajalle laadittaisiin lähtökohtaisesti moniammatillinen kotoutumissuunnitelma erityistarpeisiin vastaamista edistämään.

Esityksen toimeenpanossa painottuu kasvupalveluiden hankinta- tai tuottajaksi rekisteröitymisen kriteereiden laadinta siten, että tarjolla on palveluja, jotka tukevat sekä nopeaa työllistymistä että niiden henkilöiden työllistymisen edistämistä, jotka tarvitsevat työllistyyäkseen pitkäkestoisia ja mahdollisesti useista erilaisista työelämävalmiuksien ja osaamisen kehittämisen sekä henkilökohtaisen tuen palveluista muodostuvia palvelukokonaisuuksia. Kasvupalveluissa ja koulutuksessa maahanmuuttajien kohdalla korostuu ammatillisten valmiuksien ja osaamisen kehittämisen ohella myös kielellisten ja yhteiskunnallisten valmiuksien kehittäminen.

Esityksen mukaan maakunta tai kunta voi järjestää alkukartoituksen tai kotoutumissuunnitelman myös työmarkkinoiden ulkopuolella oleville henkilöille, esimerkiksi kotona lapsia hoitaville vanhemmille ja ikääntyneille maahanmuuttajille. Kunta voi järjestää kotoutumista edistävää kieli- ja muuta koulutusta samalla kun kolmannen sektorin rooli neuvontapalveluiden, kielinopetuksen, yhteiskuntatietouden, virkistystoiminnan sekä käänös-, tulkkauksen ja asioi-

misapuna on merkittävä. Kotona lapsia hoitavat vanhemmat ja ikääntyneet maahanmuuttajat voivat osallistua myös vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämään kieli- ja muuhun kotoutumista edistävään koulutukseen. Esityksellä edistettäisiin etenkin lapsia kotona hoitavien vanhempien, erityistä tukea tarvitsevien maahanmuuttajien ja työmarkkinoiden ulkopuolella olevien puolisoitten kotoutumista samoin kuin perhelähtöistä, kaikkien perheenjäsenten tilanteen ja tarpeet huomioivaa kotoutumista.

Esityksen lähtökohtana on monialaisuus. Esityksessä säädettäisiin maakunnalle ja kunnalle velvoite arvioida ennakoon ja ottaa huomioon päätösten vaikutukset eri maahanmuuttajaryhmiin. Lisäksi maakunnan ja kunnan tulisi tarvittaessa järjestää erityisiä kotoutumista edistäviä palveluita ja suunnitella kotouttamista monialaisena yhteistyönä. Maakunnan rooli keskeisenä kotouttamisen suunnittelijana, järjestäjänä ja palveluiden yhteen sovittajana yhteistyössä kuntien ja muiden kotouttamisen toimijoiden kanssa vahvistaa kotouttamisen kokonaisvaltaista koordinoitua ja seurantaa.

Kun maakunnan vastuulla ovat sekä kasvu- ja sosiaali- ja terveystyöpalvelut että palveluiden yhteensovittaminen kunnan kanssa, synergiaedut sekä tiedonvaihto väestön erilaisista tarpeista vahvistuvat. Näin pienempien ja helposti näkymättömiksi jäävien ryhmien, erityistä tukea tarvitsevien tai vähäisemmän koulutustaustan omaavien maahanmuuttajien tarpeet voisivat tulla maakunnan ja sen alueen kuntien suunnittelussa kattavasti huomioiduiksi, ja palveluita yhteen sovitettavalla voitaisiin muodostaa myös erityistä tukea tarvitseville henkilöille soveltuvia uudenkinlaisia palvelukokonaisuuksia. Tämä kuitenkin edellyttää tehokasta eri toimijoiden välisestä yhteistyöstä ja palveluohjausta myös käytännön tasolla samoin kuin maahanmuuttajien erilaisten tarpeiden huomioimista palveluita suunniteltaessa, järjestettäessä ja hankittaessa. Myös maakunnan ja kunnan velvoittamisella yhteen sovittaa kotouttamisen kehittäminen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kanssa vahvistettaisiin maahanmuuttajien kotoutumista ja erityisryhmien tarpeiden huomioimista.

Kun otetaan huomioon kotoutujina olevan maahanmuuttajaväestön erilaisuus ja se, että joidenkin maakuntien alueella asuu hyvin pieni ja joidenkin hyvin suuri määrä maahanmuuttajia, haasteeksi voi muodostua maakuntien erilainen kyky järjestää ja varmistaa eri asiakasryhmille heidän tarvitsemansa palvelut. Tämän vuoksi erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, että eri maakuntien alueella asuvat maahanmuuttaja-asiakkaat tulevat yhdenvertaisesti kohdelluiksi ja että maakunta järjestää kotoutumista edistäviä palveluita sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kussakin maakunnassa esiintyvä maahanmuuttajien palvelutarve edellyttää. Maahanmuuttajien heterogeenisuus asettaa myös palvelukokonaisuuksien kilpailuttamiselle erityisiä vaatimuksia. Joissain maakunnissa esimerkiksi kotoutuja-asiakkaiden määrä voi olla niin vähäinen, ettei kilpailutuksellakaan löydetä toimijaa, jolla olisi valmius tuottaa kaikkia kohde-ryhmän tarvitsemia palveluita.

Kasvupalvelu-uudistuksen myötä on mahdollista, että markkinoille kehittyisi myös tiettyyn ryhmään erikoistuneita toimijoita, jos tämän tyyppiselle toimintamallille olisi riittävästi kysyntää. Osa palveluntuottajista saattaisi keskittyä nopeasti työmarkkinoille pyrkivien maahanmuuttajien palveluihin, osa tarjota laaja-alaisempia palvelukokonaisuuksia pitkäkestoisempaa ja monialaisempaa tukea tarvitseville. Koska asiakkaalla on oikeus valita palvelun tuottaja, ei tuottajalla ole lähtökohtaista oikeutta kieltäytyä asiakkaasta. Maakunnan tulee esimerkiksi korvausperusteiden oikeellisuutta varmistaessaan huolehtia, että asiakas on tosiasiallisesti saanut palvelua.

Kasvupalveluihin sisältyvä asiakkaan valinnanvapaus voi jatkossa antaa kotoutuja-asiakkaille enemmän mahdollisuuksia valita tarkoituksenmukaiset palvelut ja toimenpiteet esimerkiksi kotoutumisen ja työllistymisen tehostumiseksi. Tämä voi kuitenkin myös muodostaa tilanteita,

jossa mikään taho ei riittävästi kiinnitä huomiota siihen, onko esimerkiksi monialaisen palvelutarpeen asiakas käyttänyt tarkoituksenmukaisesti valinnanvapauttaan. Joissain maakunnissa esimerkiksi kotoutuja-asiakkaiden määrä voi olla niin vähäinen, ettei kilpailutuksellakaan löydetä toimijaa, jolla olisi valmius tuottaa kaikkia kohderyhmän tarvitsemia palveluita. Myös heikossa työmarkkina-asemassa olevien heterogeenisuus asettaa palvelujen kilpailuttamiselle erityisiä vaatimuksia.

Maakunta voisi antaa palveluntuottajan hoidettavaksi myös maahanmuuttajan palveluprosessiin liittyviä toimia, jos se on tarkoituksenmukaista. Palveluntuottaja voisi hoitaa asiakkaan alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman laatimisen ja ohjaamisen palveluihin. Maakunta kuitenkin laatisi alkukartoituksen omana tuotantona etenkin tilanteissa, joissa se arvioisi omatuotannon olevan maahanmuuttajan, tietyn maahanmuuttajaryhmän tai maakunnan edun mukaista. Omana tuotantona laatiminen voisi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, jos maahanmuuttaja tarvitsee työllistymisensä ja kotoutumisensa tueksi moniammatillista palvelutarpeen arviointia ja kasvu- ja sotepalveluiden ja muiden palveluiden yhteensovittamista ja maakunta katsoisi, että omatuotantona laatiminen on tarkoituksenmukaista kokonaisvaltaisen palvelutarpeen ja -ohjauksen arvioimiseksi. Säännöksellä edistettäisiin maahanmuuttajien tasavertainen asema sekä palvelutarpeen kannalta tarkoituksenmukaisin palveluihin pääsyä ja ohjautumista.

Kotoutuja-asiakkaiden osalta tulee varmistaa kotoutujien tasavertainen asema sekä palveluiden tarjonnan, palveluihin pääsyn, että valinnanvapauden käyttömahdollisuuksien osalta. Maahanmuuttajista etenkin moni haavoittuvassa asemassa Suomeen muuttanut tarvitsee maahanmuuton alkuvaiheessa paljon henkilökohtaista kartoitusta ja ohjausta ohjautuakseen tarpeisiinsa parhaiten sopivalle palvelun tuottajalle ja palvelukokonaisuuteen tai tarvittaessa palveluntarjoajan vaihtamiseen sopivan palvelukokonaisuuden varmistamiseksi. Myös ohjausvelvoite palveluntuottajien välillä on oleellista, jos valittu palveluntuottaja ei pysty tarjoamaan heikossa työmarkkina-asemassa olevan maahanmuuttajan tarpeisiin soveltuvaa palvelukokonaisuutta.

Digitaaliset palvelut ovat merkittävässä asemassa kasvupalvelupalveluprosessien käynnistämisessä ja toteuttamisessa. Maahanmuuttajien osalta digitaalisten palveluiden täysimääräisessä hyödyntämisessä on varmistettava riittävän kattava kielivalikoima oma-asioinnin tukena. Samalla on otettava huomioon, että osa kotoutujista tarvitsee tukea ja henkilökohtaista palvelua digitaalisten palveluiden käytössä varsinkin maahanmuuton alkuvaiheessa ja että osa maahanmuuttajista ei lainkaan kykene sähköisten palveluiden käyttöön ja tarvitsee jatkossakin pitkäjänteistä ja henkilökohtaista ohjausta, tukea ja neuvontaa.

Maakunnan ja kunnan tulisi myös huolehtia oman henkilöstönsä osaamisen kehittämisestä kotouttamisessa, minkä avulla voitaisiin edistää viranomaisten valmiuksia tunnistaa maahanmuuttajien yksilöllisiä kotoutumisen tarpeita muun muassa erityisryhmien osalta. Maakunnan tulisi myös omavalvontaohjelmassaan määritellä, miten maakunnan kotoutumista edistävien toimenpiteiden yhdenvertaisuus varmistetaan. Samoin kunnalle asetettaisiin velvoite seurata kotouttamista kunnassa ja sen osa-alueena myös haavoittuvassa asemassa olevien kotoutumista.

Perheet, lapset ja nuoret

Maakunnan palveluilla, kansallisella koulutusjärjestelmällä ja kunnan peruspalveluilla on keskeinen rooli perheiden, lasten ja nuorten kotoutumisen tukemisessa. Esitys luo edellytykset maahanmuuttajaperheiden, -lasten ja -nuorten kotoutumisen ja yhdenvertaisuuden edistämiseen poikkileikkaavasti osana kaikkea maakunnan ja kunnan toimintaa. Esitys asettaisi maakunnalle ja kunnalle velvoitteen asettaa suunnittelussaan mm. maahanmuuttajien yhdenvertai-

suutta edistävät tavoitteet sekä määritellä niitä tukevat toimenpiteet ja vastuutahot. Lisäksi maakunnan ja kunnan olisi arvioitava ennakkoon ja otettava huomioon päätösten vaikutukset eri maahanmuuttajaryhmiin, ml perheet, lapset ja nuoret. Maakunnan ja kunnan olisi myös huolehdittava oman henkilönsä osaamisen kehittämisestä kotouttamisessa, millä edistettäisiin maahanmuuttajaperheitä, -lapsia ja -nuoria kohtaavien asiantuntijoiden kotouttamisosaamista.

Esityksen mukaan yksilöllisen kotoutumissuunnitelman vaihtoehtona tai ohella voitaisiin tehdä myös perheen kotoutumissuunnitelma, jos perheen kokonaistilanne sitä edellyttää. Perheen kotoutumissuunnitelma tehdään perheen kokonaistilanteen mukaan ja erityisesti silloin, kun on tarvetta tukea lapsen tai nuoren kehitystä vanhemmuutta vahvistamalla. Perheen kotoutumissuunnitelmassa kiinnitetään huomiota jokaisen perheenjäsenen kotoutumisen ja osallisuuden mahdollisuuksiin. Sen tavoitteena on ehkäistä eritahtista kotoutumista perheenjäsenten välillä ja edistää sukupuolien välistä tasa-arvoa. Viranomaisten tehtäviin kuuluisi myös vanhempien tukeminen kasvatustehtävässä sekä lasten ja nuorten koulunkäynnistä ja opiskelusta suoriutumisessa. Vanhemmat ovat lastensa ensisijaisia kasvattajia ja perheet muodostavat lasten ensisijaisen kasvuympäristön. Vanhempien kielitaito, yhteiskunnan ja palvelujärjestelmän tuntemus edistävät vanhempien kykyä tukea lasten kasvua ja koulunkäyntiä. Myös vanhempien yleisellä hyvinvoinnilla ja työmarkkina-asemalla on merkitystä lasten ja nuorten kotoutumiseen, kouluttautumiseen ja hyvinvointiin. Esityksellä edistettäisiin etenkin lapsia kotona hoitavien vanhempien kotoutumista vahvistamalla kunnan alkukartoituksessa ja kotoutumissuunnitelmassa ohjaamista vapaan sivistystyön maahanmuuttajakoulutukseen.

Perheen kotoutumissuunnitelmalla voidaan koordinoida perheelle annettavaa tukea sekä kunnan että maakuntien sosiaali- ja terveystalveluiden ja kasvupalveluiden moniammatillisena yhteistyönä. Perheen kotoutumissuunnitelmassa määriteltyjen tukitoimien toteutuksessa esimerkiksi neuvolalla, varhaiskasvatuksella, koululla ja nuoriso- ja liikuntatoimella on keskeinen rooli. Perheen kotoutumissuunnitelmalla edistettäisiin perhelähtöistä kaikkien perheenjäsenten tilanteen ja tarpeet huomioivaa kotoutumista koordinoimalla perheelle annettavaa tukea sekä kunnan että maakuntien sosiaali- ja terveystalveluiden ja kasvupalveluiden moniammatillisena yhteistyönä. Perheiden talveluiden tulee tukea vanhemmuuden edellytyksiä ja sitä, että puoliset eivät ole riippuvaisia toistensa kielitaidosta tai yhteiskuntatiedosta eivätkä lapset joudu toimimaan vanhempiensa tulkkaina.

Maahanmuuttajaperheiden, -lasten ja -nuorten kotoutumisen edistämisen kannalta on keskeistä, miten maakunnan ja kunnan kotoutumis- ja muita talveluita yhteen sovitetaan. Maahanmuuttajanuorten NEET-riskiä kohottaa muun muassa Suomeen muuton ajoittuminen oppivelvollisuusiän loppuvaiheeseen tai päätyttyä sekä heikko kielitaito. Maahanmuuttajanuorten NEET-riskiä voidaan osaltaan pienentää esityksen mukaisella kotouttamisen valtavirtaistamisella sekä kotouttamistalveluiden ja kansallisen koulutusjärjestelmän yhteensovittamisella. Esityksessä huomioitaisiin myös lain julkisista rekrytointitalveluista ja osaamisen kehittämistalveluista mukainen ohjaamotoiminta, jonka monialaisesta talvelusta moni nuori maahanmuuttaja voisi hyötyä.

Erityisen haavoittuva ryhmä ovat ilman huoltajaa maassa olevat lapset ja nuoret. Esityksen mukaan vastuu ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten hoivan, huolenpidon ja kasvatuksen järjestämisestä siirtyisi kunnalta maakunnalle. Maakunta perustaisi asumisyksiköitä, mikäli sen alueella esiintyvä talveluntarve niin edellyttää. Uusi menettely mahdollistaisi perheryhmäkotien ja muiden asuinyksiköiden perustamisen nopeammin ja tarvetta vastaavasti. Muutoksen tavoitteena on vähentää tarvetta siirtää lapsia ja nuoria vastaanottokeskuksen sijaintipaikkakunnalta toiselle paikkakunnalle oleskeluluvan myöntämisen jälkeen Näin lapselle vastaanottoaikana syntyneet siteet asuinpaikkakunnalle, ml. harrastukset, koulu ja ystävät sekä mahdollinen tukiperhe voivat säilyä samana riippumatta lupastatuksesta. Kustannukset ilman huolta-

jaa maassa olevien lasten ja nuorten hoivan ja huolenpidon järjestämisestä korvattaisiin jatkossa kunnan sijasta maakunnalle. Perheryhmäkoteihin tuotaisiin uusina rajoitustoimenpiteinä henkilöntarkastus ja henkilönkatsastus. Niiden ja jo aiemmassa laissa käytössä olleiden rajoitustoimenpiteiden osalta laissa viitattaisiin vastaanottolain sijasta lastensuojelulakiin. Muutoksen myötä rajoitustoimenpiteiden käytön ehdot täsmentyisivät.

Perheryhmäkotien rinnalle lainsäädäntöön tuotaisiin tuetun asumisen malli. Tuettua asumista järjestettäisiin sosiaalihuoltolain mukaisesti ja se soveltuisi pääsääntöisesti 18—20-vuotiaille ilman huoltajaa maassa oleville. Laissa ilmaistaisiin nykyllä selvemmin, että maakunta järjestää tukipalveluita ja jälkihuoltoon rinnasteisia palveluita ilman huoltajaa maassa oleville 18—20-vuotiaille, mikäli palveluntarve niin edellyttää. Ilman huoltajaa olevien alaikäisten perhehoidon mallia selkeytettäisiin tuomalla viittaus perhehoitolakiin. Asumisyksiköiden valvontavastuun todettaisiin laissa kuuluvan valtion lupa- ja valvontavirastolle.

Esitys sisältää alaikäisen kotoutumissuunnitelman koskevan säännöksen, jonka tavoitteena on ehkäistä riskiryhmiin kuuluvien nuorten maahanmuuttajien syrjäytymistä. Suuri osa maahanmuuttajanuorista ei tarvitse erityistä tukea kotoutumiselleen, mutta ehdotukset toisivat väliin puuttua niiden nuorten tilanteeseen, jotka ovat esimerkiksi vaarassa jäädä ilman peruskoulun päättötodistusta tai joiden tilanteessa yleiset palvelut ja tukitoimet eivät ole riittäviä. Suunnitelmassa voitaisiin huomioida myös oppilashuollon, koulukuraattorin ja muun mahdollisen maahanmuuttajanuoren tarvitseman tuen tarve samoin kuin nuorisotyön tuki sekä nuoren ohjaaminen harrastus- ja muuhun toimintaan. Maahanmuuttajanuoren kotoutumissuunnitelma yhteensovitettaisiin mahdollisten muiden asiakassuunnitelmien kanssa kokonaisvaltaisuuden edistämiseksi. Suunnitelman laatiminen ja siinä sovittuihin toimenpiteisiin osallistuminen olisi erityisen tärkeää nuorten mahdollisen myöhemmän syrjäytymiskehityksen välttämiseksi. Ilman huoltajaa maassa oleville lapsille ja nuorille laadittaisiin aina kotoutumissuunnitelma.

4.6 Sukupuolivaikutukset

Esityksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on tasa-arvon edistäminen. Esityksellä edistettäisiin sukupuolinäkökulman tuomista osaksi kotoutumisen edistämisen suunnittelua, toimeenpanoa ja seurantaa. Sukupuolinäkökulma kotoutumisen edistämisessä liittyy sekä suomalaisen yhteiskunnan että maahanmuuttajan lähtömaan rakenteisiin ja sukupuolirooleihin.

Maahanmuuttajanaisten ja -miesten tasa-arvon edistäminen tuotaisiin osaksi koko kotoutumisprosessia säätämällä maakunnalle ja kunnalle velvoite asettaa suunnittelussaan maahanmuuttajien tasa-arvoa edistävät tavoitteet sekä määrittää tavoitteita tukevat toimenpiteet ja vastuutahot. Lisäksi maakunnan olisi arvioitava ennakoon ja otettava huomioon päätösten vaikutukset eri maahanmuuttajaryhmiin, myös maahanmuuttajamiehiin- ja naisiin. Maakunnan ja kunnan olisi myös huolehdittava oman henkilönsä osaamisen kehittämisestä kotouttamisessa. Esityksen toimeenpanon kannalta onkin keskeistä, että maahanmuuttajia kohtaavien asiantuntijoiden osaamista kehitetään sukupuolen vaikutuksesta kotoutumiseen.

Maahanmuuttajanaiset muuttavat Suomeen miehiä useammin perhesyyn takia ja hoitavat miehiä useammin lapsia kotona, mikä lisää heidän riskiään jäädä kotoutumispalveluiden ulkopuolelle elämäntilanteeseen soveltuvien palveluiden vähäisyyden ja suomalaisen yhteiskunnan vieraaksi jäämisen myötä. Maahanmuuttajamiehet puolestaan muuttavat Suomeen useammin työn takia, mikä on lisännyt heidän riskiään jäädä kotoutumispalveluiden ulkopuolelle. Joissakin tapauksissa erilaisista kulttuuriin liittyvistä kotiolosuhteista tai perhemalleista johtuen erityisesti naiset voivat jäädä vaille puolison riittävää tukea kotoutumisessa, jolloin osallistuminen kotoutumistoimenpiteisiin tai esimerkiksi asiointi julkisissa palveluissa voi jäädä vähäiseksi. Maahanmuuttajanaiset- ja miehet ovat kuitenkin heterogeeninen ryhmä sekä elämänti-

lanteensa että taustansa osalta, ja maahanmuuttajanaisten joukossa on paljon myös naisia, joilla ei ole erityisiä sukupuoleen liittyviä erityistarpeita.

Kotona lapsia hoitavien vanhempien ja puolisoina Suomeen muuttaneiden tavoittaminen viranomaisitoimin voi olla haasteellista. Esityksellä edistettäisiin näiden ryhmien tavoittamista palveluiden piiriin vahvistamalla kotoutumisen edistämisen monialaisuutta maakunnassa ja kunnassa. Lisäksi kaikki maahanmuuttajat saisivat perustiedon suomalaisesta yhteiskunnasta, minkä avulla voitaisiin edistää sekä naisten että miesten suomalaisen yhteiskunnan tuntemusta elämäntilanteesta riippumatta. Samoin neuvonta- ja ohjausvastuun ulottaminen kaikille toimijoille, samoin kuin maakunnalle säädettävä vastuu alkuvaiheen neuvonnan järjestämisestä parantaisi maahanmuuttajanaisten tavoittamista ja ohjausta tarkoituksenmukaisiin palveluihin. Laadukas neuvonta ja ohjaus parantaisivat kotona lapsia hoitavien vanhempien kotoutumista, elämänhallintaa, yhteiskunnallista osallisuutta ja tasa-arvoa. Esitys myös mahdollistaisi tasa-arvotiedon sisällyttämisen kaikille annettavaan perustietoon ja muihin ohjaus- ja neuvontapalveluihin.

Esityksen lähtökohtana on nopea palvelutarpeen arviointi ja palveluohjaus, jotka tukisivat puolisoina maahan tulleita tai kotona lapsiaan hoitavia naisia, joilla muuten voi kestää kauan ennen kuin he löytävät sosiaaliset ympäristöt edistämään kielitaitonsa kehittymistä, yhteiskunnan tuntemustaan ja sosiaalista osallisuuttaan. Samoin yhteiskunnallisen osallisuuden ja myöhemmän työllistymisen kannalta kielitaidon ja yhteiskuntatiedon hankkiminen on oleellista kotona lapsia hoitaville naisille. Alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelman laatiminen antaisivat maakunnalle ja kunnalle myös välineen jo varhaisessa vaiheessa tunnistaa haavoittavimmassa asemassa olevat maahanmuuttajanaiset ja ehkäistä syrjäytymistä. Tällaisia maahanmuuttajia voivat olla esimerkiksi monilapsisten perheiden äidit ja ilman puolison tukea jääneet. Kotona lapsia hoitavien vanhempien, usein äitien, kohdalla neuvola- ja perhetyön rooli yhteiskunnan palveluihin ohjaamisessa on olennainen. Kunnat voivat tavoittaa kotivanhempia myös esimerkiksi lähiö-, -puisto-, ja kirjastotoiminnan sekä avoimen varhaiskasvatuksen kautta. Samalla edistettäisiin perheen kokonaisvaltaista kotoutumista ja lasten ja nuorten kotoutumista, sillä maahanmuuttajanaisten osallisuus yhteiskunnassa vahvistaa myös lasten kouluttautumista ja hyvinvointia.

Nykyisen kotoutumislain laatimisen lähtökohta oli laajentaa lain soveltamisala koskemaan kaikkia Suomessa asuvia maahanmuuttajia siten, että myös työvoiman ulkopuoliset ryhmät ovat palveluiden piirissä. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan vastuu työvoiman ulkopuolisten ryhmien alkukartoitusten laatimisesta kuuluu pääsääntöisesti kunnille. Kuntien alkukartoituksia on nykyisin perusteella tehty selvästi lakia valmisteltaessa suunniteltua vähemmän niille maahanmuuttajille, jotka ovat työelämässä tai eivät ole välittömästi hakeutumassa työmarkkinoille. Tällaisia ovat esimerkiksi kotona lapsiaan hoitavat vanhemmat, usein äidit. Esityksen mukaan työttömänä työnhakijana olevalle tai kansainvälistä suojelua saavalle maahanmuuttajalle laadittaisiin aina kotoutumissuunnitelma, muille kotona lapsia hoitaville vanhemmille maakunta tai kunta voisi laatia alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman, jos sille olisi tarve. Naisten ja miesten erilaiset ja yksilölliset tarpeet selvitettäisiin alkukartoituksessa ja tarpeen mukaisista palveluista sovittaisiin kotoutumissuunnitelmassa.

Esityksen mukaan kunta voi järjestää kotoutumiskoulutusta työmarkkinoiden ulkopuolella oleville henkilöille. On havaittu, että yllä mainitut ryhmät ovat alkuvaiheen palveluiden ulkopuolelle jäämisen myötä jääneet tavoiteltua enemmän myös kotoutumiskoulutuksen ulkopuolelle ja esityksellä vahvistetaan yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa kotona lapsia hoitavien vanhempien pääsyä koulutukseen. Samalla vahvistettaisiin ohjausta vapaan sivistystyön kotona lapsia hoitavien vanhempien maahanmuuttajakoulutukseen, millä edistettäisiin usein etenkin lapsia kotona hoitavien äitien kotoutumista ja lasten kasvettua siirtymistä työ-

markkinoille. Kotona lapsia hoitavien vanhempien, usein äitien ja sitä kautta perheiden kotoutumisen edistäminen on riippuvainen lain toimeenpanosta eli siitä, että järjestävätkö maakunnat ja kunnat alkukartoituksia ja kotoutumissuunnitelmia muillekin kuin kansainvälistä suojelua saaneille kotona lapsia hoitaville vanhemmille.

Vapaan sivistystyön rahoitusta koskevaa lakia uudistettiin vuoden 2018 alusta, mikä luo uusia mahdollisuuksia järjestää vapaan sivistystyön puitteissa koulutusta joustavia koulutusmahdollisuuksia tarvitseville, esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidottomille, kotona lapsia hoitaville vanhemmille ja työssä käyville. Jatkossa vapaan sivistystyön toimijan on mahdollista saada sadan prosentin valtionosuus sellaiseen järjestämäänsä koulutukseen, joka on hyväksytty opiskelijalle laadittuun kotoutumiskoulutukseen. Maahanmuuttajanaisten pääsyyn alkuvaiheen kotoutumispalveluihin vaikuttaa lasten hoitaminen kotona, joten myös lasten hoidon järjestäminen osana koulutuskokonaisuutta olisi oleellista. Kotoutumistoimenpiteiden sukupuolivaikutuksiin vaikutta siten, miten vapaan sivistystyön puitteissa jatkossa järjestetään koulutusta esimerkiksi kotona lapsia hoitaville vanhemmille ja työssä käyville.

Ulkomaalaistaustaisten naisten ja miesten työllisyysasteessa, työttömyysasteessa ja ei-työllisyydessä on selkeä ero. Ulkomaalaistaustaiset naiset osallistuvat selkeästi harvemmin työelämään kuin ulkomaalaistaustaiset miehet tai kantaväestö. Jotta kotona lapsia hoitavien vanhempien myöhempää työelämään kiinnittymistä voidaan edistää, tulee ohjauksen kunnan ja maakunnan kotoutumispalveluiden välillä olla tehokasta. Esityksellä edistettäisiin maakunnan ja kunnan yhteistyötä täten luotaisiin edellytyksiä kotona lapsia hoitavien vanhempien koulutus- ja työllistymispolkujen vahvistamiselle.

Esityksessä kotoutumissuunnitelma-ajan ei katsottaisi kuluvan, mikäli kotoutumissuunnitelmaa ei olisi tilapäisesti voitu toteuttaa vamman, sairauden, äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaan vuoksi tai muusta näihin verrattavasta syystä. Maahanmuuttajan kotoutumisprosessin kannalta olisi kohtuutonta, jos edellä mainitut syyt lyhentäisivät kotoutumissuunnitelman voimassaolon enimmäisaikaa. Säännöksellä huomioitaisiin kotona lapsia hoitavien vanhempien, usein naisten elämäntilanne.

Esityksen mukaan kotoutumiskoulutuksen järjestäminen kasvupalvelun asiakkaille olisi maakunnan järjestämisvastuulla. Viime vuosina kotoutumiskoulutuksiin osallistujista noin 60 % on ollut naisia. Eroa voi selittää paitsi naisten kotivanhemmuus myös miesten korkeampi työllisyysaste, jolloin he eivät ole TE- palveluiden asiakkaina. Sukupuolivaikutusten huomioiminen kotoutumiskoulutuksen ja muiden kotoutumista ja työllistymistä edistävien palvelujen hankinnassa on tärkeää. Myös kotoutumiskoulutukseen ohjaamisessa sekä sen sisällöissä on tärkeää kiinnittää huomiota sukupuoleen ja tasa-arvoon liittyviin sisältöihin. Koulutukseen ohjaamisessa tulee kiinnittää huomiota myös sukupuolten väliseen alakohtaiseen segregaatioon, joka on Suomessa edelleen voimakas. Ulkomaalaistaustaisten naisten ja miesten suorittamat tutkinnot eriytyvät Suomessa voimakkaasti. Naiset suorittavat enemmän sosiaali- ja terveysalan tutkintoja ja miehet tekniikan alan tutkintoja.

Selkeästi suurin osa turvapaikanhakijoista ja ilman huoltajaa saapuvista alaikäisistä lapsista ja nuorista on miehiä. Vuonna 2015 saapuneista turvapaikanhakijoista yli 80 prosenttia oli nuoria miehiä. Maahanmuuttajapoikia ja -miehiä voi eri elämäntilanteissa kohdata kohonnut syrjäytymisriski. Turvapaikanhakijoiden määrän kasvu korostaa miesnäkökulman huomioimisen tärkeyttä. Tätä joukkoa ajatellen esityksellä tuetaan koulutukseen osallistumista tai muulla tavalla kiinnittymistä suomalaiseen yhteiskuntaan. Lisäksi maahanmuuton seurauksena perheenjäsenten roolit saattavat muuttua ja esimerkiksi miesten asema perheen elättäjänä voi heiketä. Eriytyisen voimakkaita nämä muutokset voivat olla silloin, kun lähtö- ja kohdemaan väliset

erot ovat merkittäviä. Esityksen mukaan perheelle voitaisiin laatia perheen kotoutumissuunnitelma, jonka voitaisiin tukea perheen kokonaistilannetta.

5 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä. Työ- ja elinkeinoministeriö on järjestänyt valmistelun eri vaiheissa kuulemistilaisuuksia lakiuudistuksen tavoitteista ja esityksistä eri tahoille kuten esimerkiksi alue- ja paikallistason edustajille sekä maahanmuuttaja- ja muille järjestöille ja yhdistyksille. Esitystä on käsitelty myös kotoutumislain 36 §:ssä tarkoitetussa ministeriöiden välisessä yhteistyöelimessä.

Esitysluonnos lähetettiin lausuntokierrokselle samanaikaisesti julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista, alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta sekä yksityisistä työnvälityspalveluista annettavaa lakia koskevan hallituksen esitysluonnoksen kanssa.

Lausuntoja pyydettiin laajalti eri viranomaisilta, kohdennetusti 30 eri kunnalta, Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta, kansalais- ja maahanmuuttajajärjestöiltä sekä palvelun tuottajilta. Lisäksi lausuntopyyntölomake julkaistiin osoitteessa www.tem.fi/lausuntopyynnot, jonka kautta se oli kenen tahansa vastattavissa. Lausuntoja vastaanotettiin yhteensä 112, joista 5 ministeriöistä, 15 ELY-keskuksilta, 13 maakuntien liitoilta 16 kunnilta, 37 järjestöiltä, 11 TE-toimistoilta, 6 muilta viranomaisilta ja 9 muilta toimijoilta. Annetuista lausunnoista on laadittu yhteenveto.

Lausunnonantajat suhtautuivat pääasiassa myönteisesti esityksen tavoitteisiin. Kotouttamisen valtavirtaistamista ja kytkemistä osaksi aluekehitystä ja maakunnan ja kunnan yleistä suunnittelua kannatettiin useissa lausunnoissa. Monissa lausunnoissa todettiin, että maakunnan ja kunnan välinen tehtävänjako kotouttamisessa jää liian epäselväksi. Haasteena pidettiin myös monialaisen yhteistyön ja palveluiden yhteensovittamisen varmistamista. Kotoutumissuunnitelman laatimisesta ja yhteensovittamisesta vastaavat tahot olisi määriteltävä selkeämmin esityksessä.

Palveluiden saatavuuden ja tasalaatuisuuden osalta monissa lausunnoissa todettiin, että sote- ja kasvupalvelujen hajautuminen useampien palveluntarjoajien hoidettavaksi voi vaikeuttaa palvelujen saatavuutta ja etenkin maahanmuuttajien ohjautumista tarkoituksenmukaisimpaan palveluun. Monituottajamalliin sisältyvää valinnanvapautta maahanmuuttajille pidettiin ongelmallisena, jos riittävää ohjausta ja neuvontaa ei ole saatavilla. Lisäksi lausunnoissa todettiin, että digitaaliset palvelut eivät sovellu monelle maahanmuuttajille etenkin maahanmuuton alkuvaiheessa ja että maahanmuuttajien alkuvaiheen ohjaukseen ja neuvontaan on panostettava vahvasti, jotta eri ryhmät saavat tarvitsemansa palvelut, ml haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt.

Kansainvälistä suojelua saaneista henkilöistä saatavien korvausten pelättiin vähentyvän kunnille, jos erityiskorvaukset sisällytetään ns. laskennallisiin korvauksiin. Tämä vaikeuttaisi pakolaisten vastaanottoa ja järjestettäviä palveluita. Nykyistä tulkkauskustannusten täysimääräistä valtion korvauskäytäntöä tulisi myös jatkaa. Lausunnoissa todettiin myös, että kuntaan ohjaamista koskevat säädökset eivät riittävästi selkeytä nykyistä toimintamallia.

Esitys sai myönteistä palautetta siitä, että perheen sekä lasten ja nuorten kotoutumiseen liittyviä tekijöitä on huomioitu lakiluonnoksessa hyvin. Perheellä on tutkitusti suuri merkitys yksilön sopeutumisessa uuteen yhteiskuntaan. Lausunnoissa todettiin, että esitykseen sisältyvät lainsäädännölliset tarkennukset parantavat erityisesti yksin tulleiden lasten asemaa.

Lausunnoissa esitettyjä näkökohtia pyrittiin ottamaan huomioon hallituksen esityksen jatkovalmistelussa. Lakiehdotusta ja sen perusteluja täsmennettiin ja selkeytettiin monin tavoin.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy hallituksen esitykseen eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 15/2017 vp). Lakiehdotus kytkeytyy myös työ- ja elinkeinoministeriössä valmisteltuun esitykseen laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista sekä laiksi kasvupalveluiden järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa (HE 35/2018 vp). Laki alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista uudistaa aluekehittämistä koskevan sääntelyn ja sääntelee työvoima- ja yrityspalvelujen siirtymisen maakuntien vastuulle sekä siihen liittyvät toimintamallit. Lisäksi laki kytkee kasvupalvelut aluekehittämisen olennaiseksi työvälineeksi maakuntien vastatessa sekä aluekehittämisestä että kasvupalveluista kukin alueellaan. Lakiehdotuksessa tarkoitetut kasvupalvelut muodostuvat nykyisistä yrityspalveluista ja julkisista työvoima- ja yrityspalveluista, joiden asiakkaisiin lukeutuvat myös maahanmuuttajat, jotka tarvitsevat työllistymistä edistäviä kotoutumispalveluita. Lisäksi esitys liittyy samanaikaisesti annettavaan hallituksen esitykseen laiksi julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista, jonka voimaantullessa laki julkisista työvoima- ja yrityspalveluista kumottaisiin.

Edellä tarkoitettuihin esityksiin sisältyvien maakuntalakia ja alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevien lakiesitysten hyväksyminen on tässä esityksessä esitettyjen lakiehdotusten hyväksymisen edellytys.

Esityksellä on yhteys myös myöhemmin annettaviin hallituksen esityksiin laiksi Kasvupalveluvirastosta sekä laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Jäljempänä mainittua lakia sovellettaisiin maahanmuuton hallinnonalalla suoritettavaan henkilötietojen käsittelyyn. Laki korvaisi lain ulkomaalaisrekisteristä (1270/1997), joka esitetään kumottavaksi. Tavoitteena on, että jatkossa henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa säädettäisiin yhdessä nykyaikaisen henkilötietolain vaatimukset täyttävässä laissa, joka täydentää EU:n tietosuojasetusta (Asetus luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (EU 2016/679)) sekä tietosuojalakia (HE 9/2018).

Hallitus tulee antamaan eduskunnalle erikseen hallituksen esityksen, joka koskee työ- ja elinkeinotoimistoille nykyisin kuuluvien työttömyysturva- ja vuorotteluvapaajärjestelmien toimeenpanoon liittyvien tehtävien hoitamista työ- ja elinkeinotoimistojen lakkauttamisen jälkeen.

Työnhakijan ja maahanmuuttajan työttömyysetuudella tuetusta omaehtoisesta opiskelusta ja työllistymistä edistävien palveluiden ajalta maksettavista etuuksista sekä matka- ja yöpymiskustannusten korvaamisesta säädettäisiin jatkossa työttömyysturvalaissa. Näitä muutoksia valmistellaan erikseen.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

1.1 Laki kotoutumisen edistämisestä

1 luku Yleiset säännökset

1 §. Lain tarkoitus. Pykälässä säädettäisiin lain tarkoituksesta. Lain tarkoituksena olisi edistää kotoutumista ja hyviä väestösuhteita. Kotoutuminen ja hyvät väestösuhteet määriteltäisiin lain 3 §:ssä. Lain tarkoitukseksi määriteltäisiin myös maahanmuuttajien yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteutumisen edistäminen. Tasa-arvolla tarkoitettaisiin tasa-arvoa maahanmuuttajamiesten ja -naisten välillä. Lisäksi lain tarkoituksena olisi edistää maahanmuuttajien työllisyyttä ja mahdollisuutta osallistua aktiivisesti yhteiskunnan toimintaan samoin kuin hyvinvointia ja terveyttä sekä yhdenvertaisin perustein maahanmuuttajien tarpeellisten ja laadukkaiden kotoutumista edistävien palveluiden saatavuutta.

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. Tavoitteena on, että ehdotetuilla palveluilla tuettaisiin maahanmuuttajien osallisuutta, hyvinvointia, vaikutusmahdollisuuksia sekä kaksisuuntaista kotoutumista. 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.

Maahanmuuttajien osallistuminen yhteiskunnan eri aloille lisää maahanmuuttajien ja kantaväestön keskinäistä vuorovaikutusta ja osaltaan edistää suomalaisen yhteiskunnan tapojen ja kulttuurin tuntemusta. Kannustamalla maahanmuuttajia yhteiskunnalliseen osallisuuteen voidaan tukea heidän taitojensa ja tietojensa hyödyntämistä sekä maahanmuuttajien itsensä että koko yhteiskunnan kannalta parhaalla mahdollisella tavalla.

Lain tarkoituksena olisi myös edistää monialaista yhteistyötä kotoutumista edistävien toimijoiden välillä. Kotoutumista edistäviä palveluja järjestettäisiin osana maakunnan järjestämistä vastuulla olevia kasvupalveluita ja sosiaali- ja terveyspalveluita, kunnallisia peruspalveluita ja kansallista koulutusjärjestelmää sekä muina kotoutumista edistävinä palveluina. Kotoutumista edistävien toimijoiden vastuiden muuttuessa kotouttamisen suunnittelun ja kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittaminen on jatkossa entistäkin tärkeämpää. Etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon ja kasvupalveluiden samoin kuin kunnan palveluiden yhteensovittaminen maahanmuuttajan kannalta tarkoituksenmukaiseksi palvelukokonaisuudeksi korostuu, samoin kotoutumislain tavoitteiden yhteensovittaminen näitä palveluita koskevien erityistavoitteiden kanssa. Eri tahojen monialainen yhteistyö on tärkeä keino lain tavoitteiden edistämiseksi. Monialainen yhteistyö määriteltäisiin tarkemmin lain 3 §:ssä.

Maakuntaudistuksen tavoitteiden huomioimiseksi lain tarkoituksena olisi edistää myös kotouttamisen suunnittelun ja kehittämisen yhteensovittamista maakunnan ja kunnan muun suunnittelun ja kehittämisen kanssa. Kotouttamisen suunnittelu pitäisi sisällään kotouttamisen suunnittelun osana maakunnan sosiaali- ja terveyspalveluita ja kasvupalveluita, ja kunnan palveluita sekä muun maakunnan ja kunnan kotoutumisen edistämiseksi tarpeelliseksi katsoman suunnittelun. Kotouttamisen suunnittelun yhteensovittamisella muun suunnittelun kanssa tar-

koitettaisiin keskeisesti aluekehitystä, terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä ja alueiden elinvoiman edistämistä koskevaa suunnittelua, mutta tarvittaessa myös muuta suunnittelua tarpeen mukaisesti. Monialaisen yhteistyön ja kotouttamisen suunnittelun ja palveluiden yhteensovittamisella eri politiikka-alojen kanssa edistettäisiin kotouttamisen läpivirtausta ja täsmennettäisiin kaikkien viranomaisten velvoitetta ottaa maahanmuuttajaväestö huomioon palveluita suunniteltaessa ja tarjottaessa.

Lähtökohtana lain tarkoituksen toteuttamisessa olisi ihmis- ja perusoikeuksien kunnioittaminen.

2 §. Soveltamisala. Pykälässä säädettäisiin lain soveltamisalasta. Lain soveltamisala koskisi kaikkia henkilöitä, joilla on voimassa oleva oleskelulupa tai joiden oleskeluoikeus on rekisteröity tai joille on myönnetty oleskelukortti ulkomaalaislain mukaisesti. Näin ollen voimassa olevaa soveltamisalan henkilöpiiriä ei olisi tarkoitusta muuttaa. Oleskeluluvan luonteella ei olisi lain soveltamisalan kannalta merkitystä, sillä myös esimerkiksi tilapäisesti maahan muuttavilla henkilöillä kuten opiskelijoilla ja tilapäisen oleskeluluvan työn perusteella saaneilla olisi mahdollisuus saada laissa mainittuja palveluita, mikäli laissa ei erikseen tästä säädetä tai mikäli se ei olisi ilmeisen tarpeetonta. Lain soveltamisala koskisi myös EU:n ja Pohjoismaiden kansalaisia sekä heidän perheenjäseniään. 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 sovellettaisi kansainvälistä suojelua hakeviin eikä maassa viisumilla tai viisumipaasti oleskeleviin henkilöihin. Lakia ei sovellettaisi myöskään ensimmäistä oleskelulupaa tai ensimmäistä oleskeluoikeuden rekisteröintiä hakeviin henkilöihin ennen oleskeluluvan tai rekisteröinnin myöntämistä. Lakia ei sovellettaisi henkilöön, jolla on Suomen kansalaisuus, paitsi jos kyseessä on ihmiskaupan uhri. 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 tukitoimenpiteitä lähinnä osana yleisiä peruspalveluja ja hänen palvelutarpeensa otettaisiin huomioon esimerkiksi kasvupalveluja järjestettäessä. Suomen kansalaisuuden saaminen voidaan pikemminkin katsoa olevan osa maahanmuuttajan kotoutumispolkua, vaikka kansalaisuuden saaminen ei välttämättä aina tarkoita sitä, että kotoutumisprosessi olisi lopullisesti päättynyt.

Tässä laissa määritellyjä 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.

Tässä laissa säädettyjen kotoutumista edistävien palveluiden tarkoitus on tukea maahanmuuttajan kotoutumista erityisesti maahanmuuton alkuvaiheessa. Mikäli maahanmuuttaja muuttaa pois Suomesta aloitettuaan laissa mainitun viranomaistoimin tuetun kotoutumisprosessin ja palaa myöhemmin Suomeen kotoutuakseen uudestaan, kotoutumispalveluihin pääsy arvioidaan tapauskohtaisesti.

Pykälän 2 momentin mukaan lain säännöksiä kuntaan ohjaamisesta ja kustannusten korvaamisesta sovellettaisiin 2 momentissa lueteltuihin henkilöihin. Jos henkilön oleskelulupaperuste

muuttuu jatkoluvan saatuaan muuksi kuin tässä momentissa mainitut perusteet, ei henkilöstä voitaisi maksaa enää kunnalle korvauksia. Pykälän 3 momentin mukaan säännöksiä sovellettaisiin myös 2 momentissa tarkoitetun henkilön perheenjäsenen tai muuhun omaiseen, jos perheside on ollut olemassa ennen Suomeen tuloa.

3 §. Määritelmät. Tässä laissa kotoutumisella tarkoitettaisiin maahanmuuttajan ja yhteiskunnan vuorovaikutteista kehitystä, joka edistää maahanmuuttajien osallisuutta työ- ja elinkeinoelämässä, koulutuksessa ja muussa yhteiskunnan toiminnassa sekä hyvinvointia, terveyttä, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa samoin kuin mahdollisuuksia oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen. Varsinainen kotoutuminen tapahtuu vuorovaikutuksessa suomalaisen yhteiskunnan kanssa, keskeisimmin arkipäivän tilanteissa ja lähiyhteisöissä kuten työpaikoilla, oppilaitoksissa, päiväkodeissa ja harrastuksissa. Myös suomalainen yhteiskunta kansainvälistyy maahanmuuttajien osallisuuden myötä ja arvojen ja tapojen monimuotoisuus tulee yhä suuremmassa määrin osaksi suomalaista yhteiskuntaa. Kotoutuminen on kaksisuuntainen prosessi, jossa maahanmuuttaja hankkii valmiuksia toimia suomalaisessa yhteiskunnassa ja yhteiskunta muuttuu väestön monimuotoistuuksessa. Samalla yhteiskunnan eri toimijat voivat sekä hyötyä maahanmuuttajien osaamisesta ja verkostoista että edistää kotoutumista parantamalla tuntemustaan eri kulttuureista ja kehittämällä toimintatapojaan maahanmuuttajaväestön tarpeisiin. Perustuslain 17 §:n 3 momentti takaa oikeuden Suomessa asuville ryhmille ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan.

Kotouttamisella tarkoitettaisiin kotoutumisen monialaista edistämistä ja tukemista viranomaisien ja muiden tahojen toimenpiteillä ja palveluilla. Kotouttaminen painottuu maahanmuuton alkuvaiheeseen, usein kuitenkin Suomessa asumisen ensimmäisiin vuosiin. Kotoutumista edistäviä ja tukevia palveluita järjestävät pääasiassa maakunnan ja kunnan viranomaiset, palveluntuottajat, Kansaneläkelaitos, oppilaitokset ja muut toimijat kuten eri järjestöt.

Maahanmuuttajalla tarkoitettaisiin Suomeen muuttanutta henkilöä, joka oleskelee maassa muuta kuin matkailua tai siihen verrattavaa lyhytaikaista oleskelua varten myönnetyllä luvalla. Kyse olisi maahanmuuttajasta, jolle on myönnetty Suomeen ulkomaalaislaissa tarkoitettu oleskelulupa, oleskelukortti tai jonka oleskeluoikeus Suomessa olisi rekisteröity. Maahanmuuttaja-käsitteen ulkopuolelle jäisi siten ulkomaalainen, jolle on myönnetty viisumi Suomeen tai joka oleskelee Suomessa viisumivapaasti sekä kansainvälistä suojelua hakevat ja ensimmäistä oleskelulupaa hakevat henkilöt ennen oleskeluluvan myöntämistä.

Hyvillä väestösuhteilla tarkoitettaisiin myönteisiä asenteita ja vuorovaikutusta eri väestöryhmien välillä sekä eri väestöryhmien osallisuutta ja turvallisuuden tunnetta. Asenteet ja vuorovaikutussuhteet vaikuttavat turvallisuudentunteeseen sekä kykyyn ja haluun osallistua yhteiskuntaan. Tarkastelemalla hyviä väestösuhteita kokonaisvaltaisesti näiden neljän ulottuvuuden, asenteiden, vuorovaikutuksen, osallisuuden ja turvallisuuden kautta, voidaan paremmin vaikuttaa niiden keskinäisiin suhteisiin ja suunnata toimenpiteitä vaikuttavammin. Esimerkiksi syrjimättömyys ja yhdenvertaisuuden toteutuminen ovat avainasemassa osallisuuden tunteen kehittämisessä.

Monialaisella yhteistyöllä tarkoitettaisiin maakunnan, kunnan, Kansaneläkelaitoksen ja muiden viranomaisten ja toimijoiden, kuten esimerkiksi koulutuksen järjestäjien ja palveluntuottajien sekä järjestöjen, yhteisöjen ja yhdistysten yhteistyötä kotouttamisessa sekä kotoutumista edistävien palveluiden suunnittelussa, järjestämisessä ja tuottamisessa. Järjestöillä tarkoitettaisiin tässä myös työmarkkinajärjestöjä ja yhteisöihin kuuluisivat myös eri uskonnolliset yhteisöt.

Laissa määriteltäisiin erityisiä toimenpiteitä tarvitseva maahanmuuttaja. Kyseeseen voisi tulla maahanmuuttaja, joka tarvitsee muiden kotoutumista edistävien palveluiden ohella tehostettuja palveluita ja -toimenpiteitä kuten kuntoutus-, kasvatus- ja perheneuvontapalveluita erityisesti sairauden, vamman tai muun syyn vuoksi alentuneen toimintakyvyn, iän, perhetilanteen, luku- ja kirjoitustaidottomuuden tai muun vastaavan syyn perusteella. Erityisiä toimenpiteitä voisivat tarvita esimerkiksi ikääntyneet, yksinhuoltajat, kidutusta kokeneet ja lastensuojelun toimenpiteitä tarvitsevat lapset ja nuoret.

Uutena kohtana laissa määriteltäisiin palveluntuottaja. Palveluntuottajalla tarkoitettaisiin yhteisöä, säätiötä tai yksityistä elinkeinonharjoittajaa, joka hankintasopimuksen tai maakunnan taikka kunnan päätöksen perusteella tuottaa maakunnalle tai kunnalle tässä laissa tarkoitettuja kotoutumista edistäviä palveluita ja hoitaa palveluprosessiin liittyviä tehtäviä. Palveluntuottaja voi olla myös koulutuksen järjestäjä tai oppilaitos.

Palvelukokonaisuudella tässä laissa tarkoitettaisiin asiakkaan tarpeen vaatimaa eri palveluista koostuvaa kokonaisuutta. Palvelukokonaisuus muodostaisi tarvittaessa maahanmuuttajan palvelutarpeen mukaisen, maakunnan, kunnan, Kansaneläkelaitoksen kuntoutuspalveluiden ja muiden viranomaisten ja toimijoiden palveluista koostuvan, monialaisen palvelukokonaisuuden. Muu toimija voisi olla myös edellä mainittu palveluntuottaja.

Lisäksi laissa määriteltäisiin kuntapaikka. Kuntapaikalla tarkoitettaisiin maakunnan ja kunnan 37 §:n 2 momentissa tarkoitettuun sopimukseen perustuvaa kunnan ilmoitusta valmiudesta ottaa maahanmuuttaja vastaan 38 §:ssä tarkoitettussa kuntaan ohjaamisen menettelyssä

4 §. Lain soveltaminen lapseen. Pykälä sisältäisi säännökset lain soveltamisesta lapseen. Sovellettaessa lakia alle 18-vuotiaaseen, olisi ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen etua arvioitaessa olisi otettava huomioon, mitä siitä lastensuojelulain (417/2007) 4 §:ssä säädetään. Lapsen etu tulisi huomioida läpäisyperiaatteella kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluita suunniteltaessa, järjestettäessä ja toimeenpantaessa. Lapsen edun huomioiminen tulisi olla myös osa ohjausta, tiedotusta, neuvontaa sekä yhteiskuntaan ja sen toimintaan perehdyttämistä.

YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 59—60/1991) 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lain-säädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsia tulee kohdella yhdenvertaisesti riippumatta heidän omasta tai vanhempiensa taustasta tai ominaisuuksista (2 artikla). Lapsella on oikeus vapaasti ilmaista näkemyksensä kaikissa lasta koskevissa asioissa ja nämä näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti.

Lapselle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa (12 artikla). Vähemmistöryhmään kuululta lapselta ei saa kieltää oikeutta nauttia omasta kulttuuristaan, tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan tai käyttää omaa kieltään (30 artikla). Lapsella on oikeus koulutuksen ohella myös lepoon, leikkiin ja virkistykseen sekä taide- ja kulttuurielämään tutustumiseen (31 artikla). Erityisesti näiden oikeuksien käytännön toimeenpanon kannalta on tärkeää varmistaa kotoutumisen eri tilanteissa alaikäisten maahanmuuttajien mahdollisuudet osallistua ja kertoa mielipiteensä esimerkiksi omasta tai perheensä kotoutumissuunnitelmasta.

Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Velvollisuudesta selvittää ja ottaa huomioon alaikäisen toivomukset ja mielipide hänen ikänsä ja kehitystasonsa

edellyttämällä tavalla säädetään myös sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 10 §:n 1 momentissa.

Lastensuojelulain 4 §:n 2 momentin mukaan lapsen etua arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, miten eri toimenpidevaihtoehdot ja ratkaisut turvaavat lapselle: 1) tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin sekä läheiset ja jatkuvat ihmissuhteet; 2) mahdollisuuden saada ymmärtämystä ja hellyyttä sekä iän ja kehitystason mukaisen valvonnan ja huolenpidon; 3) taipumuksia ja toivomuksia vastaavan koulutuksen; 4) turvallisen kasvuympäristön ja ruumiillisen sekä henkisen koskemattomuuden; 5) itsenäistymisen ja kasvamisen vastuullisuuteen; 6) mahdollisuuden osallistumiseen ja vaikuttamiseen omissa asioissaan; sekä 7) kielellisen, kulttuurisen ja uskonnollisen taustan huomioimisen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että toteutettaessa tässä laissa säädettyjä palveluja on selvitettävä lapsen toivomukset ja mielipide sekä otettava ne huomioon lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavalla. Säännöksessä ilmaistaisiin selkeä velvollisuus selvittää ja huomioida lapsen etu ja selvittää lapsen mielipide lapsen iästä riippumatta. Lapsen mielipiteet ja näkemykset otettaisiin huomioon sen mukaan kuin tämän ikä ja kehitystaso edellyttävät. Kaksitoista vuotta täyttäneelle lapselle olisi varattava tilaisuus tulla kuulluksi hallintolain 34 §:n mukaisesti häntä itseään koskevassa asiassa. Lapsen mielipiteen selvittämisen ja kuulemisen tulee tapahtua hänen ymmärtämällään kielellä. Kaksitoista vuotta täyttänyttä lasta olisi esimerkiksi kuultava, kun hänelle laaditaan oma kotoutumissuunnitelma. Lasta olisi kuultava myös esimerkiksi perheryhmäkotiin 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 työskentelyyn erikseen kehitettyjä välineitä. Lapsen mielipidettä selvitettyä 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 2 momentissa säädettäisiin lisäksi niistä tilanteista, joissa lapsen mielipide voidaan jättää selvittämättä. Säännös vastaisi lastensuojelulain 20 §:n 3 momentin säännöstä. Säännöksen tarkoituksena on korostaa mielipiteen selvittämisen pääsääntöisyyttä ja sitä, että se voidaan jättää tekemättä vain poikkeuksellisesti. Lapsen mielipide voidaan jättää selvittämättä vain, jos selvittäminen vaarantaisi lapsen terveyttä tai kehitystä tai jos se on muutoin ilmeisen tarpeetonta. Selvittäminen saattaa vaarantaa lapsen terveyttä ja kehitystä esimerkiksi silloin, kun lapsen henkinen tila on sellainen, että mielipiteen selvittäminen järkyttäisi häntä tai rasit-

taisi häntä muuten kohtuuttomasti. Lapsen psyykkinen suojeleu menisi tällöin mielipiteen selvittämisen edelle.

5 §. Tulkitseminen ja kääntäminen. Pykälässä säädettäisiin viranomaisen velvollisuudesta huolehtia asian tulkitsemisesta tai kääntämisestä. Säännös olisi informatiivinen ja sen soveltaminen vastaisi tarkoitukseltaan voimassaolevaa sääntelyä. Sosiaali- ja terveystieteiden kielestä ja mahdollisuudesta tulkitsemiseen säädetään laissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä. 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 ammattitaitoisia tulkkeja. Näistä asioista esimerkkeinä voidaan mainita terveydenhuollon palvelut, kasvupalvelut, 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 ammattitulkkeja.

Viranomainen voisi asian selvittämiseksi tai asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi huolehtia mahdollisuuksien mukaan tulkitsemisesta tai kääntämisestä muussakin asiassa, erityisesti, jos kyseessä olisi asianosainen, joka tarvitsee erityisiä toimenpiteitä. Ohjauksessa, neuvonnassa ja muissa asiakaskontakteissa on harkittava, milloin tulkin käyttö on aiheellista asian molempuosapuolisen ymmärtämisen sekä asiakkaan tai viranomaisen oikeusturvan kannalta. Lasten, nuorten ja perheiden asioissa tehdään usein kauaskantoisia ratkaisuja, joten tulkin käyttöä on erityisesti syytä harkita. Hallintolain yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan asianosaisaloitteisessa asiassa maksuttoman tulkitsemis- ja käännösavun saamisen merkitys korostuu erityisesti silloin, kun kysymys on henkilön perustoimeentuloa koskevasta asiasta.

Hallintolain 26 §:n 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. Viranomainen voi huolehtia tulkitsemisesta itse tai turvautua ulkopuoliseen apuun. Tulkitseminen ja kääntäminen eivät edellytä, että ne suoritetaan asianomaisen äidinkielellä. Ne voidaan tehdä kielellä, jota asianomaisen voidaan todeta asian laatuun nähden riittävästi ymmärtävän. Erityisesti harvinaisille tai vähän esiintyville kielille ei 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 kuluva ajassa. Myös anonyymi puhelintulkkaus voi olla hyvä vaihtoehto arkaluontoisia asioita käsiteltäessä. Etätulkkausta käytettäessä on kuitenkin huolehdittava tulkkauksen riittävästä laadukkuudesta sekä teknisten ratkaisujen laadusta.

Hallintolain 26 §:n 2 momentin mukaan asia voitaisiin tulkita tai kääntää sellaiselle kielelle, jota maahanmuuttajan voidaan todeta asian laatuun nähden riittävästi ymmärtävän. Tarkoituksena on edistää asioiden joustavaa hoitoa, kuitenkin siten, että maahanmuuttajan oikeusturvasta huolehdittaisiin asianmukaisesti ja turvattaisiin perustuslain 21 §:n mukaisesti asioiden asianmukainen käsittely.

6 §. Oikeus työttömyysetuuteen ja toimeentulotukeen. Ehdotetun pykälän mukaan maahanmuuttajan oikeuteen saada työttömyysetuutta sovellettaisiin, mitä työttömyysturvalaissa (1290/2002) säädetään ja oikeuteen saada toimeentulotukea sovellettaisiin, mitä toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) säädetään. Säännöksellä poistettaisiin tämänhetkiset tulkintaepäselvyydet etuuden maksamisen alkamisajankohdasta, joka voimassaolevan lainkoh-

dan mukaisesti on sidottu kotoutumissuunnitelman alkamisajankohtaan. Koska maahanmuuttajalle ei ole vuodesta 2015 alkaen maksettu erityistä kotoutumistukea, ei kotoutumissuunnitelman laatimisaikajankohdalla ole ollut välttämättä 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.

2 luku **Kotoutumista edistävät palvelut**

7 §. *Kotoutumista edistävien palveluiden tavoitteet.* Pykälässä ehdotetaan määriteltäväksi kotoutumista edistävien palvelujen yleiset tavoitteet. Kotoutumista edistävien palvelujen tavoitteena olisi tukea maahanmuuttajien työllistymistä, koulutusta ja muuta yhteiskunnallista osallisuutta sekä hyvinvointia, terveyttä, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa samoin kuin maakunnan ja sen alueella olevien kuntien elinvoimaisuutta ja kansainvälistymistä. Laissa ehdotettuja kotoutumista edistäviä palveluita tulisi tarjota etenkin maassaolon alkuvaiheessa, jolloin tiedon ja tuen tarve on suurimmillaan.

Edistämällä maahanmuuttajien osallisuutta voidaan tukea maahanmuuttajien taitojen ja tietojen hyödyntämistä sekä maahanmuuttajien itsensä että koko yhteiskunnan kannalta parhaalla mahdollisella tavalla. Samalla edistetään maahanmuuttajien yhteiskunnallista yhteenkuuluvuutta ja aktiivisuutta yhteiskunnan tasavertaisena jäsenenä. Maahanmuuttajien työllistymistä ja osallisuutta tukemalla edistettäisiin myös maakunnan ja kunnan elinvoimaisuutta ja kansainvälisyyttä samoin kuin yritysten kasvua ja kansainvälistymistä. Samalla tavoitteena on edistää maahanmuuttajan yhtäläistä pääsyä maakunnan, kunnan ja muiden viranomaisten palveluihin ja mahdollisuutta käyttää palveluita yhdenvertaisesti kantaväestön kanssa sekä vastata erityistä tukea tarvitsevien maahanmuuttajien tarpeisiin.

Ehdotettujen palveluiden tavoitteena on myös edistää tasa-arvoa ja maahanmuuttajien yhdenvertaisuutta eli maahanmuuttajien mahdollisuutta saavuttaa muun väestön kanssa tasavertainen asema yhteiskunnassa sekä oikeuksien että velvollisuuksien osalta. Lisäksi tavoitteena olisi edistää hyviä väestösuhteita sekä tukea maahanmuuttajan mahdollisuuksia oman kielen ja kulttuurin säilyttämiseen. Perustuslain 17 §:n 3 momentti takaa oikeuden Suomessa asuville ryhmille ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Hyviä väestösuhteita edistämällä vahvistetaan yhteiskunnan vakautta ja väestön hyvinvointia, osallisuutta ja turvallisuutta. Myönteinen vuorovaikutus eri väestöryhmien välillä lisää yhteisymmärrystä, ehkäisee väärinkäsitysten syntymistä ja edesauttaa maahanmuuttajien kotoutumista.

8 §. *Kotoutumista edistävien palvelujen suunnittelu, järjestäminen ja tuottaminen.* Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin yleisellä tasolla kotoutumista edistävien palvelujen suunnittelusta, järjestämisestä ja tuottamisesta sekä korostettaisiin kotoutumisen edistämisen poikkeushallinnollisuutta. Säännöksessä otettaisiin huomioon maakuntaudistukseen liittyvät muutokset palveluiden järjestämis- ja tuottamisvastuissa. Maakunnan ja kunnan osalta säädettäisiin vielä erikseen tarkemmin palvelujen suunnittelusta ja järjestämisestä maakunnan ja kunnan vastuista koskevissa pykälissä, sillä ne ovat keskeisimmät kotouttamispalveluiden toimijat.

Pykälän 1 momentin mukaan kotoutumista edistäviä palveluja järjestettäisiin osana maakunnan järjestämisvastuulla olevia kasvupalveluita ja sosiaali- ja terveystaloudellisia peruspalveluita ja kansallista koulutusjärjestelmää sekä muina kotoutumista edistävinä palveluina. Maahanmuuttajaväestön tarpeet ja kotoutumista edistävien palveluiden tavoitteet olisi otet-

tava huomioon maakunnan, kunnan ja muiden viranomaisten palveluiden suunnittelussa, järjestämisessä ja tuottamisessa.

Koska kotoutumista edistetään osana koko suomalaista palvelujärjestelmää, tulisi palvelujärjestelmän kauttaaltan vastata koko väestön, myös maahanmuuttajien tarpeisiin. Koko väestölle suunnattujen peruspalveluiden lisäksi maahanmuuttajat tarvitsevat kotoutumista edistäviä erityisiä alkuvaiheen palveluja, jotka keskeisesti liittyvät ohjaus- ja neuvontapalveluihin, kotoutumiskoulutukseen sekä työmarkkinoille ja muuhun yhteiskunnalliseen toimintaan osallistumista edistäviin toimiin. Maakunnan ja kunnan olisi huolehdittava siitä, että niiden palvelut soveltuvat maahanmuuttajille ja tarvittaessa palveluita järjestetään erityisiä toimenpiteitä tarvitseville maahanmuuttajille kuten ikääntyneille, yksinhuoltajille, kidutusta kokeneille ja lastensuojelun toimenpiteitä tarvitseville lapsille ja nuorille.

Maakunta vastaisi maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisestä osana kasvupalveluita ja sosiaali- ja terveystalveluita. Kunta on jatkossakin merkittävässä roolissa monien kotoutumisen kannalta keskeisten peruspalveluiden järjestäjänä, esimerkiksi koulutuksen, varhaiskasvatuksen, asumisen, vapaa-ajan ja hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osalta. Myös koko suomalaisella koulutusjärjestelmällä perusopetuksesta korkea-asteen koulutukseen on suuri merkitys kotoutumisen edistämisessä. Lain 18 §:ssä määriteltäisiin kasvupalvelukoulutuksena järjestettävä kotoutumiskoulutus, mutta kotoutumista voidaan edistää myös muulla koulutuksella ja maahanmuuttaja voidaan ohjata myös muuhun kotoutumista edistävään, omaehtoiseen koulutukseen. Lisäksi elinkeinoelämän ja kansalaisyhteiskunnan kumppanuudet ovat oleellisessa asemassa kotoutumisen kokonaisvaltaisessa edistämisessä.

Ehdotetun 2 momentin mukaan tämän lain 2 luvussa tarkoitettuja palveluita tai palveluprosessiin liittyviä tehtäviä voisi hoitaa myös palveluntuottaja. Kotoutumista edistävien palveluiden ja palveluprosessin tuottamiseen kasvupalveluissa sovellettaisiin, mitä alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain (/) 4 luvussa kasvupalveluiden tuottamisesta ja kasvupalveluntuottajan velvollisuuksista säädetään sekä mitä julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annetun lain (/) 3 § ja 15 §:ssä tehtävien antamisesta palveluntuottajalle ja palveluntuottajan velvollisuuksista säädetään. Edellä mainitun lain 3 §:ssä säädetään tehtävien antamisesta palveluntuottajalle ja 15 §:ssä maakunnan ja palveluntuottajan velvollisuuksista. Kotoutumista edistävien palveluiden tuottamiseen sosiaali- ja terveystalveluissa sovellettaisiin, mitä niistä erikseen säädetään.

Maakunnallisten kasvupalvelujen, mukaan lukien kasvupalveluihin kuuluvat kotoutumista edistävä palvelut, järjestämisestä ja tuottamisesta säädetäisiin alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annettavassa laissa. Edellä mainitun lain mukaan maakunta voisi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat kasvupalvelut itse tai antaa niiden tuottamisen palveluntuottajalle. Maakunta voisi tehdä palvelujen tuottamisesta hankintasopimuksen kilpailuttamalla palveluntuottajia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (197/2016) mukaisesti taikka tekemällä päätöksen palvelun tuottamista koskevista yleisistä edellytyksistä ja hyväksymällä edellytykset täyttävät toimijat palveluntuottajiksi.

Maakunta voisi antaa palveluntuottajan hoidettavaksi myös maahanmuuttajan palveluprosessiin liittyviä toimia, mikäli katsoisi sen tarkoituksenmukaiseksi. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnin merkitystä perustuslain kannalta on arvioitu tarkemmin esityksen kohdassa suhde perustuslakiin.

Esityksellä laajennettaisiin nykytilaan nähden mahdollisuutta tuottaa kotouttamisen palveluprosessiin liittyviä tehtäviä markkinoilla, siltä osin kuin palveluntuottaja voisi hoitaa asiakkaan alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman laatimisen ja ohjaamisen palveluihin. Maa-

kunta voisi antaa palveluntuottajan hoidettavaksi myös maahanmuuttajatyönhakijan kotoutumissuunnitelman tarkistamisen ja suunnitelman toteutumisen seurannan. Palveluntuottaja huolehtisi tällöin niistä laissa ja sen nojalla säädetyistä tehtävistä, jotka määräytyisivät maakunnan kanssa tehdyn sopimuksen taikka maakunnan palveluntuottajan hyväksymistä koskevan päätöksen ja palvelun tuottamista koskevien ehtojen perusteella.

Maakunta laatisi alkukartoituksen kuitenkin omana tuotantona etenkin tilanteissa, joissa se arvioisi omatuotannon olevan maahanmuuttajan, tietyn maahanmuuttajaryhmän tai maakunnan edun mukaista. Omana tuotantona laatiminen voisi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, jos maahanmuuttaja tarvitsee työllistymisensä ja kotoutumisensa tueksi monialaista palvelutarpeen arviointia ja kasvu- ja sotepalveluiden ja muiden palveluiden yhteensovittamista ja maakunta katsoisi, että omatuotantona laatiminen on tarkoituksenmukaista kokonaisvaltaisen ja tarvittaessa monialaisen palvelutarpeen ja -ohjauksen arvioimiseksi.

Tarkoituksenmukaisuusharkinta tulisi sovellettavaksi esimerkiksi etenkin 11 §:n 1 momentin kohdalla, jonka mukaan maakunta vastaisi siitä, että maahanmuuttajan osaaminen ja kotoutumisen palvelutarve tulee kokonaisvaltaisesti ja maahanmuuttajan palvelutarpeen edellyttäessä monialaisesti arvioiduksi sekä 13 §:n 1 momentin kohdalla, jonka mukaan maakunta vastaisi siitä, että maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmaan sisällytetyt palvelut muodostavat maahanmuuttajan kotoutumista edistävän tarkoituksenmukaisen ja tarvittaessa monialaisen palvelukokonaisuuden. Säännöksillä varmistettaisiin, että asiakkaan tarpeisiin vastattaisiin tarvittaessa monialaisen yhteistyön avulla. Käytännössä monialaisen arvioinnin ja tuen tarpeet voisivat tarkoittaa esimerkiksi maakunnan kasvupalveluita ja sosiaali- ja terveystalouden koulutusjärjestelmän ja kunnan palveluita sekä tarvittaessa myös kansaneläkelaitoksen kuntoutusta, jolloin voi olla tarkoituksenmukaista, että maakunta laatii alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman omatuotantona.

Myös etenkin 13 §:n 23 momentin säännös on merkittävä tarkoituksenmukaisuusharkinnan osalta. Säännöksen mukaan maakunnan olisi huolehdittava siitä, että kotoutumissuunnitelman laatimisessa on käytettävissä henkilön yksilöllisiin tarpeisiin nähden riittävästi asiantuntemusta ja osaamista. Laatimisessa olisi riittävästi asiantuntemusta ja osaamista silloin, kun kotoutumissuunnitelma mahdollistaisi maahanmuuttajan ohjaamisen kotoutumista edistäviin palveluihin yksilön tarpeiden mukaisesti ja kokonaisvaltaisesti ilman, että hallinnonalojen tai palveluntuottajien palvelutarjonnan väliset rajat rajoittavat palveluihin ohjaamista. Velvoite korostuisi etenkin silloin kun maahanmuuttajalla on moniammatillisia tuen tarpeita tai kansallisen koulutusjärjestelmän tuottaman koulutuksen tarve.

Kasvupalveluiden maahanmuuttaja-asiakkaiden kohdalla tulee varmistaa maahanmuuttajien tasavertainen asema sekä palvelutarpeen kannalta tarkoituksenmukaisin palveluihin pääsy ja ohjautuminen. Tarvittaessa tulisi tehdä yhteistyötä oppilaitosten kanssa koulutuspolulle ohjaamiseksi. Silloinkin, kun palvelun tai palveluprosessiin liittyviä tehtäviä hoitaisi yksityinen palveluntuottaja, maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluisi vastuu siitä, että palveluntuottaja noudattaa, mitä alueiden kehittämisestä ja kasvupalvelussa annetussa lakiehdotuksessa ja julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annetun lain 3 § ja 15 §:ssä tehtävien antamisesta palveluntuottajalle ja palveluntuottajan velvollisuuksista säädetään ja tämän lain 2 luvun säännöksiä kotoutumissuunnitelman ja palveluiden tarjoamisen osalta.

Kotoutumista edistävien palveluiden tuottamiseen sosiaali- ja terveystaloudissa sovellettaisiin, mitä niistä erikseen säädetään. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä säädetään laissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (/) sekä palvelujen tuottajien toimintaedellytyksistä, rekisteröinnistä ja valvonnasta laissa sosiaali- ja terveystaloudien tuottamisesta (/). Asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa säädetään tarkemmin

laissa asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa (/), jäljempänä valinnanvapauslaki. Valinnanvapauslaissa säädetään tarkemmin siitä, mitkä palvelut tuotetaan maakunnan liikelaitoksessa ja mitkä sosiaali- ja terveyskeskuksessa sekä miten asiakkaan valinnanvapaus toteutuu eri palveluissa. Palvelujen sisällöstä ja niihin liittyvästä menettelystä säädetään lisäksi tarkemmin muun muassa terveydenhuoltolaissa (1326/2010) ja sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) sekä useissa erityislaeissa.

Ehdotetun 3 momentin mukaan maahanmuuttajan oikeuteen valita palveluntuottaja sovellettaisiin mitä alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain 27 §:ssä, julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annetun lain 7 §:ssä ja laissa asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa tarkemmin säädetään.

Alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lakiehdotuksen 27 pykälässä säädettäisiin henkilöasiakkaan valinnanvapaudesta maakunnallisten kasvupalveluiden osalta. Lainkohdan mukaan maakunnallisten kasvupalvelujen asiakkaalla olisi oikeus valita haluamansa palveluntuottaja maakunnan valitsemien palveluntuottajien joukosta, jollei tässä tai muussa laissa toisin säädetä. Asiakkaan valintaoikeus käsittäisi oikeuden valita palveluntuottaja kilpailutuksen tai maakunnan muuten ennalta määriteltyjen kriteerien perusteella valitsemien palveluntuottajien joukosta silloin, kun hänelle olisi myönnetty oikeus palveluun, koska kyseessä ei ole subjektiivinen oikeus.

Julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annetun lain 7 §:n mukaan asiakkaalla olisi oikeus valita palveluntuottaja maakunnan osoittamien palveluntuottajien joukosta, jos asiakkaan palvelutarvetta vastaavaa palvelua tuottaa yhtä useampi palveluntuottaja. Palveluntuottajan vaihtamisesta säädettäisiin alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain 27 §:n 2 ja 3 momentissa. Maakunnan olisi huolehdittava siitä, että asiakkaiden saatavilla on tietoa palveluntuottajista ja asiakas saa tarvittaessa neuvontaa ja ohjausta palveluntuottajan valinnassa. Jos henkilöasiakas ei käytä valinnanvapauttaan, maakunnan olisi osoitettava hänelle palveluntuottaja.

Maahanmuuttajien osalta kasvupalvelun mukaisen valinnanvapauden toteutuminen kotoutumista edistävällä tavalla edellyttäisi monen kohdalla jatkossakin henkilökohtaista palvelutarpeen kartoitusta, ohjausta ja neuvontaa, jotta ohjautuminen tarkoituksenmukaiselle palveluntuottajalle ja palvelukokonaisuuteen tai tarvittaessa palveluntarjoajan vaihtamiseen voitaisiin varmistaa. Ohjausvelvoite korostuisi niiden maahanmuuttaja-asiakkaiden kohdalla, joiden arvioidaan olevan haavoittuvassa asemassa ja jotka tarvitsisivat jatkossakin henkilökohtaista palvelutarpeen kartoitusta ja ohjausta ohjautuakseen tarpeisiinsa parhaiten sopivalle palveluntuottajalle ja palvelukokonaisuuteen. Ohjausvelvoitteen toteuttaminen myös palveluntuottajien välillä olisi oleellista, mikäli valittu palveluntuottaja ei pystyisi tarjoamaan kotoutujan tarpeisiin soveltuvaa palvelukokonaisuutta. Viime kädessä viranomaisen tulee varmistaa maahanmuuttaja-asiakkaan ohjautuminen ensimmäiselle palveluntuottajalle tai koulutuksenjärjestäjälle sekä palveluntuottajien ja koulutuksenjärjestäjien välillä tarkoituksenmukaisen työllistymisen ja kotoutumiskokonaisuuden varmistamiseksi.

9 §. Neuvonta ja ohjaus. Pykälässä säädettäisiin kotoutumisen alkuvaiheen palveluista ja niiden järjestämisvastoista. Alkuvaiheen palveluita olisivat neuvonta, ohjaus ja perustietoaineisto suomalaisesta yhteiskunnasta. Säännös vastaisi pääosin sisällöllisesti voimassa olevaa lainsäädäntöä. Neuvonnan sisältöjä avattaisiin kuitenkin voimassa olevaa lainsäädäntöä yksityiskohteisemmin, millä korostettaisiin neuvonnan laaja-alaisuutta. Lisäksi ehdotettu 2 momentti olisi täysin uusi.

Säännöksellä täsmennettäisiin hallintolain asettamia viranomaisvelvoitteita neuvonnan ja ohjauksen järjestämisessä. Säännöksellä varmistettaisiin, että maahanmuuttajalle annettaisiin tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta maahantulon mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja hänet ohjattaisiin tarvetta vastaavaan viranomaiseen, palveluun tai toimintaan. Maahanmuuton alkuvaiheessa tiedon sekä ohjauksen ja neuvonnan tarve on usein suurin.

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. 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.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin neuvonnan ja ohjauksen viranomaisvastuista. Ohjaus- ja neuvontavelvoite koskisi hallintolain mukaisesti kaikkia viranomaisia, mutta säännöksellä korostettaisiin erityisesti maakunnan ja kunnan roolia kotoutumiseen liittyvän ohjauksen ja neuvonnan järjestämisessä. Muita säädöksessä tarkoitettuja viranomaisia olisivat esimerkiksi Kansaneläkelaitos, Maahanmuuttovirasto, työsuojeluviranomaiset ja verohallinto. Hallintolain mukaisesti viranomaiset neuvoisivat oman vastualueensa palveluista ja tarvittaessa ohjaisivat maahanmuuttajat eteenpäin muiden viranomaisten palveluihin. Neuvontaa toteutetaan myös kootusti nettipohjaisesti, esimerkiksi infopankki.fi -sivuston kautta.

Lisäksi 1 momentissa määriteltäisiin yleisesti neuvonnan sisältöjä. Neuvontana annettaisiin laaja-alaisesti tietoa suomalaisesta palvelu- ja koulutusjärjestelmästä ja kotoutumista edistävästä toiminnasta. Neuvonnan laaja-alaisuudella edistettäisiin kotoutumisen edistämisen poik-kihallinnollisuutta ja maahanmuuttajan ohjautumista tarpeitaan vastaavaan palveluun yli hallinnonalojen rajojen, mikä tehostaisi maahanmuuttajien kotoutumisen edistämistä.

Neuvontana annettaisiin tietoa maakunnan ja sille palveluita tuottavan toimijan, kunnan, muun viranomaisen, oppilaitoksen tai muun kotoutumista edistävän toimijan kotoutumista edistävästä palveluista. Lisäksi neuvontana voitaisiin antaa tietoa kansalaisyhteiskunnan kotoutumista edistävästä toiminnasta, suomalaisesta yhteiskunnasta, arvoista, lainsäädännöstä, koulutusjärjestelmästä ja työelämästä sekä maahanmuuttajan oikeuksista ja velvollisuuksista Suomessa. Valtioneuvoston kansalliskielistrategiaa koskevan periaatepäätöksen (2012) mukaan Suomeen asettuville ulkomaalaisille tulee antaa kotoutumislain mukaisissa palveluissa järjestelmällisesti tietoa Suomen kaksikielisyydestä ja suomen- ja ruotsin kielen kurssitarjonnasta sekä kaksikielisyyden merkityksestä työmarkkinoilla.

Kansalaisyhteiskunnalla, järjestöillä ja eri yhteisöillä on usein merkittävä rooli maahanmuuttajien kotoutumisen, yhteiskunnallisen osallisuuden ja yhteenkuuluvuuden edistämisessä etenkin maahanmuuttajien arjessa. Ohjauksen ja neuvonnan keinoin turvattaisiin myös, että maahanmuuttajat saisivat asianmukaista neuvontaa tämän lain 2 luvun mukaista kotoutumista edistävästä palveluista ja työelämästä. Suomalaisten yhteiskuntaa ja työelämää sekä maahanmuuttajien oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva tieto edistää maahanmuuttajan mahdollisuuksia osallistua suomalaisen yhteiskunnan ja työelämän toimintaan sekä parantaa omatoimisuutta.

Maahan muuttaneille suunnattuja ohjaus- ja neuvontapalveluita on viime vuosina kehitetty eri hankkeissa. Myös joissain kunnissa on kehitetty erityisesti maahan muuttaneiden tarpeisiin vastaavia ohjaus- ja neuvontapalveluita ja näissä kunnissa neuvonta- ja ohjauspalvelut toimivat usein laaja-alaisesti ja maahanmuuttajien tarpeisiin vastaavasti. Maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalvelut ovat kuitenkin hyvin eri tasolla riippuen asuinpaikasta ja maahantulon perusteesta, joten jatkokehittäminen on edelleen tarpeen. Tiedonsaanti olemassa olevistakin palveluista voi vaihdella suuresti riippuen maahanmuuttajia kohtaavien viranomaisten palvelujärjestelmän tuntemuksen tasosta. Ohjaus- ja neuvontapalveluiden kehittämisessä tulee huomioida maahanmuuttajien tarpeet, muun muassa neuvonnan monikanavaisuus, matalan kynnyksen periaate ja eri kielillä toimivat ohjaus- ja neuvontapalvelut. Ohjausta ja neuvontaa vahvistaisi viranomaisten välinen, verkostomainen yhteistyö. Maahan muuttaneiden ohjausta ja neuvontaa kehitetään parhaillaan muun muassa Euroopan sosiaalirahaston rahoittamissa Kotona Suomessa -pilottihankkeissa.

Ohjauksen ja neuvonnan järjestämisessä yhdistettäisiin tarkoituksenmukaisesti henkilökohtaista ja ryhmämuotoista neuvontaa ja opetusta suomalaisesta yhteiskunnasta, palvelujärjestelmästä ja työelämästä, joka voitaisiin toteuttaa myös maahanmuuttajan omalla äidinkielellä tai monikielisesti. Vaikka pääperiaatteena olisi neuvontapisteen perustaminen, voitaisiin toimipisteiden työtä tukemaan järjestää sähköisiä neuvontapalveluita tai etäneuvontaa maakunnan tai useamman maakunnan alueella.

Pysyvien rakenteiden luomiseksi ja alkuvaiheen ohjauksen ja neuvonnan tehostamiseksi pykälän 2 momentissa säädettäisiin maakunnalle vastuu siitä, että sen alueella olisi toimipisteitä tai palveluita, joissa maahanmuuttaja voi saada henkilökohtaista alkuvaiheen neuvontaa ja ohjausta. Eri hankkeissa saatujen kokemusten perusteella maahanmuuttajat tarvitsevat varsinkin maahantulon alkuvaiheessa henkilökohtaista ohjausta ja neuvontaa sellaisessa paikassa, johon on helppo tulla, palvelua voi saada myös omalla äidinkielellä ja jossa palvelua voi saada konkreettisesti Suomeen muuttoon ja kotoutumiseen liittyvistä asioista. Kukin maakunta vastaisi siitä, että sen alueella olisi tällaisia matalan kynnyksen toimipisteitä tai palveluita sekä siitä, että ohjauksen ja neuvonnan osaamista ja välineitä olisi tarjolla riittävä määrä ottaen huomioon kunkin maakunnan maahanmuuttajien määrä ja tarpeet.

Maakunta voisi myös sopia toimipisteen tai palvelun järjestämisestä kunnan tai muun maahanmuuttajille palveluja tarjoavan toimijan kanssa samoin kuin toimintaan liittyvien kustannusten jaosta. Koska monessa kunnassa toimii vakiintuneita ohjauksen ja neuvonnan toimipisteitä ja palvelumalleja, säännöksellä mahdollistettaisiin maakunnalle ja kunnalle sekä muille toimijoille maakunnan ja sen alueen kuntien ja maahanmuuttajien tarpeita joustavasti palvelevien mallien luominen ja rahoitus.

Hyvänä esimerkkinä palvelujen yhteensovittamisesta voidaan mainita Ohjaamo-toimintamalli. Ohjaamotoiminnalla tarkoitetaan matalan kynnyksen monialaista palvelua, jossa yhteisen toiminnan alustan kautta yhteen sovitetaan muun muassa kasvu-, sosiaali- ja terveyspalveluita, kunnan nuorisopalveluja, sivistystoimen ja muiden tahojen palveluja nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja kouluttautumisen sekä työllistymisen edistämiseksi. Ohjaamotoiminnan pohjana on sopimuksellisuus. Sopimuksellisuudella tarkoitetaan sitä, että toimintaan osallistuvat tahon sijoittavat työntekijänsä Ohjaamoon tai järjestävät esimerkiksi etäyhteysmahdollisuuden Ohjaamosta. Ohjaamoissa työskentelevien henkilöiden palkkakustannukset menevät siltä taholta johon työntekijä on työsuhteessa. Ohjaamoissa voi työskennellä tai muuten tehdä yhteistyötä julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin tahoja. Ohjaamoiden asiakkaina on myös maahanmuuttajanuoria ja monet maahanmuuttajanuoret hyötyvät ohjaamoiden konkreettisesti toimintamallista. Maahanmuuttajanuoria tulee aktiivisesti ohjata ohjaamotoiminnan pariin.

Niin ikään pykälällä olisi liittymäkohta esitykseen lain julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista 5 §:ään, jossa säädettäisiin maakunnan ja kansaneläkelaitoksen palvelupisteistä työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun tarjoamiseksi. Myös kunta ja muita toimijoita voisi osallistua työllistymistä edistävään monialaiseen yhteispalveluun. Moni maahanmuuttaja hyötyisi monialaisen yhteispalvelun palveluista ja maahanmuuttajia olisi tarvittaessa hyvä ohjata aktiivisesti monialaisen yhteispalvelun pariin. Tämän lain mukaiset toimipisteet ja lain julkisista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluista 5 §:n mukaiset monialaiset palvelupisteet voisivat soveltuvien osin toimia myös yhteistyössä tai yhteen sovitettuina palvelupisteinä.

Yhtenä aluekehittämisen ja kasvupalvelulain 14 §:n tarkoittaman yhteensovittamisen keinona voitaisiin hyödyntää myös maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluissa palvelun järjestäjien (maakunta, kunnat) ja tuottajien allianssimallia. Toimintamallissa maakunta sopisi allianssimallin käytöstä alueensa kuntien kanssa. Maakunta ja ne kunnat, jotka haluavat mukaan allianssiin, kilpailuttaisivat hankintalain 21 §:n mukaisesti yhdessä mukaan otettavat palveluntuottajat. Maakunta ja kunta voisivat myös sopia, mitä niiden omaa palvelutuotantoa otettaisiin mukaan allianssiin osapuolten itsensä tekemänä. Allianssihankeeseen osapuolina olisivat maakunta, kunnat sekä yksityiset ja kolmannen sektorin palvelun tuottajat, jotka suunnittelisivat ja toteuttaisivat hankkeen yhdessä. Jos maakunnat ja kunnat päättävät järjestää palvelunsa allianssimallilla, saattaa tämä tarkoittaa maakuntien ja kuntien palvelujen vahvempaa yhteensovittamista kuin ilman yhteistä sopimusta. Maakunnat ja kunnat voisivat molemmat rahoittaa palveluntuottajia ja siten hankkia palveluja, jossa sama palveluntuottaja tuottaa sekä maakunnan kasvupalveluja ja kunnan elinvoimatehtäviä. Maakunta ja kunnat voisivat myös hyödyntää yhteisiä tiloja palvelupisteissä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin perustietoaaineistosta. Perustietoaaineisto olisi tavallaan neuvonnan ensivaihe, ja sen avulla maahan muuttavat saisivat heti muuton alkuvaiheessa kirjallisesti tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta. Perustietoaaineiston jakamisesta olisivat vastuussa Suomen edustustot ulkomailla, Maahanmuuttovirasto ja maistraatit. Viranomaisen tulisi antaa tieto perustietoaaineiston sähköisestä versiosta tai painettu opas asiakkaalle henkilökohtaisesti muiden dokumenttien kanssa oleskeluluvan tiedoksiannon, oleskeluoikeuden rekisteröinnin, oleskelukortin myöntämisen tai kotikunta- ja väestörekisteröinnin yhteydessä. Perustietoaaineisto on käännetty yhdelletoista kielelle. Aineisto annettaisiin asiakkaalle sillä kielellä, mitä hän parhaiten ymmärtää. Kukaan viranomainen vastaisi osaltaan perustietoaaineiston sisällön tuottamisesta ja ajan tasalla pitämisestä. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi perustietoaaineiston yhteensovittamisesta, kääntämisestä ja jakelusta.

10 §. Alkukartoitus. Pykälässä säädettäisiin maahanmuuttajan alkukartoituksen sisällöstä. Kotoutumislain mukainen alkukartoitus keskittyy kotoutumisen edellyttämiin tarpeisiin ja kattaa lähtökohtaisesti maahanmuuttajan työllistymisen edistämiseen, hyvinvointiin ja yhteiskunnalliseen osallisuuteen liittyvät tarpeet. Maahanmuuttajan alkukartoituksessa arvioitaisiin osaaminen, työllistymis-, opiskelu- ja muut kotoutumisvalmiudet sekä koulutuksen ja muiden kotoutumista edistävien palvelujen tarpeet. Lisäksi alkukartoituksessa selvitetäisiin maahanmuuttajan aikaisempi koulutus, työhistoria ja kielitaito sekä tarvittaessa muut työllistymiseen ja kotoutumiseen vaikuttavat seikat. Kotoutumisvalmiuksien osalta tulee kiinnittää huomiota myös maahanmuuttajan asumistilanteeseen ja olosuhteisiin esim. tilapäisluonteisen asumisen tai asunnottomuuden ehkäisemiseksi.

Kotoutumislain mukaiseen alkukartoitukseen kuuluisi pääsääntöisesti kielitaidon lähtötason testaus, jonka avulla maahanmuuttaja voitaisiin ohjata oikean tasoiseen suomen tai ruotsin kielin koulutukseen. Lisäksi alkukartoitukseen voi kuulua esimerkiksi osaamisen kartoitusta ja tunnistamista, urasuunnittelua sekä neuvontaa ja ohjausta kotoutumista edistäviin palveluihin.

Osaamisen kartoituksen ja tarkoituksenmukaiselle koulutuspolulle ohjaamisen osalta alkukartoitukseen voi sisältyä myös oppilaitoksissa tehtävää osaamisen kartoitusta. Alkukartoituksen tietojen avulla voidaan suunnitella maahanmuuttajan aiemmalle osaamiselle pohjautuvia ammatillisen osaamisen kehittämisen ja täydentämisen toimia samoin kuin korkeakoulutettujen maahanmuuttajien tutkintojen tunnustamiseen ja pätevytyymiseen johtavia polkuja.

Kotoutumislain mukaiseen alkukartoitukseen voidaan maahanmuuttajan tilanteen ja palvelutarpeen edellyttäessä sisällyttää myös julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämisspalveluista annetun lain mukaisen työnhakijan palvelutarpeen arvioinnin tai sosiaalihuoltolain mukaisen palvelutarpeen arvioinnin elementtejä, jotta ohjautuminen myös näihin palveluihin toteutuu täysimääräisesti ottaen huomioon maahanmuuttajan tausta, osaaminen, monialainen palvelutarve ja henkilökohtaiset kotoutumistavoitteensa. Niin ikään tarvittaessa tulisi huomioida Kansaneläkelaitoksen kuntoutuspalveluiden tarve.

Sosiaalihuoltolain 36 §:n mukaisessa palvelutarpeen arvioinnissa selvitetään, onko henkilöllä tuen tarvetta. Jos henkilö tarvitsee tukea, arvioidaan, onko tuen tarve luonteeltaan tilapäistä, toistuvaa tai pitkäaikaista. Palvelutarpeen arviointi sisältää yhteenvedon asiakkaan tilanteesta sekä sosiaalipalvelujen ja erityisen tuen tarpeesta, sosiaalihuollon ammattihenkilön johtopäätökset asiakkuuden edellytyksistä, asiakkaan mielipiteen ja näkemyksen palvelutarpeestaan, ellei palvelutarpeen arvioimiseen yhteistyössä asiakkaan kanssa ole ilmeistä estettä sekä asiakkaan ja sosiaalihuollon ammattihenkilön arvion omatyöntekijän tarpeesta

Julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämisspalveluista annetun lakiehdotuksen mukaan palvelutarvetta arvioitaessa selvitetäisiin työnhakijan omat työtä ja osaamisen kehittämistä koskevat tavoitteet, ammattitaito, työkyky, työnhakutaidot ja muut työllistymiseen vaikuttavat seikat sekä tehdään arvio työttömän valmiuksista työllistyä avoimille työmarkkinoille ja työttömyyden pitkittymisen todennäköisyydestä.

Alkukartoituksen laajuus olisi riittävä, kun selvitettyjen tietojen perusteella maahanmuuttaja voitaisiin hänen osaamiseensa ja palvelutarpeeseensa perustuen ohjata työelämään, kasvupalveluihin, tarvetta vastaavaan koulutukseen joko kasvupalveluna tai muuna koulutuksena, sosiaali- ja terveydenhuollon tai kunnan palveluihin, kuntoutuspalveluihin, kolmannen sektorin palveluihin tai kotoutumissuunnitelmaan laatimiseen. Alkukartoituksen kesto ja laajuus voisivat vaihdella riippuen maahanmuuttajan tilanteesta ja tarpeesta. Se voisi sisältää vain lyhyen haastattelun tai tarvittaessa perusteellisemmän osaamisen ja palvelutarpeen kartoittamisen.

Alkukartoituksen perusteella maahanmuuttajan kanssa sovitaan kotoutumista edistävästä palveluista. Tieto mahdollisuudesta osallistua alkukartoitukseen annettaisiin maahanmuuttajille muun muassa 9 §:n mukaisen neuvonnan, ohjauksen ja perustietoaineiston yhteydessä. Alkukartoituksen perusteella maakunta tai kunta arvioisi, onko maahanmuuttajalla tarvetta kotoutumissuunnitelman laatimiselle. Alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma voitaisiin laatia samassa tilanteessa, jos se on alkukartoituksen perusteella tarkoituksenmukaista eikä ole maahanmuuttajan edun vastaista.

11 §. Alkukartoituksen järjestäminen. Pykälässä määriteltäisiin alkukartoituksen järjestämisen viranomaisvastuut ja ensisijaiset kohderyhmät. Pykälän 1 momentissa tarkoitetuille aikuisille maahanmuuttajille laadittaisiin aina alkukartoitus, muille aikuisille maahanmuuttajille alkukartoitus laadittaisiin 3 momentin mukaisesti pyynnöstä, jos maakunta tai kunta arvioisi maahanmuuttajan sitä tarvitsevan. Alaikäiselle maahanmuuttajan alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma laadittaisiin siten kuin 15 §:ssä tarkemmin säädetään.

Kohderyhmien ohella pykälän 1 ja 2 momentissa säädettäisiin maakunnan ja kunnan vastuista alkukartoituksen järjestämisessä ja laatimisessa niille maahanmuuttajille, joille kartoitus laaditaan lähtökohtaisesti aina ja 3 momentissa muiden maahanmuuttajien osalta. Maakunta vastaisi 1 momentin perusteella myös siitä, että maahanmuuttajan osaaminen ja kotoutumisen palvelutarve tulee kokonaisvaltaisesti ja maahanmuuttajan palvelutarpeen edellyttäessä monialaisesti arvioiduksi. Säännöksellä varmistettaisiin, että asiakkaan tarpeisiin vastattaisiin tarvittaessa monialaisen yhteistyön avulla ja palvelutarpeen mukaiset palvelut sovitettaisiin yhteen monialaisena yhteistyönä. Käytännössä moniammatillisen tuen tarpeet voisivat tarkoittaa esimerkiksi maakunnan kasvupalveluiden ja sosiaali- ja terveystieteiden palveluiden, sekä kunnan asumisen, opetuksen, osaamisen kehittämisen, vapaa-ajan, nuorisotoimen ja hyvinvoinnin ja terveyden sekä osallisuuden edistämisen palveluita samoin kuin Kansaneläkelaitoksen kuntoutuspalveluita.

Jotta maahanmuuttajan palvelutarve voitaisiin kokonaisvaltaisesti ja tarvittaessa monialaisesti arvioida, tulisi maakunnan huolehtia siitä, että alkukartoituksessa on käytettävissä riittävästi asiantuntemusta ja osaamista henkilön tarpeisiin nähden. Laatimisessa olisi riittävästi asiantuntemusta ja osaamista silloin, kun alkukartoituksessa kerätyt tiedot mahdollistaisivat maahanmuuttajan ohjaamisen kotoutumista edistäviin palveluihin yksilön tarpeiden mukaisesti ja ilman, että hallinnonalojen väliset rajat rajoittavat palveluihin ohjaamista. Alkukartoituksen laatijan riittävä asiantuntemus sekä kokonaisvaltainen ja tarvittaessa monialainen palvelutarvearviointi mahdollistaisivat myös 12 §:n mukaisen kotoutumissuunnitelman laatimisen.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunta laatisi alkukartoituksen työttömälle maahanmuuttajalle, joka olisi julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämisspalveluista annetun lain mukaisesti käynnistänyt työnhaun ja tämän lain 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetulle henkilölle eli lähtökohtaisesti kansainvälistä suojelua saaneille henkilöille ja hänen perheenjäsenilleen. Jos maakunta tai palveluntuottaja havaitsisi alkukartoituksen yhteydessä, että maahanmuuttajalla olisi monialaista yhteistyötä edellyttävä palvelutarve, maahanmuuttajan palvelutarve olisi arvioitava monialaisesti yhdessä maakunnan kasvupalvelun, sosiaali- ja terveystieteiden palvelun sekä tarvittaessa kunnan kanssa.

Etenkin kansainvälistä suojelua saavalle henkilölle ja hänen perheenjäsenelleen alkukartoitus olisi usein tarkoituksenmukaisinta laatia monialaisena yhteistyönä, sillä monilla kansainvälistä suojelua saavilla henkilöillä on usein sekä työllistymisen edistämisen ja sosiaali- ja terveydenhuollon että kunnan palveluiden tarvetta. Alkukartoituksessa on tarve tunnistaa myös esimerkiksi traumataustasta aiheutuvat mielenterveyspalveluiden tarpeet. Alkukartoitusta ei kuitenkaan tarvitsisi laatia monialaisesti, mikäli se olisi ilmeisen tarpeetonta esimerkiksi tilanteessa, jossa alkukartoitus olisi laadittu riittävän kattavasti kasvupalvelun toimesta, eikä maahanmuuttajalla olisi maakunnan sosiaali- ja terveystieteiden palveluiden tarvetta. Niiden kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden, jotka eivät ole välittömästi pyrkimässä työmarkkinoille, kartoitus laadittaisiin lähtökohtaisesti aina sosiaalipalveluna, usein yhteistyössä kunnan kanssa.

Säännös vastaisi kotoutuja-asiakkaiden palvelutarpeen arvioinnin osalta sitä, mitä julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämisspalveluista (/) annetun lakiehdotuksen 13 §:ssä säädetään työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta. Ehdotetun säädöksen 1 momentin mukaan, jos maakunta tai palveluntuottaja arvioi, että työttömällä on työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun tarve, työttömän palvelutarve on arvioitava monialaisesti ja palvelutarpeen mukaiset palvelut on sovitettava yhteen monialaisena yhteistyönä. Työllistymistä edistävään monialaiseen palvelukokonaisuuteen voi kuulua myös kunnan tai muun viranomaisen tai toimijan järjestämiä palveluja. Maahanmuuttajalle tehtävä alkukartoitus korvaisi myös edellä mainitussa laissa tarkoitetun työnhakijan palvelutarpeen arvioinnin. Niin ikään pykälällä olisi liittymäkohta esitykseen lain julkisista rekrytointi- ja osaamisen ke-

hittämispalveluista 5 §:ään, jossa säädettäisiin maakunnan ja kansaneläkelaitoksen palvelupisteistä työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun tarjoamiseksi. Myös kunta ja muita toimijoita voisi osallistua työllistymistä edistävään monialaiseen yhteispalveluun. Moni maahanmuuttaja hyötyisi monialaisen yhteispalvelun palveluista ja maahanmuuttajia olisi tarvittaessa hyvä ohjata aktiivisesti monialaisen yhteispalvelun pariin.

Kasvupalvelu-uudistuksen yhtenä lähtökohtana on kasvupalvelujen tuottaminen niin sanotulla monituottajamallilla, minkä tarkoituksena on lisätä kilpailullisuutta palvelujen tuottamisessa ja tätä kautta lisätä palvelujen vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta sekä luoda uusia liiketoimintamahdollisuuksia. Maakunta voisi antaa palveluntuottajan hoidettavaksi myös maahanmuuttajan palveluprosessiin liittyviä toimia. Esityksellä laajennettaisiin mahdollisuutta tuottaa kotouttamisen palveluprosessiin liittyviä tehtäviä markkinoilla, sillä nykytilasta poiketen maakunta voisi antaa palveluntuottajan hoidettavaksi myös maahanmuuttajan alkukartoituksen laatimisen kokonaisuudessaan. Voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa jo nykyisin alkukartoitukseen liittyvien tehtävien antamisen palveluntuottajille, esimerkiksi osaamisen kartoitusta osana alkukartoitusta hankitaan jo nykyisin ostopalveluna. Palveluntuottajan mahdollisuuksista tuottaa palveluita ja hoitaa palveluprosessiin liittyviä tehtäviä säädettäisiin tarkemmin 8 §:n 2 momentissa perustuslain edellyttämä tarkoituksenmukaisuusharkinta huomioiden.

Silloinkin, kun alkukartoituksen laatisi yksityinen palveluntuottaja, maakunnan järjestämistä vastuuseen kuuluisi vastuu siitä, että palveluntuottaja noudattaa sitä mitä alueiden kehittämisestä ja kasvupalvelusta annetussa lakiehdotuksessa ja julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annetun lain 3 § ja 15 §:ssä tehtävien antamisesta palveluntuottajalle ja palveluntuottajan velvollisuuksista säädetään ja tämän lain 2 luvun säännöksiä kotoutumissuunnitelman ja palveluiden tarjoamisen osalta.

Sosiaalihuoltolain (1301/2014) 41 §:ssä säädetään vastaavasti sosiaalihuollon asiakkaan palvelutarpeen arvioinnin monialaisesta yhteistyöstä. Sosiaalihuoltolain mukaan toimenpiteistä vastaavalla sosiaalihuollon viranomaisella on velvollisuus monialaisen yhteistyön edistämiseen palvelutarpeen arvioinnissa, päätösten tekemisessä ja sosiaalihuollon toteuttamisessa. Maakunnan yhteensovittamisvelvoitteista kasvupalveluiden osalta säädetään alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lakiehdotuksen 22 §:ssä. Lisäksi tässä laissa säädetään maakunnan vastuusta eri kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittamisesta 22 §:ssä.

Pykälän 2 momentin mukaan kunta osallistuisi maakunnan pyynnöstä alkukartoituksen laatimiseen. Perustellusta syystä kunta voisi laatia alkukartoituksen myös itsenäisesti. Esimerkiksi kansainvälistä suojelua saaneen henkilön alkukartoitus voisi monissa tapauksissa olla tarpeellista laatia yhteistyössä kunnan kanssa. Kunta voisi laatia alkukartoituksen perustellusta syystä kuitenkin itsenäisesti maahanmuuttajan kanssa, mikäli maahanmuuttaja ei ole kasvupalveluiden tai sosiaalipalveluiden tarpeessa ja tämä olisi maahanmuuttajan edun mukaista, esimerkiksi mikäli tällä voitaisiin nopeuttaa kunnan palveluihin ohjaamista. Näin voisi olla esimerkiksi työvoiman ulkopuolella olevien koulutuksen osalta, etenkin lapsia kotona hoitavat vanhemmat olisi hyvä ohjata tehokkaasti kunnan koulutus- ja muihin palveluihin. Mikäli maahanmuuttaja olisi kuitenkin myös maakunnan palveluiden tarpeessa, tulisi maakunnan ja kunnan tehdä yhteistyötä alkukartoituksen laatimisessa. Myös kunnan tulisi varmistaa, että sen alkukartoituksen laatimisessa on käytettävissä maahanmuuttajan yksilöllisiin tarpeisiin nähden riittävästi asiantuntemusta ja osaamista.

Pykälän 3 momentin mukaan maakunta tai kunta voisi laatia alkukartoituksen myös muulle kuin 1 momentissa tarkoitettulle maahanmuuttajalle, jos tämän arvioidaan sitä tarvitsevan. Maakunta voisi käynnistää alkukartoituksen, mikäli maahanmuuttajalla olisi maakunnan sosiaali- ja terveyspalveluiden tarve. Kunta voisi käynnistää alkukartoituksen laatimisen kunnan

kotoutumista edistäviä palveluita tarvitseville. Pykälässä tarkoitettuja maakunnan ja kunnan palveluita tarvitsevia voisivat olla esimerkiksi kotona lapsia hoitavat vanhemmat, Suomeen puolisoina muuttavat, ulkomaiset tutkinto-opiskelijat ja ikääntyneet maahanmuuttajat samoin kuin maahanmuuttajalapsen ja -nuoret. Myös työssä olevat maahanmuuttajat saattavat olla maakunnan sosiaali- ja terveystalvueluina annettavien kotoutumistalvueluiden ja kunnan kotoutumistalvueluiden tarpeessa. Kunnan talvueluita olisivat esimerkiksi kunnan koulutustalvuelut sekä hyvinvointia ja terveyttä sekä osallisuutta edistävät talvuelut, asumis-, kulttuuri- ja liikuntalvuelut ja muu toiminta. Alkukartoituksen järjestäminen voisi tapahtua tässä tapauksessa maahanmuuttajan omasta pyynnöstä tai maakunta tai kunta voisivat myös aktiivisesti tarjota maahanmuuttajalle alkukartoitusta.

Alkukartoituksen 3 momentin mukaista laatimisen tarvetta arvioitaessa tulisi kiinnittää huomiota esimerkiksi siihen, voitaisiinko alkukartoituksella edistää maahanmuuttajan pääsyä kotoutumista edistäviin talvueluihin tai työelämään. Alkukartoitusten saatavuutta ja talvueluihin ohjaamista tulisi parantaa erityisesti kotona lapsia hoitavien vanhempien osalta. Perheiden kotoutumisen kannalta on tärkeää, että perheen kaikkien jäsenten kotoutumisen edellytyksiä tuetaan. Turvaamalla vanhempien pääsy kotoutumistalvueluiden piiriin voitaisiin tukea myös lasten ja nuorten kotoutumista, hyvinvointia ja koulumenestystä. Kotona lapsia hoitava vanhemmat tulisi lähtökohtaisesti ohjata vapaan sivistystoiminnan maahanmuuttajakoulutukseen. Alkukartoitusten saatavuutta parantamalla voitaisiin myös edistää väliaikaisesti työmarkkinoiden ulkopuolella olevien henkilöiden työllistymistä.

Maahanmuuttajan mahdollisuutta osallistua alkukartoitukseen ei saisi rajoittaa oleskeluluvan myöntämisen peruste tai sen pituus, koska alkukartoituksen merkitystä voidaan pitää erittäin tärkeänä maahantulon alkuvaiheen kotouttamistoimenpiteenä. Alkukartoitus voitaisiin jättää kuitenkin laatimatta, jos se voitaisiin katsoa ilmeisen tarpeettomaksi ottaen huomioon esimerkiksi maassa oleskelu pitkä aika tai jos maahanmuuttajan talvuelutarpeen katsotaan tulevan muulla taholla riittävän laajalti hänen yksilöllisiin olosuhteisiinsa nähden arvioiduksi. Koska ensimmäinen kotoutumissuunnitelma tulisi laatia lain 16 §:n mukaan viimeistään kolmen vuoden kuluttua ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä taikka oleskeluoikeuden rekisteröinnistä, ei tämän ajan jälkeen olisi välttämättä tarkoituksen mukaista enää myöskään käynnistää alkukartoituksen laatimista.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että alkukartoitus käynnistettäisiin kahden viikon kuluessa asiakkuuden alkamisesta tai alkukartoitusta koskevasta pyynnöstä. Määräajan tavoitteena on varmistaa, että maahanmuuttajan osaaminen ja talvuelutarpeet olisivat selvitettyinä mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, jotta kotoutumisprosessi käynnistyisi nopeasti ja jottei kotoutumissuunnitelman laatiminen viivästyisi.

Alkukartoituksen laatijan olisi tarvittaessa ohjattava maahanmuuttaja saamaan muun viranomaisen tai koulutuksenjärjestäjän talvueluita ja talvueluntuottajan valinnassa. Ohjaamisessa olisi tehtävä yhteistyötä talvueluiden järjestäjän tai tuottajan kanssa.

Mikäli alkukartoituksen olisi laatinut esimerkiksi maakunta, eikä se voisi järjestää maahanmuuttajalle tiettyjä talvueluita, tulisi tällainen henkilö ohjata toisen viranomaisen tai talvueluntuottajan järjestämien talvueluiden piiriin yhteistyössä niitä järjestävän tahon kanssa.

Alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lakiehdotuksen 27 §:n mukaisesti asiakkaalla olisi oikeus valita haluamansa talvueluntuottaja maakunnan järjestämisvastuunsa mukaisesti nimeämien talvueluntuottajien joukosta, jollei muussa laissa toisin säädetä. Etenkin moni haavoittuvassa asemassa Suomeen muuttanut tarvitsee jatkossakin henkilökohtaista ohjausta

ohjautuakseen tarpeisiinsa parhaiten sopivalle palvelun tuottajalle ja palvelukokonaisuuteen tai tarvittaessa palvelutarjoajan vaihtamiseen sopivan palvelukokonaisuuden varmistamiseksi.

Kotoutuminen tapahtuu pääasiassa arjessa ja arkielämän kohtaamisissa vuorovaikutuksessa ympäröivän yhteiskunnan kanssa. Monet eri yhteisöt ja järjestöt, maahanmuuttajien omat järjestöt mukaan lukien, järjestävät maahanmuuttajien kotoutumista ja yhteiskunnallista osallisuutta ja yhteenkuuluvuutta edistävää toimintaa. Viranomaisten, kansalaisyhteiskunnan, järjestöjen, yhteisöjen ja elinkeinoelämän välisten kumppanuuksien merkitys kotoutumisen edistämässä on edelleen vahvistunut kotoutumislain voimaantultua. Suomen Punaisen Ristin Kotoutumistarjotin-toiminnassa kartoitetaan ja koordinoidaan eri paikkakuntien viranomaisten kotoutumisprosessia tukevaa järjestötoimintaa, johon maahanmuuttajat voivat osallistua. Järjestöt pystyvät usein tarjoamaan matalan kynnyksen toimintaa ja palveluja joustavasti julkisten palvelun rinnalla ja täydentäjänä. Maakunnat ja kunnat voisivat tukea järjestöjen toiminnan näkyväksi tekemistä ja koordinoitua. Alkukartoituksessa tulee tiedottaa ja tarvittaessa ohjata myös kolmannen sektorin järjestämiin kotoutumista edistäviin toimiin maahanmuuttajan tausta ja kartoituksessa esiin tulleet seikat huomioiden.

12 §. Kotoutumissuunnitelma. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmasta. Pykälän 1 momentin mukaan kotoutumissuunnitelmalla tarkoitettaisiin alkukartoitukseen perustuvaa yksilöllistä suunnitelmaa niistä palveluista, joiden tarkoituksena on tukea maahanmuuttajan mahdollisuuksia työllistyä, opiskella ja saada riittävä suomen tai ruotsin kielen taito sekä muita yhdenvertaista yhteiskunnallista osallisuutta, hyvinvointia, terveyttä ja tasa-arvoa tukevia tietoja ja taitoja. Työllistymisen ohella tarkoituksena voisi olla myös yrittäjyyden tukeminen. Kotoutumissuunnitelmien alkukartoitukseen perustuvuudella ja yksilöllisyydellä huomioitaisiin maahanmuuttajien erilaiset koulutustaustat, työhistoria, ikä, terveydentila ja muut henkilökohtaiset olosuhteet. Yksilöllisyys tarkoittaisi myös muun muassa maahanmuuttajan kotoutumisen edistämien toiveiden, tarpeiden ja edellytysten huomioon ottamista samoin kuin taloudellisen tuen tarvettaan ja perheensä asioita.

Pykälän 2 momentin mukaan kotoutumissuunnitelmassa sovittaisiin alkukartoituksen edellyttämässä laajuudessa kotoutumiskoulutuksesta, omaehtoisesta opiskelusta ja muusta 1 momentissa tarkoitettuja tavoitteita tukevasta koulutuksesta tai palvelusta sekä muista kotoutumista yksilöllisesti edistävästä palveluista. Kasvupalvelun asiakas voidaan ohjata kasvupalveluna järjestettävään kotoutumiskoulutukseen tai muuhun kotoutumista edistävään koulutukseen. Kasvupalvelun asiakkaalla olevalla maahanmuuttajalla, joka opiskelee omaehtoisesti, olisi oikeus työttömyysetuuteen työttömyysturvalaissa säädetyin edellytyksin. Maahanmuuttajan omaehtoisen opiskelun tukemista koskevat säännökset siirrettäisiin kotoutumislain ja julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annetusta laista työttömyysturvalain 9 lukuun.

Pykälän 2 momentin luettelo kotoutumissuunnitelmassa sovittavista palveluista ei olisi tyhjentävä eikä suunnitelman tarvitse kattaa kaikkia momentissa lueteltuja palveluita. Kotoutumissuunnitelmaan kirjattaisiin palveluita alkukartoitukseen perustuen maahanmuuttajan henkilökohtaisen tarpeen mukaisesti. Lähtökohtana olisi, että suunnitelmaan sisällytetyt palvelut muodostaisivat tarkoituksenmukaisia ja tarvelähtöisiä palvelukokonaisuuksia.

Suunnitelman tulisi sisältää ainakin suomen tai ruotsin kielen opiskelua. Suomen virallinen kaksikielisyys mahdollistaa kotoutumisen Suomessa myös ruotsin kielellä. Lisäksi suunnitelma sisältäisi maahanmuuttajan tarpeen mukaisesti muita kotoutumista edistäviä palveluja kuten kotoutumiskoulutusta sekä muita työllistymistä ja kotoutumista yksilöllisesti edistäviä kasvu- tai sosiaali- ja terveys- tai kunnan palveluita. Kotoutumista ja työllistymistä edistäviä kokonaisuuksia muodostettaisiin hyödyntämällä ja yhdistelemällä alkukartoituksen edellyttämässä laajuudessa eri palveluita, esimerkiksi kotoutumiskoulutusta, omaehtoista opiskelua ja

muita työllistymistä ja osallisuutta edistäviä palveluita. Työllistymistä tukevien palveluiden ohella tarjottaisiin myös yrittäjyyttä edistäviä palveluita, mikäli se olisi tarkoituksenmukaista maahanmuuttajan tausta ja toiveet huomioiden. Kotoutumissuunnitelmaan voisi sisältyä myös esimerkiksi yleissivistävää, valmentavaa tai ammatillista koulutusta, pätevyitysmiskoulutusta ja tutkintojen tunnustamista samoin kuin yhteiskuntaan perehdyttävää opetusta, tarvittaessa luku- ja kirjoitustaidon ja perusopetusta täydentävää opetusta sekä oman äidinkielen opiskelua.

Kotoutumissuunnitelmassa tulisi huomioida myös haavoittuvassa asemassa olevien tai erityisiä toimenpiteitä tarvitsevien maahanmuuttajien tarpeet. Etenkin maahanmuuttajien sosiaali- ja terveyspalveluiden tarpeen tunnistamiseen ja niihin vastaamiseen, mielenterveyspalvelujen järjestämiseen, oikea-aikaisten ja -sisällöllisten lastensuojelutarpeiden tunnistamiseen on tarpeen vastata sosiaali- ja terveyspalveluissa nykyistä kattavammin. Samoin mahdollinen Kansaneläkelaitoksen kuntoutuspalveluiden tarve tulisi huomioida suunnitelmaa laadittaessa,

Kotoutumissuunnitelmaan voitaisiin tarvittaessa kirjata myös 21 §:ssä tarkoitettuja palveluita ja palvelukokonaisuuksia. Kuten edellä ohjauksen ja neuvonnan sekä alkukartoituksen yhteydessä on todettu, 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 palvelun rinnalla ja täydentäjänä. Kotoutumissuunnitelmassa tulisi huomioida ohjaus myös näihin palveluihin. Ohjausta helpottamaan on kehitteillä sähköinen työkalu.

Kotoutumissuunnitelma laadittaisiin yhteistyössä maahanmuuttajan kanssa hänen palvelutarpeensa edellyttämässä laajuudessa ja kotoutumista edistävät tavoitteensa huomioiden. Asiakaslähtöisessä toiminnassa asiakas osallistuu itse alusta asti palvelutoiminnan suunnitteluun yhdessä palvelun tarjoajien kanssa.

Pykälän 3 momentin mukaan maahanmuuttajalle laadittaisiin monialainen kotoutumissuunnitelma, jos hänellä on monialaista yhteistyötä edellyttävä palvelutarve. Säännös vastaisi kotoutumissuunnitelman osalta sitä, mitä julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista (/) annetun lakiehdotuksen 13 §:ssä säädetään työllistymistä edistävästä monialaisesta työllistymissuunnitelmasta. Eri viranomaiset täydentäisivät monialaista kotoutumissuunnitelmaa 13 §:ssä tarkoitetut viranomaisvastuut huomioiden, ellei salassapitosäännöksistä muuta johdu. Eri viranomaisten palveluista koostuva monialainen kotoutumissuunnitelma voitaisiin laatia salassapitosäännöksistä huolimatta myös siinä tapauksessa, että maahanmuuttajan antaa suostumuksensa yhteisen kotoutumissuunnitelman laatimiselle.

Käytännössä kasvupalvelun ja sosiaalihuoltolain mukaiset suunnitelmat yhteen sovitettuna tarvittaessa kunnan suunnitelmien sekä kansaneläkelaitoksen kuntoutuksen kanssa voitaisiin laatia monialaisena kotoutumissuunnitelmana. Kotoutumissuunnitelmaa ei voida korvata muun lainsäädännön mukaisella asiakassuunnitelmalla, sillä kotoutumissuunnitelma on oleellinen kotoutumisen moniammatilliseksi ja kokonaisvaltaiseksi edistämiseksi. Suunnitelman olemassaolo on myös tärkeää, mikäli henkilö siirtyy esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkuudesta kasvupalvelun asiakkaaksi tai päinvastoin, sillä henkilön kotoutumisajan alkaminen määritellään kotoutumissuunnitelman laatimishetken mukaan.

Mikäli monialaista kotoutumissuunnitelmaa ei voitaisi esimerkiksi salassapitosäännösten vuoksi laatia ja maahanmuuttajalle laadittaisiin useampia asiakassuunnitelmia, kotoutumissuunnitelma ja maahanmuuttajalle laaditut muut asiaan liittyvät suunnitelmat olisi sovitettava yhteen palvelut toteutettava tarvittaessa monialaisena yhteistyönä. Yhteensovittamisella vältettäisiin päällekkäisyydet ja varmistettaisiin, että eri suunnitelmat täydentävät toisiaan. Monialaisen kotoutumissuunnitelman tai eri suunnitelmien yhteensovittamisen tavoitteena olisi, että asia-

kas saisi moniammatillisen ja parhaiten itselleen soveltuvan palvelukokonaisuuden useiden rinnakkaisten, erillisten palvelujen sijasta. Monialaisella suunnitelmalla myös edistettäisiin julkisten varojen tehokasta käyttöä. Yhteisen suunnitelman laatiminen ei kuitenkaan saa loukata yksilön tietosuojaa.

Ehdotetun 4 momentin mukaan maakunnan tai kunnan olisi huolehdittava siitä, että maahanmuuttajalle tarjotaan kotoutumissuunnitelmaan sisältyviä palveluja käytettäviksi osoitettujen määrärahojen rajoissa. Maakunnan ja kunnan olisi määrärahojen asettamissa rajoissa pyrittävä aktiivisesti ja kaikin käytettävissään olevin keinoin osaltaan vaikuttamaan suunnitelman toteutumisen onnistumiseen. Maahanmuuttajalla ei kuitenkaan olisi subjektiivista oikeutta palveluihin, ellei tätä oikeutta synny muun lainsäädännön perusteella. Hänelle tarjottaisiin suunnitelmassa sovittuja kotoutumista ja työllistymistä edistäviä palveluja käytettävissä olevien määrärahojen rajoissa.

13 §. *Kotoutumissuunnitelman järjestäminen.* Pykälässä määriteltäisiin kotoutumissuunnitelman järjestämisen viranomaisvastuut ja ensisijaiset kohderyhmät. Pykälän 1 momentissa tarkoitetuille aikuisille maahanmuuttajille laadittaisiin aina kotoutumissuunnitelma, muille aikuisille maahanmuuttajille se laadittaisiin 3 momentin mukaisesti, jos maakunta tai kunta arvioisi maahanmuuttajan sitä tarvitsevan. Alaikäisen oikeudesta kotoutumissuunnitelmaan säädettäisiin tarkemmin 15 §:ssä. Kohderyhmien ohella pykälän 1 ja 2 momentissa säädettäisiin maakunnan ja kunnan vastuista kotoutumissuunnitelman laatimisesta niille maahanmuuttajille, joille kartoitus laaditaan lähtökohtaisesti aina.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunta laatisi kotoutumissuunnitelman työttömälle maahanmuuttajalle, joka olisi julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annetun lain mukaisesti käynnistänyt työnhaun ja tämän lain 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettulle henkilölle. Maakunta vastaisi siitä, että maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmaan sisällytetyt palvelut muodostavat maahanmuuttajan kotoutumista edistävän tarkoituksenmukaisen ja tarvittaessa monialaisen palvelukokonaisuuden. Säännöksellä varmistettaisiin, että asiakkaan tarpeisiin vastattaisiin tarvittaessa monialaisen yhteistyön avulla. Käytännössä moniammatillisen tuen tarpeet voisivat tarkoittaa esimerkiksi maakunnan kasvupalveluiden ja sosiaali- ja terveystieteiden sekä kunnan palveluita, tarvittaessa myös kansaneläkelaitoksen kuntoutusta. Maakunnan yhteensovittamisvelvoitteista kasvupalveluiden osalta säädetään alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lakiehdotuksen 22 §:ssä. Lisäksi tässä laissa säädetään maakunnan vastuusta eri kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittamisesta.

Maakunta laatisi kotoutumissuunnitelman lähtökohtaisesti kasvupalveluna työttömälle maahanmuuttajalle ja sosiaalipalveluna kansainvälistä suojelua saaneille henkilöille ja heidän perheenjäsenilleen, jos he eivät ole rekisteröityneet kasvupalvelun asiakkaaksi. Jos maahanmuuttaja on rekisteröitynyt kasvupalvelun asiakkaaksi, voi hänellä ja hänen perheenjäsenillään silti olla sosiaali- ja terveystieteiden tarpeita ja siltä osin kuin maahanmuuttaja tarvitsisi sosiaali- ja terveystieteiden palveluita kotoutumisensa tueksi, laadittaisiin kotoutumissuunnitelma maakunnan kasvu- ja sosiaalipalvelun monialaisena kotoutumissuunnitelmana. Mikäli monialaisen kotoutumissuunnitelman laatiminen ei esimerkiksi salassapitosäännösten vuoksi olisi mahdollista, laadittaisiin kotoutumissuunnitelma sekä kasvupalveluna että sosiaalipalveluna, jotka yhteen sovitetaan. Etenkin kansainvälistä suojelua saavalle henkilölle ja hänen perheenjäsenilleen kotoutumissuunnitelma olisi usein tarkoituksenmukaisinta laatia monialaisena kotoutumissuunnitelmana, johon myös kunta osallistuisi, sillä monilla kansainvälistä suojelua saavilla henkilöillä on usein sekä kasvu- ja sosiaalipalveluiden että kunnan palveluiden tarvetta. Usein etenkin kiintiöpakolaiset, jotka asettuvat heti Suomeen saavuttuaan kunnan asukkaaksi ilman vastaanottovaihetta tarvitsevat kasvu-, sosiaali-, ja asumis-, perhe- ja muiden palveluiden yhteensovittamista. Kotoutumissuunnitelmaan tulisi sisältyä ohjausta myös maakunnan terveystieteiden

luihin, mikäli maahanmuuttaja tarvitsisi niitä esimerkiksi traumataustansa tai muun syyn vuoksi sekä tarvittaessa ohjausta kuntoutuspalveluihin. Kotoutumissuunnitelmaa ei kuitenkaan laadittaisi sosiaalipalveluna, mikäli se olisi ilmeisen tarpeetonta esimerkiksi tilanteessa, jossa suunnitelma olisi laadittu riittävän kattavasti kasvupalvelun toimesta, eikä maahanmuuttajalla olisi maakunnan sosiaali- ja terveyspalveluiden tarvetta. Niiden kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden, jotka eivät ole välittömästi pyrkimässä työmarkkinoille, suunnitelma laadittaisiin lähtökohtaisesti aina sosiaalipalveluna, usein yhteistyössä kunnan kanssa.

On kuitenkin huomioitava, että myös muiden kuin kansainvälistä suojelua saaneiden maahanmuuttaja-asiakkaiden kohdalla voidaan tarvita kasvupalveluiden yhteensovittamista maakunnan sosiaali- ja terveyspalveluiden ja/tai kunnan kotoutumista edistävien palveluiden kanssa ja monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimista. Maakunnan sosiaalipalveluna laadittava kotoutumissuunnitelma laadittaisiin lähtökohtaisesti viranomaistoimintana maakunnan sosiaali- ja terveyspalveluiden liikelaitoksessa.

Säännöksellä olisi liittymäkohta esitykseen lain julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista 5 ja 13 §:iin, joissa edellä kuvatusti säädettäisiin palvelupisteistä työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun tarjoamiseksi sekä monialaisesta työllistymissuunnitelmasta. Moni maahanmuuttaja hyötyisi monialaisen yhteispalvelun palveluista ja maahanmuuttajia olisi tarvittaessa hyvä ohjata aktiivisesti monialaisen yhteispalvelun pariin.

Kasvupalveluiden maahanmuuttaja-asiakkaiden kohdalla tulee varmistaa maahanmuuttajien muiden asiakkaiden kanssa yhdenvertainen asema sekä kokonaisvaltaisen ja tarvittaessa monialaisen palvelutarpeen kannalta tarkoituksenmukaisin palveluihin pääsy ja ohjautuminen. Kasvupalveluissa järjestettävään kotoutumissuunnitelmaan voisi sisältyä maahanmuuttajan yksilölliseen tarpeeseen perustuen usein paitsi kotoutumiskoulutusta myös aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistamista ja tutkinnon tunnustamista, ammatillista kotoutumiskoulutusta, työkyvyn edistämistä sekä kotoutumiskoulutuksen jälkeistä oppilaitosten kanssa yhteistyössä tehtävää ohjausta maahanmuuttajalle parhaiten sopivalle koulutuspolulle, ml sujuvien siirtymien varmistaminen ammatilliseen koulutukseen, pätevöitymiskoulutuksiin sekä muihin mahdollisiin koulutusta ja työllistymistä yhdistäviin palvelumalleihin, muihin kasvupalveluihin tai työmarkkinoille.

Kuten 8 §:n 2 momentin perusteluissa tarkemmin selvennetään, maakunta voisi antaa palveluntuottajan hoidettavaksi kotoutumista edistäviä palveluita sekä maahanmuuttajan palveluprosessiin liittyviä toimia kasvupalvelu-uudistuksen tavoitteiden mukaisesti. Esityksellä laajennettaisiin mahdollisuutta tuottaa kotouttamisen palveluprosessiin liittyviä tehtäviä markkinoilla, sillä nykytilasta poiketen maakunta voisi antaa palveluntuottajan hoidettavaksi myös kotoutumissuunnitelman laatimisen ja tarkistamisen sekä suunnitelman toteutumisen seurannan. Palveluntuottajan mahdollisuuksista tuottaa palveluita ja hoitaa palveluprosessiin liittyviä tehtäviä säädettäisiin tarkemmin 8 §:n 2 momentissa perustuslain edellyttämä tarkoituksenmukaisuusharkinta huomioiden.

Silloinkin, kun kotoutumissuunnitelman laatii yksityinen palveluntuottaja, maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluisi vastuu siitä, että palveluntuottaja noudattaa sitä mitä alueiden kehittämisestä ja kasvupalvelussa annetussa lakiehdotuksessa ja julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annetun lain 3 § ja 15 §:ssä tehtävien antamisesta palveluntuottajalle ja palveluntuottajan velvollisuuksista säädetään ja tämän lain 2 luvun säännöksiä kotoutumissuunnitelman ja palveluiden tarjoamisen osalta.

Pykälän 2 momentin mukaan kunta osallistuisi maakunnan pyynnöstä kotoutumissuunnitelman laatimiseen. Esimerkiksi kansainvälistä suojelua saaneen henkilön kotoutumissuunnitel-

ma voisi monissa tapauksissa olla tarpeellista laatia yhteistyössä kunnan kanssa maakunnan ja kunnan palveluiden yhteensovittamiseksi. Kunta voisi laatia kotoutumissuunnitelman perustellusta syystä myös itsenäisesti maahanmuuttajan kanssa. Perusteltu syy voisi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, kun maahanmuuttaja tarvitsisi kotoutumisensa tueksi kunnan palveluita mutta ei lähtökohtaisesti olisi kasvupalveluiden tai sosiaalipalveluiden tarpeessa ja suunnitelman laatiminen kunnan kanssa olisi maahanmuuttajan edun mukaista, esimerkiksi mikäli tällä voitaisiin nopeuttaa kunnan palveluihin ohjaamista. Näin voisi olla esimerkiksi työvoiman ulkopuolella olevien koulutuksen osalta, etenkin lapsia kotona hoitavat vanhemmat olisi hyvä ohjata tehokkaasti kunnan koulutus- ja muihin palveluihin. Muita palveluita voisivat olla esimerkiksi sivistyspalvelut, terveyden, hyvinvoinnin ja osaamisen edistämisen palvelut samoin kuin asumisen, liikunnan, kulttuurin ja vapaa-ajan palvelut. Mikäli maahanmuuttaja olisi kuitenkin myös maakunnan palveluiden tarpeessa, tulisi maakunnan ja kunnan tehdä yhteistyötä kotoutumissuunnitelman laatimisessa.

Lisäksi pykälän 2 momentin mukaan maakunnan ja kunnan olisi huolehdittava siitä, että kotoutumissuunnitelman laatimisessa on käytettävissä henkilön yksilöllisiin tarpeisiin nähden riittävästi asiantuntemusta ja osaamista. Laatimisessa olisi riittävästi asiantuntemusta ja osaamista silloin, kun kotoutumissuunnitelma mahdollistaisi maahanmuuttajan ohjaamisen kotoutumista edistäviin palveluihin yksilön tarpeiden mukaisesti ja kokonaisvaltaisesti ilman, että hallinnonalojen tai palveluntuottajien palvelutarjonnan väliset rajat rajoittavat palveluihin ohjaamista. Velvoite korostuisi etenkin silloin kun maahanmuuttajalla on moniammatillisia tuen tarpeita.

Pykälän 3 momentin mukaan maakunta tai kunta voisi laatia kotoutumissuunnitelman myös muulle kuin 1 momentissa tarkoitetulle maahanmuuttajalle, jos kotoutumissuunnitelmalla voidaan edistää maahanmuuttajan pääsyä kotoutumista edistäviin palveluihin tai työelämään. Kotoutumissuunnitelman laatimisen tarvetta arvioitaessa otettaisiin huomioon maahanmuuttajan yksilölliset edellytykset ja tarpeet, jotka alkukartoituksessa olisi alustavasti selvitetty. Huomiota tulisi kiinnittää esimerkiksi siihen, voitaisiinko kotoutumissuunnitelman järjestämisellä edistää maahanmuuttajan pääsyä kotoutumista edistäviin palveluihin tai työelämään sekä siihen tarvitseeko maahanmuuttaja kotoutumiskoulutusta, omaehtoista opiskelua tai muita palveluja kotoutumisen tueksi.

Erityistä huomiota tulisi kiinnittää kotona lapsia hoitavien vanhempien kotoutumissuunnitelmien saatavuuteen. Kotoutumissuunnitelman avulla voitaisiin suunnitelmallisesti edistää kotona lapsia hoitavien vanhempien kotoutumista ja pääsyä kotoutumista edistäviin palveluihin. Kotivanhempien kotoutumista, erityisesti kielen ja yhteiskunnan tuntemusta edistämällä voitaisiin tukea myös lasten hyvinvointia ja koulumenestystä ja siten kasvun aikaista yhteiskunnallisuutta osallisuutta ja yhteenkuuluvuuden tunnetta. Edistämällä kotona lapsia hoitavien vanhempien kotoutumissuunnitelmien saatavuutta ja pääsyä kotoutumista edistävään koulutukseen tuettaisiin myös heidän pääsyään työmarkkinoille pitkällä tähtäimellä.

Etenkin ohjaus kotoutumista edistävään koulutukseen, esimerkiksi vapaan sivistystyön maahanmuuttajakoulutukseen, olisi kotona lapsia hoitaville vanhemmille keskeistä. Valtion kustantaa 100 % osuudella vapaan sivistystyön maahanmuuttajakoulutuksen, mikäli opiskelijalle on laadittu kotoutumissuunnitelma ja koulutus on hyväksytty opiskelijan kotoutumissuunnitelmaan. Kotivanhempien kotoutumissuunnitelmien järjestelmällisellä laatimisella voitaisiin tehostaa kotivanhempien kotoutumisen tukemisen kokonaisvaltaisuutta ja pitkäjänteisyyttä. Koulutuksen yhteydessä tulisi tarjota mahdollisuuksia vanhemman koulutuksen aikaiseen lastenhoitoon, jotta koulutukseen osallistuminen olisi tosiasiallisesti mahdollista.

Maassa oleskelun perusteella ei lähtökohtaisesti tulisi olla merkitystä arvioitaessa pykälän 3 momentin mukaista tarvetta kotoutumissuunnitelmalle, vaan suunnitelman laatiminen perustuisi arviolle siitä, onko maahanmuuttajalla todellista tarvetta suunnitelmalle ja onko suunnitelman laatimisesta saatavissa sellaista hyötyä, jotta se kannattaa tehdä. Maahanmuuttajalla tulisi olla myös tosiasiallisia mahdollisuuksia sitoutua ja osallistua suunnitelmassa sovittuihin palveluihin. Esimerkiksi opiskelijan tai työssä olevan maahanmuuttajan kohdalla kotoutumissuunnitelman laatimisesta ei olisi välttämättä saavutettavissa tarkoituksenmukaista hyötyä kotoutumisen kannalta, jos oleskelun Suomessa katsottaisiin olevan lähtökohtaisesti hyvin lyhytaikaista esimerkiksi myönnetyn oleskeluluvan pituuden perusteella tai jos henkilöllä ei olisi tosiasiallista mahdollisuutta osallistua suunnitelmassa sovittuihin palveluihin.

Silloinkin, kun kotoutumissuunnitelman laatii yksityinen palveluntuottaja, maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluisi vastuu siitä, että palveluntuottaja noudattaa sitä mitä alueiden kehittämisestä ja kasvupalvelussa annetussa lakiehdotuksessa ja julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annetun lain 3 § ja 15 §:ssä tehtävien antamisesta palveluntuottajalle ja palveluntuottajan velvollisuuksista säädetään ja tämän lain 2 luvun säännöksiä kotoutumissuunnitelman ja palveluiden tarjoamisen osalta.

Pykälän 2 momentin mukaan kunta osallistuisi maakunnan pyynnöstä kotoutumissuunnitelman laatimiseen. Esimerkiksi kansainvälistä suojelua saaneen henkilön kotoutumissuunnitelma voisi monissa tapauksissa olla tarpeellista laatia yhteistyössä kunnan kanssa maakunnan ja kunnan palveluiden yhteensovittamiseksi. Kunta voisi laatia kotoutumissuunnitelman perustellusta syystä myös itsenäisesti maahanmuuttajan kanssa. Perusteltu syy voisi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, kun maahanmuuttaja tarvitsisi kotoutumisensa tueksi kunnan palveluita mutta ei lähtökohtaisesti olisi kasvupalveluiden tai sosiaalipalveluiden tarpeessa ja suunnitelman laatiminen kunnan kanssa olisi maahanmuuttajan edun mukaista, esimerkiksi mikäli tällä voitaisiin nopeuttaa kunnan palveluihin ohjaamista. Näin voisi olla esimerkiksi työvoiman ulkopuolella olevien koulutuksen osalta, etenkin lapsia kotona hoitavat vanhemmat olisi hyvä ohjata tehokkaasti kunnan koulutus- ja muihin palveluihin. Muita palveluita voisivat olla esimerkiksi sivistyspalvelut, terveyden, hyvinvoinnin ja osaamisen edistämisen palvelut samoin kuin asumisen, liikunnan, kulttuurin ja vapaa-ajan palvelut. Mikäli maahanmuuttaja olisi kuitenkin myös maakunnan palveluiden tarpeessa, tulisi maakunnan ja kunnan tehdä yhteistyötä kotoutumissuunnitelman laatimisessa.

Lisäksi pykälän 2 momentin mukaan maakunnan ja kunnan olisi huolehdittava siitä, että kotoutumissuunnitelman laatimisessa on käytettävissä henkilön yksilöllisiin tarpeisiin nähden riittävästi asiantuntemusta ja osaamista. Laatimisessa olisi riittävästi asiantuntemusta ja osaamista silloin, kun kotoutumissuunnitelma mahdollistaisi maahanmuuttajan ohjaamisen kotoutumista edistäviin palveluihin yksilön tarpeiden mukaisesti ja kokonaisvaltaisesti ilman, että hallinnonalojen tai palveluntuottajien palvelutarjonnan väliset rajat rajoittavat palveluihin ohjaamista. Velvoite korostuisi etenkin silloin kun maahanmuuttajalla on moniammatillisia tuen tarpeita.

Pykälän 3 momentin mukaan maakunta tai kunta voisi laatia kotoutumissuunnitelman myös muulle kuin 1 momentissa tarkoitettulle maahanmuuttajalle, jos kotoutumissuunnitelmalla voidaan edistää maahanmuuttajan pääsyä kotoutumista edistäviin palveluihin tai työelämään. Kotoutumissuunnitelman laatimisen tarvetta arvioitaessa otettaisiin huomioon maahanmuuttajan yksilölliset edellytykset ja tarpeet, jotka alkukartoituksessa olisi alustavasti selvitetty. Huomiota tulisi kiinnittää esimerkiksi siihen, voitaisiinko kotoutumissuunnitelman järjestämisellä edistää maahanmuuttajan pääsyä kotoutumista edistäviin palveluihin tai työelämään sekä siihen tarvitseeko maahanmuuttaja kotoutumiskoulutusta, omaehtoista opiskelua tai muita palveluja kotoutumisen tueksi.

Erityistä huomiota tulisi kiinnittää kotona lapsia hoitavien vanhempien kotoutumissuunnitelmien saatavuuteen. Kotoutumissuunnitelman avulla voitaisiin suunnitelmallisesti edistää kotona lapsia hoitavien vanhempien kotoutumista ja pääsyä kotoutumista edistäviin palveluihin. Kotivanhempien kotoutumista, erityisesti kielen ja yhteiskunnan tuntemusta edistämällä voitaisiin tukea myös lasten hyvinvointia ja koulumenestystä ja siten kasvun aikaista yhteiskunnallisuutta osallisuutta ja yhteenkuuluvuuden tunnetta. Edistämällä kotona lapsia hoitavien vanhempien kotoutumissuunnitelmien saatavuutta ja pääsyä kotoutumista edistävään koulutukseen tuettaisiin myös heidän pääsyään työmarkkinoille pitkällä tähtäimellä.

Etenkin ohjaus kotoutumista edistävään koulutukseen, esimerkiksi vapaan sivistystyön maahanmuuttajakoulutukseen, olisi kotona lapsia hoitaville vanhemmille keskeistä. Valtion kustantaa 100 % osuudella vapaan sivistystyön maahanmuuttajakoulutuksen, mikäli opiskelijalle on laadittu kotoutumissuunnitelma ja koulutus on hyväksytty opiskelijan kotoutumissuunnitelmaan. Kotivanhempien kotoutumissuunnitelmien järjestelmällisellä laitimisella voitaisiin tehostaa kotivanhempien kotoutumisen tukemisen kokonaisvaltaisuutta ja pitkäjänteisyyttä. Koulutuksen yhteydessä tulisi tarjota mahdollisuuksia vanhemman koulutuksen aikaiseen lastenhoitoon, jotta koulutukseen osallistuminen olisi tosiasiallisesti mahdollista.

Maassa oleskelun perusteella ei lähtökohtaisesti tulisi olla merkitystä arvioitaessa pykälän 3 momentin mukaista tarvetta kotoutumissuunnitelmalle, vaan suunnitelman laatiminen perustuisi arviolle siitä, onko maahanmuuttajalla todellista tarvetta suunnitelmalle ja onko suunnitelman laitimisesta saatavissa sellaista hyötyä, jotta se kannattaa tehdä. Maahanmuuttajalla tulisi olla myös tosiasiallisia mahdollisuuksia sitoutua ja osallistua suunnitelmassa sovittuihin palveluihin. Esimerkiksi opiskelijan tai työssä olevan maahanmuuttajan kohdalla kotoutumissuunnitelman laitimisesta ei olisi välttämättä saavutettavissa tarkoituksenmukaista hyötyä kotoutumisen kannalta, jos oleskelun Suomessa katsottaisiin olevan lähtökohtaisesti hyvin lyhytaikaista esimerkiksi myönnetyn oleskeluluvan pituuden perusteella tai jos henkilöllä ei olisi tosiasiallista mahdollisuutta osallistua suunnitelmassa sovittuihin palveluihin.

14 §. *Perheen kotoutumissuunnitelma.* Ehdotetun pykälän mukaan maakunta laatisi yhteistyössä kunnan kanssa perheen kotoutumissuunnitelman, jos perheen kokonaistilanne sitä edellyttää. Perheen kotoutumissuunnitelman tarvetta arvioitaessa kiinnitettäisiin erityistä huomiota lapsen tai nuoren kehitystä tukevan ja ohjaavan vanhemmuuden edellytyksiin sekä vanhempien monialaisen tuen ja koulutuksen tarpeisiin.

Perheen kotoutumissuunnitelman tarvetta arvioitaessa kiinnitettäisiin huomiota perheen kokonaistilanteeseen. Perheen kotoutumissuunnitelmassa kiinnitetään huomiota jokaisen perheenjäsenen kotoutumisen ja osallisuuden mahdollisuuksiin. Etenkin suunnitelma voisi olla tarpeen silloin, kun arvetta tukea lapsen tai nuoren kehitystä vanhemmuutta vahvistamalla.

Perheen kotoutumissuunnitelman tavoitteena on tukea perhettä maahanmuuton alkuvaiheen aiheuttamissa haasteissa, joita voi muodostua esimerkiksi suomen / ruotsin kielen taidon puutteen, yhteiskunnan ja sen palvelurakenteen tuntemattomuuden sekä sosiaalisten verkostojen vähäisyyden takia. Perheen kotoutumissuunnitelmalla voidaan ehkäistä perheenjäsenten eritahtisesta kotoutumisesta aiheutuvia ristiriitoja perheessä sekä edistää sukupuolien välistä tasa-arvoa samoin kuin tukea vanhempia kasvatustehtävässä sekä lasten ja nuorten koulunkäynnistä ja opiskelusta suoriutumisessa.

Maahanmuuttajaperheen tarpeet saattavat koskea muun muassa kotona lapsia hoitavien vanhempien pääsyä palveluihin, lasten hoidon järjestämistä, lasten koulunkäyntiä, mahdollisesti sairaiden ja vammaisten perheenjäsenten hoitoa ja huolenpitoa ja asumiseen liittyviä järjestelyjä. Perheen kotoutumissuunnitelmassa tulisi kiinnittää huomiota perheen kaikkien jäsenten

pääsyyn palveluihin, sillä erityisesti maahanmuuttajanaiset ja heidän myötäan pienet lapset jäävät helposti kotiin ja kotoutumispalveluiden ulkopuolelle, koska saatavilla ei ole riittävästi heidän elämäntilanteeseensa sopivia palveluita eikä tieto saatavilla olevista palveluista välttämättä tavoita heitä. Suomalaiseen yhteiskuntaan osallistuminen saattaa myös vaikeutua, mikäli puoliso ei tue osallistumista kieliopintoihin ja muuhun kodin ulkopuoliseen toimintaan. Erityisen haavoittuvassa asemassa ovat perheväkivallan uhrin. Mahdollisen perheväkivallan tunnistaminen ja siihen puuttuminen tulisi huomioida perheen kotoutumissuunnitelmaa laadittaessa.

Kodin ja koulun yhteistyö kasvatuksessa edistää kotoutumista. Oppimisvaikeuksista kärsivät lapset, jotka tarvitsevat erityistä tukea koululta ja perheeltä, tulisi tunnistaa perheen suunnitelmassa. Perheen kotoutumissuunnitelmassa määriteltyjen tukitoimien toteutuksessa esimerkiksi neuvolalla, varhaiskasvatuksella, koululla ja nuoriso- ja liikuntatoimella on keskeinen rooli. Perheen kotoutumissuunnitelmalla voidaan koordinoita perheelle annettavaa tukea kunnan ja maakunnan moniammattillisena yhteistyönä kolmannen sektorin palvelut aktiivisesti mukaan ottaen. Suunnitelmassa huomioitaisiin myös alaikäisten tarpeiden vaatimia palveluja.

15 §. Alaikäisen kotoutumissuunnitelma. Pykälässä säädettäisiin alaikäiselle maahanmuuttajalle laadittavasta alkukartoituksesta ja kotoutumissuunnitelmasta. Pykälän 1 momentin mukaan maakunta laatisi yhteistyössä kunnan kanssa alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman alaikäisenä ilman huoltajaa saapuneelle ja oleskeluluvan saaneelle maahanmuuttajalle. Muulle alaikäiselle laadittaisiin alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma, jos siihen on alaikäisen yksilöllisistä olosuhteista johtuva tarve.

Kaikille Suomeen muuttaville alaikäisille maahanmuuttajille ei olisi siis tarpeellista laatia omaa yksilöllistä kotoutumissuunnitelmaa. Suunnitelman tarvetta arvioitaessa ja suunnitelmaa laadittaessa olisi selvitettävä lapsen toivomukset ja mielipide sekä otettava ne huomioon lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavalla siten kuin 4 §:ssä tarkemmin säädetään. Maakunnan tulisi järjestää molemmat palvelut yhdessä kunnan kanssa. Lisäksi 1 momentissa säädettäisiin siitä, että jos maahanmuuttaja olisi 18 vuotta täytettyään 50 §:n 2 momentissa tarkoitettujen tukitoimenpiteiden tai palveluiden tarpeessa, sovittaisiin näistä 12 §:ssä tarkoitetussa kotoutumissuunnitelmassa. Tämän lain 50 §:n 2 momentissa säädetään siitä, että ilman huoltajaa oleva lapsi tai nuori voi olla tukitoimenpiteiden tai lastensuojelun jälkihuoltoon rinnasteisten palveluiden piirissä, kunnes hän täyttää 21 vuotta. Tällöin hänelle täysi-ikäistyttyään ei tehtäisi alaikäisen kotoutumissuunnitelmaa vaan ns. normaali kotoutumissuunnitelma 12 §:n mukaisesti.

Pykälän 2 momentin mukaan alaikäisen kotoutumissuunnitelma olisi alaikäisen maahanmuuttajan alkukartoitusta täydentävä yksilöllinen suunnitelma niistä palveluista, joiden tarkoituksena on tukea alaikäisen kasvua, kehitystä, ja hyvinvointia sekä oppimisvalmiuksia ja oman äidinkielen ja suomen tai ruotsin kielen taidon kehittymistä. Yksilöllinen alaikäisen kotoutumissuunnitelma voisi sisältää paitsi perusopintoja ja ammatillisia opintoja, myös oman äidinkielen opetusta, lukio-opintoja, korkeakoulututkintoon johtavaa koulutusta sekä täydennyskoulutusta ja jatkokoulutusta. Opiskelun tukemisen ohella lapsi tai nuori voi tarvita sosiaali- ja terveyspalveluita. Hän voi olla esimerkiksi lastensuojelutoimenpiteiden tarpeessa ja tarvita myös lastensuojelun jälkihuoltoa. Ilman huoltajaa maassa oleva nuori voi tarvita lastensuojelun jälkihuoltoon rinnasteisia palveluita, vaikka ei olisi muuten ollut lastensuojelutoimenpiteiden tarpeessa. Kotoutumista edistävänä toimenpiteinä suunnitelma voisi sisältää myös nuorten osallistumista esimerkiksi nuorten työpajatoimintaan sekä erilaisiin harrastuksiin, järjestö- ja vapaa-ajan toimintaan, jotka tukisivat nuorten sosiaalista vahvistamista. Keskeisiä toimijoita lasten ja nuorten kotoutumisen kannalta ovat maakunnan ja sosiaali- ja terveyshuollon edustajat ja kunnan opetus-, nuoriso- liikunta- ja kulttuuritoimen edustajat.

Lapsen tai nuoren tuen tarve käy useimmiten ilmi koulussa tai päivähoidossa sekä sosiaalitoimen tai terveydenhuollon palveluja käytettäessä. Kotoutumissuunnitelman tarvetta arvioitaessa tulisi kiinnittää huomiota lapsen ja nuoren mahdollisuuksiin terveyttä ja kehitystä tukevaan elämään, mahdollisuuksiin suoriutua ikätasonsa mukaisessa koulutuksessa sekä vanhempien valmiuksiin tukea lapsen ja nuoren kehitystä ja koulunkäyntiä.

Erityistä tukea tarvitsevat myös yläasteikäisenä tai vanhempana Suomeen muuttaneet heikon tai vähäisen koulutaustan omaavat nuoret, joilla saattaa olla suuriakin kouluttautumiseen liittyviä ongelmia. Myös näille nuorille tulisi aina laatia yksilöllinen kotoutumissuunnitelma, joka turvaisi perusopetuksen, kotoutumista edistävää ammatillista ja muuta koulutusta ja muita palveluja pitkäjänteisesti. Tämän ryhmän osalta olisi 17 vuotta täyttäneiden osalta työttömyys-turvallaissa säädettyjen edellytysten täyttyessä mahdollista tukea heidän perusopetuksen oppimäärän suorittamista enintään 48 kuukauden ajan omaehtoisina opintoina työttömyysetuudella. Peruskouluopintojen loppuunsaattaminen edistäisi nuorten mahdollisuutta päästä jatkokoulutukseen ja sitä kautta työelämään sekä estää syrjäytymistä. Alaikäisen kotoutumissuunnitelman laatiminen ja siinä sovittuihin palveluihin osallistuminen olisi erityisen tärkeää nuorten mahdollisen myöhemmän syrjäytymiskehityksen välttämiseksi.

Maahanmuuttajanuorten yksilöllisen ohjaus- ja neuvontapalvelun järjestämisen ja syrjäytymisen ehkäisyn kannalta tulisi huomioida myös nuorisolakiin tehdyt muutokset vuonna 2016. Nuorisolain tavoitteena on edistää nuorten osallisuutta ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä kykyä ja edellytyksiä toimia yhteiskunnassa, tukea nuorten kasvua, itsenäistymistä, yhteisöllisyyttä sekä niihin liittyvää tietojen ja taitojen oppimista samoin kuin nuorten harrastamista ja toimintaa kansalaisyhteiskunnassa, edistää nuorten yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa ja oikeuksien toteutumista sekä parantaa nuorten kasvu- ja elinoloja. Nuorisolain 9 §:n mukaan paikallisten viranomaisten monialaisen yhteistyön yleistä suunnittelua ja toimeenpanon kehittämistä varten kunnassa on oltava ohjaus- ja palveluverkosto tai muu vastaava yhteistyöryhmä, jonka kohde-ryhmänä ovat kaikki kunnassa asuvat nuoret. Verkoston tai muun vastaavan yhteistyöryhmän tehtävänä on esimerkiksi edistää nuorille suunnattujen palvelujen yhteensovittamista, yhteisiä menettelytapoja nuoren palveluihin ohjaamisessa sekä tiedonvaihdon sujuvuutta.

Pykälän 3 momentin mukaan alaikäisen kotoutumissuunnitelma laadittaisiin yhdessä lapsen tai nuoren ja hänen huoltajansa tai edustajansa kanssa. Suunnitelma sovitettaisiin yhteen alaikäiselle laadittavien muiden asiaan liittyvien suunnitelmien kanssa. Alaikäisen huoltajan tai edustajan suostumuksella voitaisiin laatia kotouttamista ja muita alaikäisen maahanmuuttajan tarvitsemia palveluita koskeva yhteinen suunnitelma.

Lasten ja nuorten osalta olisi ratkaisevaa viranomaisten sitoutuminen kotoutumista edistävien palveluiden järjestämiseen sekä lapsen huoltajan tai edustajan osallistuminen suunnitelman laatimiseen ja toimeenpanoon. Ilman huoltajaa olevan alaikäisen edustamisesta säädetäisiin 8 luvussa. Yhteensovittamisella vältettäisiin päällekkäisyydet ja varmistettaisiin, että eri suunnitelmat täydentävät toisiaan. Yhteensovittamisen ja yhdistämisen tavoitteena olisi, että alaikäinen saisi moniammatillisen ja parhaiten itselleen soveltuvan palvelukokonaisuuden useiden rinnakkaisten, erillisten palvelujen sijasta. Yhteisellä suunnitelmalla ja monialaisella yhteistyöllä myös edistettäisiin julkisten varojen tehokasta käyttöä. Yhteisen suunnitelman laatiminen ei kuitenkaan saa loukata yksilön tietosuojaa.

Alaikäisen suunnitelma laadittaessa olisi hyvä huomioida nuorille suunnatun ohjaamotoiminnan mahdollisuudet. Lakiesityksessä julkisista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluista 5 §:ssä säädetäisiin maakunnan velvollisuudesta järjestää yhteistyössä alueensa kuntien ja muiden toimijoiden kanssa erityisesti nuorille tarkoitettuja palvelupisteitä, joissa nuoret voisivat saada ilman ajanvarausta monialaisesti tietoa sekä henkilökohtaista neuvontaa, ohja-

usta ja tukea opiskelumahdollisuuksiin, työllistymiseen ja erilaisiin elämänhallintaan liittyvissä tilanteissa. Tarkoitus on, että nuorille suunnatut palvelupisteet toimisivat nykyisen Ohjaamo-toimintamallin mukaisesti niin sanottuina monialaisina matalan kynnyksen palvelupisteinä.

16 §. *Kotoutumissuunnitelman laatiminen, kesto ja tarkistaminen.* Ehdotetussa pykälässä säädetäisiin kotoutumissuunnitelman laatimisesta, kestosta ja tarkistamisesta sekä määriteltäisiin kotoutumissuunnitelmaa koskevat määräajat.

Pykälän 1 momentin mukaan kotoutumissuunnitelma olisi laadittava viimeistään kuukauden kuluttua alkukartoituksen laatimisesta. Kotoutumissuunnitelma tulisi kuitenkin laatia mahdollisimman nopeasti maahantulon jälkeen, millä tuettaisiin viiveetöntä ohjautumista tarkoituksenmukaisiin palveluihin sekä kotoutumisprosessin etenemistä ja resurssien tehokasta käyttöä. Suunnitelma olisi laadittava viimeistään kolmen vuoden kuluttua ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä taikka oleskeluoikeuden rekisteröimisestä. Tämän ajan kuluttua voidaan maahanmuutosta katsoa olevan sen verran aikaa, ettei kotoutumissuunnitelmaan uutena toimenpiteenä olisi tarkoituksenmukaista enää käynnistää. Tällöin maahanmuuttaja todennäköisesti olisi kolmen vuoden maassa oleskelunsa aikana omatoimisesti oppinut riittävässä määrin kieltä sekä yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja. Määräaika vastaa voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Kotoutumissuunnitelman laatija ohjaisi maahanmuuttajan hakeutumaan kotoutumiskoulutukseen, omaehtoiseen koulutukseen tai muuhun kotoutumista ja työllistymistä edistävään palveluun kuukauden kuluessa kotoutumissuunnitelman laatimisesta. Ohjauksessa tulee huomioida alkukartoitukseen perustuva maahanmuuttajan palvelutarve ja aikaisempi osaaminen samoin kuin varmistaa ohjauksen pitkäjänteisyys, jotta ohjaus kotoutumiskoulutukseen ja muuhun kotoutumisen ja työllistymisen tukeen sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla olevaan aikuisten maahanmuuttajien perusopetukseen, luku- ja kirjoitustaidon opetukseen, tutkintoon johtavaan koulutukseen, pätevyitysmiskoulutukseen sekä muuhun koulutukseen ja koulutusten välisiin siirtymiin toteutuu tarkoituksenmukaisella tavalla sekä kotoutumissuunnitelmaa laadittaessa että tarkistettaessa. Pitkäjänteistä osaamisen kehittämistä tarvitsevien henkilöiden osalta myös palveluiden yhteensovittaminen ja soveltuvien palveluketjujen muodostaminen etenkin sosiaali- ja terveyspalveluiden ja kunnan palveluiden kanssa on oleellista. Ohjauksen pitkäjänteisyys edellyttää viranomaisten, koulutuksen järjestäjien ja yksityisten palveluntuottajien tiivistä yhteistyötä ohjausprosessin eri vaiheissa.

Asiakkaan oikeuteen valita palveluntuottaja säädetään tarkemmin 8 §:n 3 momentissa.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelman kesto määräytyisi yksilöllisesti maahanmuuttajan omien tavoitteiden, työ- ja koulutushistorian sekä hänelle suunniteltujen ja tarjottujen palvelujen perusteella. Ensimmäinen kotoutumissuunnitelma laadittaisiin enintään yhden vuoden ajaksi. Suunnitelmia ei tulisi laatia kaavamaisesti pitemmäksi aikaa kuin on tosiasiallisesti tarvetta, vaan suunnitelman laatimisessa tulisi ottaa huomioon maahanmuuttajien yksilölliset eroavaisuudet ja tarpeet. Suunnitelma voitaisiin laatia myös yhtä vuotta lyhyemmäksi ajaksi.

Erityisiä toimenpiteitä tarvitseville maahanmuuttajille kotoutumissuunnitelmat laadittaisiin yleensä pitemmäksi aikaa kuin nopeasti työmarkkinoille pyrkivälle maahanmuuttajalle. Selvitysten mukaan kotouttamisen tuloksellisuus näyttäisi riippuvan jopa enemmän siitä, kuinka pian maahanmuuttajalla on mahdollisuus päästä kotoutumista edistäviin palveluihin kuin kotouttamiseen käytettävän ajan pituudesta.

Kotoutumissuunnitelmaan oikeuttava enimmäisaika olisi kolme vuotta ensimmäisen kotoutumissuunnitelman allekirjoittamisesta. Aikaa, jona maahanmuuttajalla on oikeus kotoutumissuunnitelmaan, voitaisiin pidentää enintään kahdella vuodella, jos se on perusteltua sen vuoksi, että maahanmuuttaja tarvitsee kotoutuakseen erityisiä toimenpiteitä. Maahanmuuttajat ovat maahan tullessaan varsin eri 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 muuhun yhteiskunnalliseen osallistumiseen. Osa maahanmuuttajista taas tarvitsee pidemmän kotoutumisajan ja tehostetumpia kotoutumispalveluita. Kotoutumissuunnitelmat eivät siten voi olla sisällöltään eivätkä kestoaltaan kaavamaisia. Esimerkiksi aikuisten perusopetuksen suorittaminen voisi olla syy pidentää enimmäisaikaa.

Jos kotoutumissuunnitelmaa ei ole tilapäisesti voitu toteuttaa vamman, sairauden, äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaan vuoksi tai muusta näihin verrattavasta syystä, kotoutumissuunnitelmaan oikeuttavaa enimmäisaikaa voitaisiin pidentää vastaavasti. Maahanmuuttajan kotoutumisprosessin kannalta olisi kohtuutonta, jos edellä mainitut syyt lyhentäisivät kotoutumissuunnitelman voimassaolon enimmäisaikaa. Vamman tai sairauden tulisi haitata tosiasiallisesti kotoutumissuunnitelmassa sovittuihin palveluihin osallistumista ja siitä tulisi esittää esimerkiksi lääkärinlausunto, jossa tähän otettaisiin kantaa. Mahdollinen pidentäminen ei koskisi kuitenkaan hoitovapaaseen oikeuttavaa aikaa. Pykälän 2 momenttia tarkennettaisiin selvyyden vuoksi sen osalta, että enimmäisajan pidentäminen laissa mainittujen tilapäisten katkosten vuoksi koskee myös 5 vuoden enimmäisaikaa.

Pykälän 3 momentin mukaan maakunnan ja kunnan olisi seurattava kotoutumissuunnitelman toteutumista. Etenkin seurattaisiin, miten sovitut toimenpiteet ja palvelut edistävät maahanmuuttajan kotoutumista ja onko tarvetta sopia muutoksista kotoutumissuunnitelmaan. Kasvupalveluna laadittava kotoutumissuunnitelma tarkistettaisiin siten kuin julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annetun lakiehdotuksen 11 §:ssä säädetään. Säännöksen mukaan työttömän työnhakijan palvelutarve on arvioitava aina, kun työttömyys on edellisen palvelutarvearvion jälkeen kestänyt yhdenjaksoisesti kolme kuukautta. Sosiaali- ja terveystieteiden palveluna ja kunnan palveluna laadittava kotoutumissuunnitelma tarkistettaisiin palvelutarpeen mukaisesti tai vähintään kerran vuodessa. Suunnitelma voitaisiin tarkistaa myös osapuolten sitä erikseen pyytäessä.

17 §. *Maahanmuuttajan velvollisuus noudattaa kotoutumissuunnitelmaa.* Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin maahanmuuttajan velvollisuudesta noudattaa kotoutumissuunnitelmaa ja suunnitelman noudattamatta jättämisen sanktioista. Pykälä vastaisi sisällöllisesti voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Kotoutumissuunnitelmaa laadittaessa järjestämisvastuussa oleva maakunta tai kunta selvittäisi maahanmuuttajalle suunnitelmasta ja siihen liittyvistä palveluista aiheutuvat oikeudet ja velvollisuudet siten, että hän ne ymmärtää. Tämä voisi tapahtua yleensä suullisesti, mutta usein kirjallinen selvitys voisi olla tärkeämpää myöhempien epäselvyyksien välttämiseksi.

Maahanmuuttajan olisi osallistuttava kotoutumissuunnitelmansa laatimiseen ja tarkistamiseen sekä hakeuduttava ja osallistuttava säännöllisesti kotoutumissuunnitelmassa sovittuihin palveluihin.

Kotoutuminen edistyy paremmin, mikäli maahanmuuttaja itse aktiivisesti sitoutuu kotoutumisprosessiin hankkimalla yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia taitoja ja valmiuksia osallistumalla viranomaisten tai muiden tahojen järjestämiin kotoutumista edistäviin palveluihin. Tämän vuoksi maahanmuuttaja olisi velvollinen noudattamaan suunnitelmaansa sekä hakeu-

tumaan ja osallistumaan suunnitelmassa sovittuihin palveluihin, jotka tukevat hänen kotoutumistaan ja työllistymistään.

Lisäksi ehdotetun pykälän 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 yksilöidysti sovittuun palveluun, hänen oikeuttaan työttömyysetuuteen voidaan rajoittaa siten kuin työttömyysturvalaissa säädetään tai toimeentulotukea alentaa siten kuin toimeentulotuesta annetussa laissa säädetään.

Lasten ja nuorten osalta velvollisuus liittyisi lähinnä oppivelvollisuuden suorittamiseen. Muiden kuin työttöminä työnhakijoina olevien velvollisuudet muotoutuvat heidän omien sitoumustensa perusteella. Tämä koskee myös oppivelvollisuutensa suorittaneita alle 17-vuotiaita nuoria.

18 §. *Kotoutumiskoulutus.* Pykälän 1 momentin mukaan kotoutumiskoulutuksen tavoitteena on edistää maahanmuuttajien kielellisiä valmiuksia, työllistymistä ja pääsyä jatko-opintoihin sekä yhteiskunnallista osallisuutta. 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 pääajatuksat ja keskeiset yksityiskohdat. Puheessa hänen tulisi osata viestiä itselleen tärkeistä asioista myös hieman vaativammassa tilanteissa ja selviytyä arkitilanteista ja epävirallisista keskusteluista. Luetun ymmärtämisen tavoitteena on pystyä lukemaan monenlaisia, muutaman sivun pituisia tekstejä ja ymmärtää tekstin pääajatuksat, avainsanat ja tärkeät yksityiskohdat. Kirjoittamisessa pyrittäisiin selväpiirteisen, sidosteisen tekstin kirjoittamiseen ja tutun tiedon välittämiseen tehokkaasti tavallisimmissa kirjallisen viestinnän muodoissa.

Kotoutumissuunnitelmassa voitaisiin sopia tavoitteen asettamisesta alemmalle tasolle, mikäli sille olisi erityisiä perusteita. Tällaisia perusteita voisivat olla esimerkiksi maahanmuuttajan ikä, sairaus tai vamma.

Pykälän 2 momentin mukaan kotoutumiskoulutuksena annettaisiin oppivelvollisuusiän ylittäneelle maahanmuuttajalle suomen tai ruotsin kielen opetusta sekä ammatillisten ja muiden työelämässä tarvittavien valmiuksien opetusta, ammatillista suunnittelua ja ohjausta jatko-opintoihin tai työmarkkinoille. Kotoutumiskoulutuksena annettaisiin myös muuta opetusta, joka edistää yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja elämänhallintaan liittyviä valmiuksia. 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 laajuus voi vaihdella yksilöllisesti opiskelijan pohjakoulutuksen, taitojen ja tavoitteiden perusteella.

Pykälän 3 momentin mukaan kotoutumiskoulutukseen voisi sisältyä myös moniammatillista aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistamista ja tutkinnon tunnustamista. Koulutukseen sisältyvällä osaamisen tunnistamisella tuettaisiin kotoutumiskoulutuksen yksilöllistämistä maahanmuuttajan tarpeisiin, ml ammatillinen kotoutumiskoulutus sekä kotoutumiskoulutuksen jälkeistä ohjautumista maahanmuuttajalle parhaiten sopivalle koulutuspolulle, ml ammatillinen koulutus, pätevyitysmiskoulutus ja muut mahdolliset koulutusta ja työllistymistä yhdistävät mallit. Koulutuksen aikaisella ohjauksella tuettaisiin opiskelijan etenemistä kotoutumiskoulu-

tuksen sisällä sekä siirtymistä sujuvaan siirtymistä koulutuksen jälkeisiin jatko-opintoihin, muihin palveluihin tai työmarkkinoille.

Pykälän 4 momentin mukaan kotoutumiskoulutusta annettaisiin lähtökohtaisesti Opetushallituksen laatimien opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti. 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.

Koulutuksen järjestämisessä huomioitaisiin vuonna 2016 hyväksytyt uudet aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen toteutusmallit. Uusien toteutusmallien lähtökohtana on ollut nopeuttaa työelämään ja jatko-opintoihin johtavaa polkua laatimalla moduuleita kohde-ryhmittäin esimerkiksi ammatillisiin opintoihin, yrittäjyyteen, vapaaehtoistyöhön, verkko/etäopiskeluun tai muuhun omaehtoiseen opiskeluun lähiopetusjaksojen välillä. Lisäksi tavoitteena on muun muassa koulutuksen toteutustapojen monipuolistaminen. Koulutusmoduulien sisällä ja välillä voi olla esimerkiksi työpaikalla tapahtuvaa oppimista, työelämään tutustumisjaksoja, työkokeiluja, palkkatuetta työtä ja kolmannen sektorin palveluja.

Kotoutumiskoulutuksen toteutuksen monimuotoistaminen useisiin rinnakkaisiin vaihtoehtoihin sisällöltään erilaisiin toteutuksiin edellyttää, että eri osapuolten tulee kehittää ja resursoida koulutukseen ohjaamista ja opintojen etenemisen arviointia koulutuksen henkilökohtaistamista ja muiden kasvupalveluiden ja opintojen vuorottelua kotoutumista ja työllistymistä tukevana elementteinä.

19 §. Kotoutumiskoulutuksen järjestäminen. Pykälän 1 momentin mukaan kotoutumiskoulutusta järjestettäisiin pääsääntöisesti kasvupalvelukoulutuksena siten kuin julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annetun lakiehdotuksen (/) 20 §:ssä säädetään. Maakunta vastaisi siitä, että maakunnassa on tarjolla kasvupalveluna tarjottavaa kotoutumiskoulutusta. Säännös vastaisi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lakiehdotuksen (/) 17 §:ää, jonka mukaan maakunta vastaa siitä, että maakunnassa on tarjolla rekrytointi- ja osaamispalveluita.

Kasvupalveluna tarjottavaa kotoutumiskoulutusta voidaan järjestää suomen tai ruotsin kielellä. Valtioneuvoston kansalliskielistrategiaa koskevan periaatepäätöksen (2012) mukaan Suomeen asettuville ulkomaalaisille tulee antaa kotoutumislain mukaisissa palveluissa järjestelmällisesti tietoa Suomen kaksikielisyydestä ja suomen- ja ruotsin kielen kurssitarjonnasta sekä kaksikielisyyden merkityksestä työmarkkinoilla. Lisäksi periaatepäätöksessä suositellaan, että erityisesti kaksikielisillä paikkakunnilla aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen hankinnassa otetaan huomioon suomen ja ruotsin kielen koulutustarpeet, jotta työelämälähtöinen suomen ja ruotsin oppiminen on mahdollista.

Pykälän 2 momentin mukaan maakunnan kasvupalveluna järjestämän kotoutumiskoulutuksen opiskelijavalintaan, opiskelijan oikeuksiin ja velvollisuuksiin, koulutuksen keskeyttämiseen sekä koulutukseen liittyvään työssä oppimiseen ja koulutuksen yhteishankintaan sovelletaan mitä julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annetun lakiehdotuksen 20–23 §:ssä ja 35 §:ssä säädetään.

Pykälän 3 momentin mukaan maakunnan vastuulle kuuluisi lisäksi kotoutumiskoulutuksen yhteensovittaminen julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annetun lain 17 §:ssä tarkoitettujen osaamisen kehittämispalveluiden sekä työkokeilun ja muiden kasvupalveluiden samoin kuin kansallisen koulutusjärjestelmän kanssa siten, että maahanmuuttajien käytössä on yhteen sovitettuja työllistymistä ja ammatillista osaamista edistäviä palvelu-

kokonaisuuksia. Eri palveluiden suunnittelun ja toteuttamisen yhteensovittamisella varmistettaisiin, että maahanmuuttajalla olisi tarjolla tarkoituksen mukaisia osaamisen kehittämisen palvelukokonaisuuksia, jotka vastaisivat sekä eri maahanmuuttajaryhmien että alueen työmarkkinoiden tarpeisiin. Tehokas yhteen sovittaminen kansallisen koulutusjärjestelmän kanssa olisi oleellista maahanmuuttajien aiemman osaamisen tunnistamisessa ja yhteistyössä oppilaitosten kanssa oikealla koulutuspolulle ohjaamiseksi.

Pykälän 4 momentin mukaan maakunta voisi halutessaan järjestää kotoutumiskoulutusta oppivelvollisuusiän ylittäneille maahanmuuttajille myös muuna kuin kasvupalveluna annettavana koulutuksena, esimerkiksi työmarkkinoiden ulkopuolella oleville ja erityistä tukea tarvitseville maahanmuuttajille edistääkseen näiden ryhmien tai maahanmuuttajaperheiden kotoutumista alueellaan. Kunta voi sekä järjestää kotoutumiskoulutusta että ohjata maahanmuuttajan hakeutumaan omaehtoiseen opiskeluun jota kunta itse tai muu toimija toteuttaa. Momentin tarkoitettamana koulutuksena tulisi kyseeseen alueellisen tai paikallisen koulutustarjonnan täydentäminen tarpeen mukaan.

Vailla perusopetuksen taitoja ja osaamista oleville oppivelvollisuusiän ylittäneille oppivelvollisuusiän ylittäneille tarkoitettu perusopetus voi korvata kotoutumiskoulutuksen.

20 §. Omaehtoisen opiskelun tukeminen. Ehdotetun pykälän mukaan maahanmuuttajan omaehtoisesta työttömyysetuudella tuetusta opiskelusta säädettäisiin työttömyysturvalain 9 luvussa. Omaehtoisen opiskelun tukemisesta ei jatkossa säädettäisi enää kotoutumislaisissa vaan voimassaolevaa lainsäädäntöä vastaavat pykälät siirrettäisiin työttömyysturvalakiin. Ehdotettu pykälä on siten informatiivinen eikä sen perusteella luoda oikeuksia tai velvollisuuksia.

21 §. Muut kotoutumista edistävät palvelut. Pykälään ehdotetaan kotoutumisen sisällön tämentämiseksi kirjattavaksi luettelo myös muista kotoutumista edistävästä palveluista, joista ei erikseen säädetä tässä laissa. Luettelo ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan ohjeeksi niistä asioista, joita olisi otettava huomioon sekä kotoutumisen edistämisen suunnittelussa ja kehittämisessä että kotouttamisen toimeenpanossa.

Pykälän mukaan kotoutumista edistävinä palveluina voitaisiin järjestää maahanmuuttajalapsen ja -nuoren sekä -perheen kotoutumista edistäviä palveluita ja palvelukokonaisuuksia, erityisiä toimenpiteitä tarvitsevan maahanmuuttajan palveluita, tukitoimia ja palvelukokonaisuuksia sekä muita palveluita ja palvelukokonaisuuksia, jotka edistävät maahanmuuttajan osallisuutta, yhdenvertaisuutta ja hyvinvointia ja kannustavat maahanmuuttajaa omatoimisesti hankkimaan yhteiskunnassa tarvittavia tietoja ja taitoja.

Pykälä täydentäisi niitä palveluiden mahdollisuuksia, jotka edellä on esitetty kotoutumissuunnitelmissa huomioon otettavaksi. Pykälässä mainittuja palveluja järjestäisivät pääasiallisesti maakunta ja kunnan eri toimialat, mutta keskeisesti myös muut tahot kuten järjestöt mukaan lukien kansalaisjärjestöt ja maahanmuuttajien omat järjestöt. Kotoutumissuunnitelmaan palveluita kirjattaisiin maahanmuuttajan henkilökohtaisen tarpeen mukaisesti.

Lasten ja nuorten perusopetuksesta ja muusta koulutuksesta huolehtiminen on erittäin oleellista kotoutumisen kannalta. Maahanmuuttajanuorten kielitaito vaihtelee ja huonosti kotimaisia kieliä osaavilla nuorilla on 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. Maahanmuuttajanaiset jäävät maahanmuuttajamiehiä useammin koulutuksen ja kotouttamispalveluiden ulkopuolelle, etenkin puolisoina maahan saapuneet ja kotona lapsia hoitavat äidit. Maakunta, kunnan eri toimialat, kes-

keisinä opetus, sivistys, liikunta ja kulttuuri, oppilaitokset ja eri järjestöt yhteistyössä ja erikseen voivat järjestää palveluita sekä laajempia eri ryhmien tarpeisiin vastaavia palvelukokonaisuuksia, joilla voidaan edistää maahanmuuttajalasten ja -nuorten sekä -naisten sekä erityistä tukea tarvitsevien maahanmuuttajien ja maahanmuuttajaperheiden kotoutumista, hyvinvointia ja osallisuutta.

Järjestöillä sekä muilla ei-viranomaistoimijoilla on merkittävä rooli maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisessä, työelämäyhteyksien rakentamisessa ja alkuvaiheen matalan kynnyksen tuessa. Esimerkiksi ystävä-, harrastus- ja läksytoiminta, nais- ja maahanmuuttajajärjestötoiminta sekä valtakunnallinen järjestötoiminta tukevat kotoutumista. Järjestöillä on samanaikaisesti monia rooleja: ne tukevat ja täydentävät viranomaistyötä kumppanuuksien, ovat etujärjestöjä ja asiantuntijoita sekä tarjoavat omalle jäsenistölleen vertaistukea ja yhteisyyttä. Maahanmuuttajien itse perustamien järjestöjen vahvuutena on mahdollisuus tukea kotoutumista kulttuurisensitiivisesti ja monilla eri kielillä. Järjestöjen tekemän työn tunnetuksi tekemiseksi, palveluiden katvealueiden osoittamiseksi ja kehittämiseksi sekä alueellisen koordinaation lisäämiseksi on luotu käytännön työkalu, ns. järjestötarjotin, jonka juurruttamista ja sähköisen version kehittämistä työ- ja elinkeinoministeriö tukee.

Maahanmuuttajaa voidaan tukea myös omatoimisesti hankkimaan tietoja ja taitoja osallistua yhteiskunnan taloudelliseen, sosiaaliseen ja poliittiseen elämään. Maahanmuuttajan omatoimisuutta edistävillä palveluilla tarkoitetaan muun muassa vapaa-ajan palveluja, kirjastopalveluja, yhdistysten tukemista, tapaamistilojen järjestämistä, kansalaistoimintaan ohjaamista sekä ystäväpalvelua. Samoin palveluihin kuuluu maahanmuuttajien rohkaiseminen muodostamaan omia opintopiirejä ja käyttämään audiovisuaalisia oppimateriaaleja.

Pykälällä edistetään myös kantaväestön ja maahanmuuttajien vuorovaikutuksen lisäämistä. Tutustuminen yhteisen toiminnan kautta edistää luottamusta ja lisää tietoa eri väestöryhmien välillä. Vuorovaikutusta edistävää toimintaa tarjoaisivat kuntien lisäksi järjestöt, mutta myös esimerkiksi uskonnolliset yhteisöt.

22 §. *Kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittaminen.* Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin maakunnan velvollisuudesta tarvittaessa yhteistyössä kunnan, muun viranomaisen ja palveluntuottajan kanssa yhteen sovittaa 8 §:n 1 momentissa tarkoitettuja kotoutumista edistäviä palveluita siten, että yhteen sovitettuja palveluita tarvitsevat maahanmuuttajat ja maahanmuuttajaryhmät tunnistetaan ja heidän tarvitsemansa palvelukokonaisuudet määritetään sekä maahanmuuttajaa koskevaa tietoa hyödynnetään palveluntuottajien kesken. Pykälän tavoitteena olisi varmistaa hallinnonalat ylittävien palvelukokonaisuuksien luominen ja sitä kautta edistää sekä maakunnan että kunnan palveluiden tarpeessa olevien maahanmuuttajien kotoutumista. Joissain tapauksissa maakuntien tulisi myös yhdessä varmistaa, että kotoutumista edistäviä palveluja voi saada useasta maakunnasta ja maakuntien tulisi myös tehdä yhteistyötä erityisesti sellaisissa kysymyksissä, jotka koskettavat useita alueita yhteisesti tai samanaikaisesti. Maakunta voisi osallistua myös järjestöjen tuottamien kotoutumista edistävien palvelujen koordinointiin.

Palvelujen yhteensovittamista koskeva velvoite olisi tarkoitettu laajaksi ja kattamaan sekä maakunnan omat palvelut että kunnan tai muun kotoutumista edistävän viranomaisen tai yksityisen palveluntuottajan palvelut, kansallisen koulutusjärjestelmän palvelut ja muun toimijan kotoutumista edistävän toiminnan. Maakunnan omat palvelut olisivat pääosin kasvupalveluita ja sosiaali- ja terveystalvveluita.

Maakunnan tulisi tunnistaa eri maahanmuuttajaryhmien mahdollisesti tarvitsemat palvelut ja rakentaa palveluohjaus siten, että maahanmuuttajat ja heitä palvelevat toimijat tietävät tarjolla

ja käytettävissä olevat palvelut. Eri toimijoiden tulee voida asiakkaan suostumuksen mukaisesti mahdollisimman hyvin hyödyntää yhteisiä asiakastietojärjestelmiä ja niistä saatavilla olevia tietoja, jotta esimerkiksi päällekkäistä työtä ei tehdä tai ettei maahanmuuttajaa ohjata samankaltaiseen palveluun, jossa hän on jo ollut, ellei tähän ole jotain erityistä syytä.

Pykälällä tehostettaisiin sekä nopeasti työmarkkinoille suuntaavien että kattavampaa ja pitkäjänteisempää osaamisen kehittämistä ja/tai tukea tarvitsevien maahanmuuttajien kotoutumista ja työmarkkinoille siirtymistä. Kotoutumislain mukaisten palveluiden vaikuttavuuden ja kotouttamiseen suunnattujen resurssien tehokkaan käytön edellytyksenä on, että maakunnat soveltavat yhteen työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan kasvupalveluja sekä muita palveluja, kuten opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan koulutustarjontaa. Yhteensovittamisella edistettäisiin siirtymien toimivuutta kotoutumiskoulutuksesta ammatilliseen koulutukseen ja muihin koulutuksiin samoin kuin korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien tutkintojen tunnustamista ja pätevyitysmisväyliä ja siten maahanmuuttajien työllistymistä. Yhteensovittamisella varmistettaisiin myös pitkäjänteistä tai erityistä kotoutumisen tukea tarvitsevien osalta myös soveltuvien palveluketjujen muodostaminen sosiaali- ja terveystalveluiden ja kunnallisten palveluiden kanssa.

Pykälän 2 momentin mukaan maakunnan ja palveluntuottajan olisi huolehdittava siitä, että maahanmuuttaja saa palvelut tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena ja että maahanmuuttaja ohjataan tarkoituksenmukaisten palvelujen piiriin. Säädöksellä edistettäisiin maakunnan ja kunnan palveluiden tarpeessa olevien maahanmuuttajien kotoutumista säätämällä maakunnalle palveluiden kokonaisuuden koordinaatio- ja yhteensovittamisvastuu. Maakunta huolehtisi lisäksi siitä, että palveluntuottajat toimivat keskenään yhteistyössä siten, että maahanmuuttajien käytössä on yhteen sovitettuja palveluja. Maakunta voi ottaa velvoitteen huomioon esimerkiksi suunnitellessaan maakunnan palvelujärjestelmää ja hankintoja sekä sitä, miten palveluntuottajien korvaukset määräytyvät.

Pykälän 3 momentin mukaan kunnan olisi tarvittaessa huolehdittava siitä, että kunnan kotoutumista edistävät palvelut yhteen sovitaan siten, että maahanmuuttaja saa tarvitsemansa kunnan palvelut tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena. Maakunnalla olisi pääasiallinen vastuu palveluiden yhteensovittamisesta, mutta kunta vastaisi tarvittaessa siitä, että sen omat kotoutumista edistävät palvelut yhteensovitettaisiin. Kyseinen yhteensovittamisvastuu sisältyy voimassaolevaan lakiin eikä uudistuksella ole tarkoitus muuttaa tätä vastuuta, vaikka maakunnalle on säädetty ensisijainen velvollisuus yhteen sovittaa kaikkien eri toimijoiden palvelut siten kuin 1 ja 2 momentissa säädetään. Kunnan yhteensovittamisvelvoite koskisi erityisesti niitä tilanteita, joissa yhteensovittamista ei ole tapahtunut jo maakunnan toimesta eli tilanteet, joissa maahanmuuttaja ei olisi kasvupalvelun tai sosiaali- ja terveystalveluiden asiakas ja käyttäisi vaan kunnan tarjoamia palveluita, joista olisi mahdollisesti sovittu kunnan kotoutumissuunnitelmassa.

Pykälällä olisi liittymäkohta esitykseen lain julkisista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluista 5 §:ään, jossa säädettäisiin maakunnan ja kansaneläkelaitoksen palvelupisteistä työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun tarjoamiseksi. Myös kunta ja muita toimijoita voisi osallistua työllistymistä edistävään monialaiseen yhteispalveluun. Moni maahanmuuttaja hyötyisi monialaisen yhteispalvelun palveluista ja maahanmuuttajia olisi tarvittaessa hyvä ohjata aktiivisesti monialaisen yhteispalvelun pariin.

3 luku **Kotoutumisen edistäminen maakunnassa**

23 §. *Kotoutumisen edistämisen suunnittelu ja kehittäminen maakunnassa.* Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan maakunnalla olisi yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien ko-

touttamisen suunnittelusta, kehittämisestä ja seurannasta maakunnassa. Kotouttamisen poikkihallinnollisuuden vuoksi maakunnan olisi kehitettävä kotouttamista monialaisena yhteistyönä. Kotouttamisen monialaiseen kehittämiseen maakunnassa osallistuisivat ainakin kasvu- ja sosiaali- ja terveyspalveluista, aluekehityksestä sekä hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisestä vastaavat viranomaiset. Myös muun muassa maankäytön suunnittelulla, maakuntakaavoituksella, liikennejärjestelmien toimivuudella, liikunnan edistämällä ja kulttuuria koskevilla kehittämissuunnitelmilla voidaan tukea maahanmuuttajien kotoutumista.

Maakunta vastaisi myös maakunnan ja kunnan kotouttamisen suunnittelun ja kehittämisen yhteensovittamisesta. Säännöksellä vahvistettaisiin kotouttamisen kokonaisvaltaista kehittämistä maakunnassa ja sen alueella olevissa kunnissa sekä maakunnan ja kunnan palveluiden suunnittelua ja yhteensovittamista kotouttamista tukeviksi palvelukokonaisuuksiksi ja maahanmuuton alueiden ja kuntien elinvoimatekijöinä vahvistamiseksi. Kunnassa monialaiseen yhteistyöhön osallistuisivat ainakin opetus-, varhaiskasvatus-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimi sekä asumisesta ja elinvoimasta vastaavat viranomaiset. Lisäksi monialaiseen yhteistyöhön osallistuisivat kotoutumista edistäviä palveluja järjestävät järjestöt, yhteisöt ja elinkeinoelämän edustajat sekä muut tahot, joilla on merkittävä rooli maahanmuuttajien kotoutumisen, hyvinvoinnin, työllistymisen, yhteiskunnallisen osallisuuden ja yhteenkuuluvuuden edistämässä. Useat järjestöt tuottavat matalan kynnyksen toimintaa ja palveluja joustavasti julkisten palvelujen rinnalla ja täydentäjänä. Lisäksi monet järjestöt ja elinkeinoelämän kumppanuudet edistävät maahanmuuttajien täyspainoista osallistumista suomalaiseen työelämään ja yritystoiminnan edistämiseen.

Maakunta ja alueen kunnat voisivat toimia kumppaneina alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevan lakiehdotukseen sisältyvän allianssimallin mukaisesti. Alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevan lakiehdotuksen 14 §:n 2 momentin mukaan kasvupalvelut järjestetään valtion, maakunnan ja kunnan muiden palvelujen kanssa yhteen sovitettuina tarkoituksenmukaisina ja toimivina palvelukokonaisuuksina, väestön ja yritysten tarpeet huomioon ottaen sekä sähköistä asiointia hyödyntäen. Maakunnat ottaisivat kasvupalveluja järjestäessään huomioon alueen kuntien kuntalain (410/2015) 7 §:n mukaiset kunnan itsehallinnon nojalla itselleen ottamat tehtävät (kunnan yleinen toimiala) sekä pyrkisivät kasvupalvelujen ja kuntien tehtävien tehokkaaseen yhteensovittamiseen. Maakuntia kannustettaisiin jatkuvaan, syvään ja laaja-alaiseen yhteistyöhön kuntien kanssa, jotta niiden järjestämät palvelut tuottaisivat maksimaalista kasvua ja elinvoimaa alueella ja jotta julkisesta rahoituksesta saataisiin optimaalisin hyöty.

Palvelujen yhteensovittamiseksi erityisen merkittävänä yhteistyömuotona nähdään hankintoja koskeva yhteistyö, jossa maakunta ja sen alueen kunnat kilpailuttaisivat neuvottelumenettelyllä yhdessä järjestämisvastuillaan olevien kasvu- ja elinvoimapalvelujen koko elinkaarta (suunnittelua, toteutusta ja seurantaa). Kilpailutuksella valitaan sopiva palveluntuottaja tai useita palveluntuottajia allianssin sopimuspuoliksi. Allianssiyhteistyössä maakunta ja kunnat voisivat solmia allianssisopimuksia yhden tai usean yksityisen palveluntuottajan kanssa. Allianssin perusta olisi maakunnan, kuntien ja palveluntuottajien välinen sopimus. Osapuolet voisivat muodostaa palveluiden järjestämiseksi, suunnittelemiseksi ja tuottamiseksi yhteisen organisaation. Maakunta, kunta ja yksityiset yritykset tai kolmannen sektorin toimijat tuottaisivat palveluja saman rakenteen alla.

Pykälän 2 momentin mukaan maakunnan olisi suunnittelussaan asetettava maahanmuuttajien työllisyyttä ja yrittäjyyttä, hyvinvointia, terveyttä ja osallisuutta sekä yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa ja hyviä väestösuhteita edistävät valtakunnalliset tavoitteet sekä määriteltävä tavoitteita tukevat toimenpiteet ja vastuutahot. Osana kotoutumisen ja hyvien väestösuhteiden edistämistä maakunnan tulisi edistää vuoropuhelua ja yhteistyötä maahanmuuttajien, etnisten vähem-

mistöjen, viranomaisten, poliittisten puolueiden ja kansalaisjärjestöjen välillä. Eri väestöryhmien välistä vuoropuhelua voitaisiin edistää esimerkiksi tukemalla maahanmuuttajien omaa aktiivista roolia ja osallistumista suomalaisen yhteiskunnan toimintaan sekä tukemalla maahanmuuttajien järjestötoimintaa.

Hallinnon eri tasoilla toimii pysyviä, eri maahanmuuton ja kotouttamisen toimijoiden välistä vuoropuhelua edistäviä rakenteita, kuten oikeusministeriön yhteydessä toimiva Etnisten suhteiden neuvottelukunta, etnisten suhteiden alueelliset neuvottelukunnat ja joissakin kunnissa toimivat maahanmuuttoasioiden toimikunnat. Etnisten suhteiden neuvottelukunnan tehtävänä on muun muassa edistää vuoropuhelua ja yhteistyötä maahanmuuttajien, etnisten vähemmistöjen, viranomaisten, poliittisten puolueiden ja kansalaisjärjestöjen välillä, seurata etnisten suhteiden kehittymistä yhteiskunnassa ja tehdä aloitteita maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen osallistumisen ja vaikuttamisen edistämiseksi, turvallisuudentunteen parantamiseksi ja eri väestöryhmien välisen myönteisen asenneilmapiirin kehittämiseksi.

Maakunnan olisi suunnittelussaan otettava huomioon maakunnan alueella olevien maahanmuuttajien tarpeet samoin kuin kotouttamisen valtakunnalliset tavoitteet. Tällä tarkoitettaisiin lain 31 ja 32 §:n mukaista kotouttamisen valtakunnallista suunnittelua. Lain 31 §:n mukaisesti työ- ja elinkeinoministeriö vastaa kotouttamisen valtakunnallisesta kehittämisestä ja suunnittelusta ja 32 §:n mukaan valtion kotouttamisohjelmassa kotouttamisen kannalta keskeiset ministeriöt määrittelevät valtion kotouttamisohjelmaan sisällytettävät hallinnonalansa kotouttamisen kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet osana hallinnonalansa toiminnan ja talouden suunnittelua. Lisäksi maakunnan olisi arvioitava ennakkoon ja otettava huomioon päätösten vaikutukset eri maahanmuuttajaryhmiin. Maahanmuuttajien tausta, osaaminen ja kotoutumisen tarpeen vaihtelevat erityistä tukea tarvitsevista maahanmuuttajista nopeasti työmarkkinoille pyrkiviin maahanmuuttajiin, joilla tuen tarve voi olla hyvin erilainen eri ryhmillä.

Pykälän 3 momentin mukaan kotoutumisen suunnittelu ja kehittäminen sovitettaisiin yhteen maakunnan aluekehitystä, elinvoimaa, hyvinvointia ja terveyttä sekä tarvittaessa muuta toimintaa koskevan suunnittelun ja kehittämisen kanssa. Kotouttamista käsiteltäisiin osana alueiden kehittämistä siten kuin alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain 2 luvussa säädetään. Kotoutumisen edistäminen on otettava huomioon myös lain sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 8 §:n mukaista maakunnan alueellista hyvinvointikertomusta laadittaessa.

Alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lakiehdotuksen 4 §:n mukaan alueiden kehittämisen tavoitteena olisi 1) vahvistaa alueiden uudistumista, tasapainoista kehittymistä, kilpailukykyä sekä talouden kestävää kasvua; 2) vahvistaa ja monipuolistaa kestäväällä tavalla alueiden elinvoimaa ja kasvua tukevaa elinkeinorakennetta sekä edistää taloudellista tasapainoa; 3) edistää kestävää työllisyyttä sekä väestön hyvinvointia, osaamista, yhtäläisiä mahdollisuuksia ja sosiaalista osallisuutta sekä maahanmuuttajien kotoutumista; 4) vähentää alueiden välisiä ja sisäisiä kehityseroja ja kannustaa käytettävissä olevien voimavarojen täysimääräiseen käyttöönottoon kestäväällä tavalla; 5) parantaa alueiden omia vahvuuksia ja erikoistumista sekä edistää niiden kulttuuria; ja 6) parantaa elinympäristön laatua, kestävää alue- ja yhdyskuntarakennetta ja saavutettavuutta.

Pykälän 3 momentin mukaisen yhteensovittamisen tavoitteena on valtavirtaistaa kotouttamisen suunnittelu ja kehittäminen osaksi maakunnan muuta suunnittelua sekä edistää kotouttamisen tavoitteiden huomioimista ja yhteensovittamista etenkin maakunnan aluekehittämisen, elinvoiman, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen mutta myös muun toiminnan kanssa. Kasvavalla maahanmuuttajaväestöllä on yhä suurempi merkitys aluekehityksen eri osa-alueiden suunnittelussa ja toteuttamisessa ja maakuntauudistus mahdollistaa maahanmuuton ja kotout-

tamisen systemaattisen kytkemisen maakunnan elinvoiman, kasvun ja kansainvälistymisen suunnitteluun samoin kuin maahanmuuttajaväestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen.

Maahanmuuttajat ja kansainväliset osaajat on oleellista kytkeä tehokkaasti osaksi maakunnan ja sen alueella olevien yritysten kasvun, monimuotoisuuden ja innovaatiotoiminnan kehittämistä samoin kuin yritysten, investointien ja osaavan työvoiman houkuttelua. Kansainvälisen osaamisen hyödyntämisellä elinkeinoelämän kasvun ja kansainvälistymisen palveluissa voidaan edistää alueiden ja kuntien kilpailukykyä ja houkuttelevuutta erilaiselle yritys- ja innovaatiotoiminnalle. Maakunnan kasvupalveluissa ja niiden yhteensovittamisessa kunnan elinvoimaa edistävien palveluiden kanssa kansainvälisillä osaajilla on kasvava merkitys monimuotoisena, osaavana työvoimana sekä kansainvälisen osaamisen, pääoman ja verkostojen tuojana alueille.

Pykälän tarkoittama yhteensovittaminen koskisi aluekehityksen osalta maahanmuuton ja kotouttamisen huomioimista etenkin alueiden kehittämisestä ja kasvupalvelusta annetun lakiehdotuksen 5 ja 10 §:ssä tarkoitetussa aluekehittämisspätöksessä, 9 §:ssä tarkoitetussa maakunnan yhteistyöryhmässä, 10 §:ssä tarkoitetussa maakuntaohjelmassa, 8 §:ssä tarkoitetussa alueiden uudistumisen neuvottelukunnassa ja 11 §:ssä tarkoitetussa alueiden kehittämisen keskustelussa siten kuin alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain 2 luvussa tarkemmin säädetään. Kotoutumista edistävien tavoitteiden toteuttamiseksi maakunnassa voidaan laatia alueiden kehittämisestä ja kasvupalvelusta annetun lakiehdotuksen 12 §:ssä tarkoitettu yhteistyösopimus. Kasvupalveluina annettavien kotoutumista edistävien palveluiden osalta 11 §:ssä tarkoitettujen keskustelujen tarkoituksena olisi ohjata palvelurakenteen kehittämistä sekä käsitellä maakunnan kotoutumista edistävien palveluiden keskeisiä tavoitteita, palvelutuotannon työnjakoa ja yhteistoimintaa muiden maakuntien kanssa sekä omavalvonnan toteutumista. Keskusteluissa arvioitaisiin lisäksi valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista, maakunnan palvelujen kehitystä ja kehittämistarpeita, toimintaympäristön ja palvelujen tarpeen muutoksia sekä tuottavuuden lisäämistä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (/) 8 § mukaan maakunnan on arvioitava ennakoon ja otettava huomioon päätösten vaikutukset eri väestöryhmien hyvinvointiin ja terveyteen. Sen on myös asetettava suunnittelussaan tavoitteet, joilla sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja tuottaminen edistävät hyvinvointia ja terveyttä. Lisäksi maakunnan on määriteltävä tavoitteita tukevat toimenpiteet ja vastuutahot. Maakunnan on valmisteltava omalta osaltaan valtuustolle valtuustokausittain alueellinen hyvinvointikertomus väestön hyvinvoinnista, terveydestä ja niihin vaikuttavista tekijöistä sekä toteutetuista toimenpiteistä. Kertomus laaditaan yhteistyössä alueen kuntien kanssa. Maakunnan on toimittava yhteistyössä alueen kuntien kanssa ja tuettava niitä asiantuntemuksellaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyössä.

Pykälän 4 momentin mukaan maakunta laatisi maakuntastrategiaa, alueiden kehittämisen maakuntaohjelmaa ja alueellista hyvinvointikertomusta täydentävän maahanmuuton ja kotouttamisen ohjelman, ellei ohjelman laatiminen ole perustellusta syystä tarpeetonta. Ohjelmaa ei olisi tarpeen laatia, mikäli kotouttamisen suunnittelu ja kehittäminen, maakunnan maahanmuuttajaväestön tarpeet ja hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sekä osaamisen kehittäminen ja hyödyntäminen elinvoiman ja kansainvälistymisen ajurina olisi riittävän kattavasti käsitetty maakuntastrategiassa ja alueiden kehittämisen maakuntaohjelmassa sekä alueellisessa hyvinvointikertomuksessa. Erillisen maahanmuuton ja kotouttamisen ohjelman tarpeeseen voi vaikuttaa myös maakunnan maahanmuuttajaväestön määrä ja mahdolliset erityistarpeet, ml esimerkiksi kansainvälistä suojelua saavien tai haavoittuvassa asemassa olevien määrä maakunnassa. Kotouttamisen poikkihallinnollisuuden vuoksi kotoutumisen edistämisen suunnittelussa ja kehittämisessä monialainen yhteistyö on oleellisessa asemassa. Maahanmuuton ja ko-

touttamisen ohjelma valmisteltaisiin yhteistyössä kuntien ja muiden maakunnan viranomaisten sekä kotouttamisen ja alueiden kehittämiseen osallistuvien yhteisöjen, järjestöjen ja elinkeinoelämän edustajien sekä muiden tahojen kanssa.

Pykälän 5 momentin mukaan maakunnan olisi huolehdittava oman henkilöstönsä osaamisen kehittämisestä kotouttamisessa, sillä kotouttamisen edistäminen kasvupalveluissa ja sosiaali- ja terveyspalveluissa sekä valtavirtaistaminen osaksi maakunnan muuta suunnittelua edellyttää osaavaa henkilöstöä.

24 §. Maakunnan kotoutumista edistävien palveluiden järjestäminen. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan maakunnan olisi huolehdittava siitä, että kotoutumista edistäviä palveluita järjestetään ja tuotetaan osana maakunnan järjestämisvastuulla olevia kasvupalveluita ja sosiaali- ja terveyspalveluita sekä tarvittaessa muina kotoutumista edistävinä palveluina käytettävissä olevien määrärahojen rajoissa sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin maakunnassa esiintyvä maahanmuuttajien palvelutarve edellyttää. Maakunnan olisi huolehdittava siitä, että sen palvelut soveltuvat myös maahanmuuttajille.

Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin maakunnan omista kotoutumista edistävästä palveluista ja se tarkoittaisi 8 §:ssä säädettyjä kaikkien eri kotoutumista edistävien viranomaisten palveluiden järjestämistä. Palveluiden yhteensovittamisesta säädettäisiin edellä 22 §:ssä. Säännös täsmentäisi eri viranomaisten veloitetta ottaa maahanmuuttajaväestö huomioon palveluja järjestettäessä. Maakunnan tulisi erityisesti ottaa huomioon kotoutumista edistäviä palveluja tarvitsevien maahanmuuttajien heterogeenisuus ja se, että palveluketjut ja palvelukokonaisuudet olisivat mahdollisia ja saavutettavissa kaikilla eri perusteilla Suomeen muuttaville samoin kuin erityistarpeita omaaville maahanmuuttajille. Samoin maakunnan tulisi huolehtia siitä, että sen järjestämisvastuulla olevat palvelut olisivat laadukkaita, maahanmuuttajien tarpeisiin oikea-aikaisesti ja riittävästi vastaavia sekä vaikuttavia.

Pykälän 2 momentin mukaan maakunnan kotoutumista edistäviä palveluita voitaisiin järjestää myös maakuntien välisenä yhteistyönä. Palvelujen järjestäminen yhteistyössä voi tulla kyseeseen etenkin silloin, kun maakunnan maahanmuuttajaväestön koko ja jakauma huomioiden palveluita voidaan järjestää maakuntien yhteistyönä tehokkaammin ja maahanmuuttajien tarpeisiin paremmin vastaavasti.

25 §. Muut maakunnan kotoutumista edistävät tehtävät. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin maakunnan muista kuin 23 ja 24 §:issä säädetyistä tehtävistä maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisessä. Maakunta vastaisi toimialueellaan kuntien tukemisesta ja neuvonnasta kotoutumisen edistämisessä sekä järjestämisvastuullaan olevien kasvupalveluiden ja sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä muiden maakunnan kotoutumista edistävien palveluiden neuvonnasta ja tukemisesta. Kyse olisi vastaavanlaisesta tehtävästä, joka on nykyisin säädetty ELY-keskuksen vastuulle.

Osana kotoutumisen ja hyvien väestösuhteiden edistämistä maakunnan tulisi edistää vuoropuhelua ja yhteistyötä maahanmuuttajien, etnisten vähemmistöjen, viranomaisten, poliittisten puolueiden ja kansalaisjärjestöjen välillä. Eri väestöryhmien välistä vuoropuhelua voitaisiin edistää esimerkiksi tukemalla maahanmuuttajien omaa aktiivista roolia ja osallistumista suomalaisen yhteiskunnan toimintaan sekä tukemalla maahanmuuttajien järjestötoimintaa.

26 §. Maahanmuutto- ja kotouttamisasioiden yhteistyöryhmä. Pykälässä säädettäisiin maakunnan tai useamman maakunnan asettamasta maahanmuutto- ja kotouttamisasioiden yhteistyöryhmästä. Pykälän mukaan yhteistyöryhmä olisi asetettava, ellei asettamista katsottaisi perustellusta syystä tarpeettomaksi. Pykälän tarkoittama yhteistyöryhmä täydentäisi alueiden ke-

hittämisestä ja kasvupalveluista annetun lakiehdotuksen 9 §:n mukaista maakunnan yhteistyöryhmää. Erillisen maahanmuutto- ja kotouttamisasioiden yhteistyöryhmän asettaminen voisi olla tarpeetonta, mikäli kotouttamista ja maahanmuuttoa koskevat asiat tulisivat riittävän kattavasti käsiteltäväksi edellä mainitussa aluekehittämisen yhteistyöryhmässä tai mikäli maahanmuuttajia olisi maakunnan alueella erityisen vähäinen määrä.

Yhteistyöryhmän tehtävänä olisi tukea kotouttamisen kehittämistä, suunnittelua ja toimeenpanoa maakunnassa sekä kotouttamisen yhteensovittamista maakunnan aluekehityksen, elinvoiman ja kansainvälistymisen sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ja muun suunnittelun kanssa. Samoin tehtävänä olisi tukea yhdenvertaisuuden ja hyvien väestösuhteiden edistämistä maakunnassa. Yhteistyöryhmällä voisi olla muitakin maahanmuuttoon liittyviä tehtäviä, esimerkiksi opiskelijoiden, työntekijöiden ja erityisasiantuntijoiden maahanmuuton sisällyttäminen alueen kasvuun, kansainvälistymisen ja elinvoiman kehittämiseen ja suunnitteluun ja osaa- van työvoiman tarpeeseen vastaamiseen. Yhteistyöryhmässä voisi olla maakunnan viranomaisten lisäksi edustus Kansaneläkelaitoksesta, valtion lupa- ja valvontavirastosta, maakunnan alueen kunnista, oppilaitoksista, elinkeinoelämän edustajista ja kansalaisjärjestöistä sekä muista alueellisista maahanmuuttoasioiden kanssa työskentelevistä toimijoista. Kuten edellä on todettu, monilla järjestöillä, yhteisöillä, elinkeinoelämän edustajilla ja muilla tahoilla on merkittävä rooli maahanmuuttajien kotoutumisen, työllistymisen, ja hyvinvoinnin sekä yhteiskunnallista osallisuuden ja yhteenkuuluvuuden edistämisessä.

Etnisten suhteiden neuvottelukunnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (771/2015) mukaisesti valtakunnallisen neuvottelukunnan lisäksi on perustettu seitsemän etnisten suhteiden alueellista neuvottelukuntaa. Alueellisten neuvottelukuntien toiminta kattaa usean ELY-keskuksen alueen niin, että kaikki ELY-keskukset osallistuvat yhden alueellisen neuvottelukunnan toimintaan. Maahanmuutto- ja kotouttamisasioiden yhteistyöryhmä ja etnisten suhteiden neuvottelukunta tekisivät tarvittaessa yhteistyötä tai voisivat muodostaa neuvotteluorganisaation, jos useampi maakunta asettaa yhteisen yhteistyöryhmän.

27 §. Maakunnan omavalvonta. Pykälässä säädettäisiin maakunnan omavalvonnasta. Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan olisi laadittava sen järjestämisvastuulleen kuuluvista kotoutumista edistävästä tehtävistä ja palveluista omavalvontaohjelma. Omavalvonnalla tarkoitettaisiin järjestelyä, jonka avulla varmistetaan, että kotoutumista edistäviä palveluita järjestetään lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Sen tarkoituksena olisi myös varmistaa maakunnan toiminnan ja järjestämien palvelujen suunnitelmallisuus. Ohjelmassa olisi määriteltävä myös, miten kotoutumista edistävien palveluiden tuottaminen, saatavuus ja laatu sekä maahanmuuttajien yhdenvertaisuus varmistettaisiin siitä riippumatta, tuottaako palvelun maakunta tai palveluntuottaja. Omavalvontaohjelmassa olisi lisäksi todettava, miten kotoutumista edistävien palveluiden tuottamista, laatua sekä yhdenvertaisuutta seurataan ja miten havaitut puutteellisuudet korjataan.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin tarvittaessa antaa tarkempia säännöksiä omavalvontaohjelman sisällöstä ja laatimisesta sekä omavalvontaohjelmaan sisältyvästä suunnitelmasta laadunhallinnan sekä vaikuttavuuden edistämiseksi.

4 luku **Kotoutumisen edistäminen kunnassa**

28 §. Kotoutumisen edistämisen suunnittelu ja kehittäminen kunnassa. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan kunnalla olisi yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen suunnittelusta, kehittämisestä ja seurannasta kunnan tehtäviin kuuluvissa palveluissa ja muissa toimenpiteissä. Ehdotettu pykälä vastaisi lähtökohtaisesti voimassa olevan lain 30 §:ää. Kunnan yhteensovittamisvastuu kotoutumista edistävien palveluiden osalta tarkoittaisi

kunnan peruspalvelujen sekä erityisten kotoutumista edistävien palvelujen yhteensovittamista siten, että kunnan kotoutumista edistävät palvelut ovat laadukkaita, maahanmuuttajien tarpeisiin oikea-aikaisesti ja riittävästi vastaavia sekä vaikuttavia. Eri tahojen tulisi sovittaa palvelunsa sisällöllisesti, taloudellisesti ja ajallisesti yhteen. Lisäksi kunnan olisi kehitettävä kotouttamista monialaisena yhteistyönä. Monialaiseen yhteistyöhön osallistuisivat esimerkiksi kunta, maakunnallisten kotoutumispalveluiden tuottajat ja poliisi ja muut viranomaiset sekä kotoutumista edistäviä palveluja järjestävät järjestöt, yhdistykset ja yhteisöt samoin kuin yritykset ja muu elinkeinoelämä.

Ehdotetun 2 momentin mukaan kunnan olisi kotoutumisen edistämisen suunnittelussa, kehittämisessä ja seurannassa asetettava maahanmuuttajien osallisuutta, koulutusta, työllisyyttä, hyvinvointia, terveyttä, tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta sekä hyvien väestösuhteiden edistämistä koskevat tavoitteet sekä määriteltävä tavoitteita tukevat toimenpiteet, vastuutahot ja seuranta.

Kunnan olisi suunnittelussaan otettava huomioon kotouttamisen valtakunnalliset ja maakunnalliset tavoitteet ja kunnan elinvoiman edistäminen. Tällä tarkoitettaisiin lain 31 ja 32 §:n mukaista kotouttamisen valtakunnallista suunnittelua. Lain 31 §:n mukaisesti työ- ja elinkeinoministeriö vastaa kotouttamisen valtakunnallisesta kehittämisestä ja suunnittelusta ja 32 §:n mukaan valtion kotouttamisohjelmassa kotouttamisen kannalta keskeiset ministeriöt määrittelevät valtion kotouttamisohjelmaan sisällytettävät hallinnonalansa kotouttamisen kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet osana hallinnonalansa toiminnan ja talouden suunnittelua.

Lisäksi kunnan olisi arvioitava ennakkoon ja otettava huomioon päätösten vaikutukset eri maahanmuuttajaryhmiin, etenkin työvoiman ulkopuolella oleviin sekä lapsiin ja nuoriin. Kunnat ovat väestörakenteeltaan varsin erilaisia ja osassa kuntia maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikkaa 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 kotouttamista voimassaolevan lain mukaisesti ja ehdotuksella on tarkoitus vahvistaa tätä velvoitetta kytkemällä seuranta tavoitteiden ja toimenpiteiden asettamiseen.

Ehdotetun 3 momentin mukaan kunnan kotoutumisen edistämisen suunnittelu ja kehittäminen olisi otettava huomioon kuntalain (410/2015) 37 §:ssä tarkoitettua kuntastrategiaa sekä kuntalain 110 §:ssä tarkoitettua kunnan talousarviota ja -suunnitelmaa laadittaessa. 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 edellytetyjä suunnitelmia.

Lain sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 7 § mukaan kunnan edistäessä asukkaittensa hyvinvointia kuntalain 1 §:n mukaisesti, sen on seurattava asukkaittensa elinoloja, hyvinvoin-

tia ja terveyttä sekä niihin vaikuttavia tekijöitä alueittain ja väestöryhmittäin. Kuntalaisten hyvinvoinnista ja terveydestä sekä toteutetuista toimenpiteistä on raportoitava kunnanvaltuustolle vuosittain. Lisäksi valtuustolle on kerran valtuustokaudessa valmisteltava hyvinvointikertomus. Kunnan on strategisessa suunnittelussaan asetettava hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi tavoitteet. Lisäksi sen tulee 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 maakunnan sekä muiden kunnassa toimivien julkisten toimijoiden sekä yksityisten yritysten ja yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa.

Kotoutumisen laaja-alaiseksi edistämiseksi kuntastrategiassa voitaisiin asettaa tavoitteeksi maahanmuuttaja-asukkaiden huomioiminen kuntastrategian ja hyvinvointikertomuksen eri osa-alueilla, ml 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 4 momentin mukaan kunta tai useampi kunta yhdessä laatisi kotouttamisen suunnittelun ja kehittämisen edistämiseksi ja monialaisen yhteistyön vahvistamiseksi kuntastrategiaa ja kunnan talousarviota ja -suunnitelmaa täydentävän kunnan kotouttamisohjelman, jollei sen laatiminen olisi perustellusta syystä tarpeetonta. Ohjelmaa ei olisi tarpeen laatia, mikäli kotouttamisen suunnittelu ja kehittäminen, kunnan maahanmuuttajaväestön tarpeet ja hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sekä osaamisen kehittäminen ja hyödyntäminen elinvoiman ja kansainvälistymisen ajurina olisi riittävän kattavasti katettu kuntastrategiassa. Kotouttamisohjelma olisi keskeinen väline, jolla voidaan vaikuttaa kotouttamisen sisältöön kuntastrategiaa täydentävästi. Kotouttamisohjelmassa tulisi ottaa huomioon kaikki kunnan alueella asuvat maahanmuuttajat oleskelun perusteesta riippumatta. Kotouttamisohjelma voitaisiin laatia kuntakohtaisena tai seudullisena.

Pykälän yleistavoitteena olisi kotoutumisen suunnittelun valtavirtaistaminen osaksi kunnan eri toimialojen suunnittelua ja kehittämistä. Kotouttamisen kehittäminen kuntastrategiassa tai erilaisessa kotouttamisohjelmassa tulisi sisältää suunnitelma siitä, miten kunnan eri palvelut toteutetaan maahanmuuttajille soveltuvina, tarveanalyysi ja suunnitelma erityisistä kotoutumista edistävästä ja tukevasta palveluista, lasten ja nuorten kotoutumisen edistämisestä sekä työvoiman ulkopuolella olevien ryhmien, kuten kotona lapsia hoitavien vanhempain, ikääntyneiden ja vammaisten sekä luku- ja kirjoitustaidottomien henkilöiden kotoutumisen, osallisuuden ja hyvinvoinnin edistämisestä. Niin ikään kotouttamisen yhteensovittamisen varmistamiseksi tulisi nimetä yhteensovittamisesta vastaava kunnan viranomainen sekä eri kotoutumista edistävästä palveluista vastaavat tahot, joista kunnan eri toimialat samoin kuin muut kotouttamisen toimijat ovat tietoisia. Vastuutahon ja eri toiminnoista vastaavien kunnan toimijoiden määrittely tehostaisi myös kotouttamisen suunnittelua ja hallinnointia kunnassa sekä parantaisi maa-

hanmuuttajan ohjausta ja ohjautumista tarkoituksenmukaisesti kunnan palveluihin. Lisäksi kehittämiseen tulisi sisällyttää suunnitelma hyvien etnisten suhteiden ja kulttuurien välisen vuoropuhelun edistämiseksi sekä suunnitelma kotouttamisen seurannasta. Etenkin työvoiman ulkopuolella olevien kotoutumisen edistäminen on kunnan keskeinen tehtävä. Niin ikään kunnan tulisi huomioida maahanmuuttajien hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sekä se, kuinka maahanmuuttajien kansainvälinen osaaminen ja verkostot hyödyttävät kunnan elinvoiman edistämistä ja elinkeinoelämän kasvua ja monimuotoistumista.

Kuntien roolissa ja tehtäväkentässä tapahtuu sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistuksen johdosta muutoksia, jotka tulee ottaa huomioon kunnan kotoutumisen edistämisen suunnittelussa. Uudistusten myötä kunnalla ei olisi enää lakisääteisiä tehtäviä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisessä. Kunnat vastaavat kuitenkin jatkossakin nykyisen lainsäädännön periaatteiden mukaisesti työllisyyden hoidosta ja edistämisestä sekä 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.

Erityisesti maahanmuuttajien ja järjestöjen osallisuutta kotoutumisen edistämisen suunnittelussa ja kehittämisessä olisi hyvä vahvistaa esimerkiksi pyytämällä lausuntoja tai järjestämällä kuulemistilaisuuksia. Maahanmuuttajien osallistuminen kotouttamista koskevien tavoitteiden ja toimenpiteiden suunnitteluun, toteuttamiseen ja seurantaan tukee heidän kotoutumistaan varsinkin paikallisella tasolla. Kuulemisen yhtenä tavoitteena olisi myös saada laaja-alaisesti yhteiskunnan eri tahoja osallistumaan kotouttamisen kumppanuuteen. Kansalaisjärjestöt sekä työntekijä- ja työnantajajärjestöt voivat merkittävällä tavalla vaikuttaa toimenpiteiden järjestämiseen ja hyvien etnisten suhteiden edistämiseen kunnassa. Mukaan tulisi saada myös paikallisia yrittäjiä ja työnantajia. Nuorisolain 24 § velvoittaa kunnat ottamaan selvää nuorten mielipiteistä heitä koskevista asioista päätettäessä. Myös alaikäisillä maahanmuuttajilla on oikeus osallistua ja vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kotikunnassa kehitystään vastaavasti, joten myös lasten ja nuorten mielipiteitä tulee paikallisesti selvittää kotoutumisen edistämisen suunnittelussa ja kehittämisessä. Lausunnon pyytäminen tai kuulemistilaisuuden järjestäminen pelkästään aikuisille ei olisi riittävää, vaan monialaisessa yhteistyössä tulisi huomioida myös ne kanavat, joiden kautta lapset ja nuoret tavoitetaan, kuten koulut ja sähköiset kanavat.

Pykälän 5 momentin mukaan kunnan kotouttamisen suunnittelu ja kehittäminen yhteen sovitettaisiin maakunnan suunnittelun kanssa siten kuin 23 §:ssä säädetään. Tämän lainkohdan mukaan maakunnan olisi kotouttamisen poikkihallinnollisuuden vuoksi kehitettävä kotoutumista monialaisena yhteistyönä ja erityisesti sen alueella olevien kuntien kanssa yhteensovittaminen on oleellista alueellisen kokonaisnäköyksen muodostamiseksi. Maakunnan ja kunnan kotoutumisen edistämisen suunnittelu yhteen sovitettaisiin etenkin kasvu- ja sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä aluekehityksen, hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen suunnittelun kanssa. Yhtenä aluekehittämisen ja kasvupalvelulain 14 §:n tarkoittaman yhteensovittamisen keinona voitaisiin hyödyntää palvelun järjestäjien (maakunta, kunnat) ja tuottajien allianssimallia. Toimintamallissa maakunta sopisi allianssimallin käytöstä alueensa kuntien kanssa. Maakunta ja ne kunnat, jotka haluavat mukaan allianssiin, kilpailuttaisivat hankintalain 21 §:n mukaisesti yhdessä mukaan otettavat palveluntuottajat. Maakunta ja kunta voisivat myös sopia, mitä niiden omaa palvelutuotantoa otettaisiin mukaan allianssiin osapuolten itsensä tekemänä. Allianssihankeeseen osapuolina olisivat maakunta, kunnat sekä yksityiset ja kolmannen sektorin palvelun tuottajat, jotka suunnittelisivat ja toteuttaisivat hankkeen yhdessä.

Pykälän 6 momentin nojalla kunnan tulisi huolehtia siitä, että sen oma henkilöstö olisi mahdollisimman hyvin koulutettu ja perehdytetty maahanmuuttaja- ja kotouttamisasiihin, ja että

se osaisi tunnistaa muun muassa maahanmuuttajien erityiset tarpeet ja ohjata tarvetta vastaaviin palveluihin. Kotoutumisen edistäminen eri maahanmuuttajaryhmien tarpeisiin vastaten sekä kotouttamisen valtavirtaistaminen osaksi kaikkia kunnan palveluita edellyttää osaavaa henkilöstöä.

29 §. *Kunnan kotoutumista edistävien palveluiden järjestäminen.* Pykälän 1 momentin mukaan kunnan olisi huolehdittava siitä, että kunnan kotoutumista edistäviä palveluita järjestetään osana kunnallisia peruspalveluita ja muina kotoutumista edistävinä palveluina käytettävissä olevien määrärahojen rajoissa sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä maahanmuuttajien palvelutarve edellyttää. Maahanmuuttajaväestön tarpeet ja kotoutumisen edistäminen olisi otettava huomioon kunnan eri toimialojen kuten varhaiskasvatus-, perusopetus-, koulutus-, työllistymis-, asumis-, sivistys-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimen palvelujen yleisessä suunnittelussa, toiminnassa ja seurannassa. Peruspalveluja täydentäisivät tarvittaessa maahanmuuttajille kohdennetut erityiset kotoutumista edistävät toimenpiteet ja palvelut, jotka liittyvät keskeisesti kieli- ja muuhun koulutukseen, ohjaukseen ja neuvontaan. Kunnan olisi lisäksi huolehdittava siitä, että sen palvelut soveltuvat myös maahanmuuttajille. 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. 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. Tälle ryhmälle omaehtoiseen opiskeluun vuonna 2016 tehty pidennys perusopetuksen loppuunsaattamiseksi edistää mahdollisuuksia saada perusopetuksen päättötodistus ja siten myös siirtymiä jatko-opintoihin.

Kunnan kotouttamistoimien oleellinen kohderyhmä ovat myös muut työvoiman ulkopuolella olevat, kuten kotona lapsia hoitavat vanhemmat, ikääntyneet tai pitkäaikaissairaat, jotka jäävät usein kotiin ja siten kotoutumista edistävien palvelujen ulkopuolelle. Kunnan tulisi huolehtia siitä, että sen alueella järjestetään eritasoisia kielitaitoa ja kotoutumista edistäviä kursseja ja muuta koulutusta tukemaan työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien mahdollisuuksia opiskella suomen tai ruotsin kieltä ja suomalaisen yhteiskunnan toimintaa elämäntilanteestaan huolimatta. Esimerkiksi vapaan sivistystyön maahanmuuttajakoulutus ja sen aikana tarjottava mahdollisuus lastenhoitoon on oleellinen koulutusväylä monelle kotona lapsia hoitavalle maahanmuuttajalle. Kotivanhempien tavoittaminen kotoutumissuunnitelmien ja koulutuksen piiriin tarjoaisi mahdollisuuden antaa vanhemmille tietoa myös suomalaisesta varhaiskasvatusjärjestelmästä sekä varhaiskasvatuksen mahdollisuuksista tukea lasten kasvua ja kehitystä.

Lisäksi kunnan tulisi erityisesti huomioida kansainvälistä suojelua saaneiden ja heidän perheenjäsentensä mahdollinen erityisen tuen tarve ja palvelut. Kunnan tulisi myös huolehtia siitä, että 2 luvun mukaisia kotouttamispalveluita hoitamaan on nimetty kunnassa vastuutahot, ml kunnan tehtävät maahanmuuttajan alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman laatimisessa.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan kunnan kotoutumista edistäviä palveluja voitaisiin järjestää myös kuntien välisenä yhteistyönä. Palvelujen järjestäminen yhteistyössä voi tulla kyseeseen etenkin silloin, kun kunnan maahanmuuttajaväestön koko ja jakauma huomioiden

palveluita voidaan järjestää kuntien yhteistyönä tehokkaammin ja paremmin vastaamaan maahanmuuttajien tarpeisiin.

30 §. Kunnan maahanmuuton ja kotouttamisen yhteistyöryhmä. Kunta tai useampi kunta yhdessä voisi asettaa kunnan maahanmuuton ja kotouttamisen suunnittelun ja toimeenpanon kehittämistä sekä hyvien väestösuhteiden edistämistä varten paikallistason monialaisen yhteistyöryhmän. Yhteistyöryhmän tehtävänä olisi tukea kunnan kotouttamisen kehittämistä, suunnittelua ja toimeenpanoa sekä kotouttamisen yhteensovittamista kunnan muun suunnittelun kanssa samoin kuin yhdenvertaisuuden ja hyvien väestösuhteiden edistämistä kunnassa. Yhteistyöryhmällä voisi olla muitakin maahanmuuttoon liittyviä tehtäviä. Vastaavanlainen säännös on voimassaolevan lain 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 samoin kuin hyödyntää maahanmuuttajien osaamista kunnan elinvoiman rakentajana maahanmuuttajia itseään ja kuntaa hyödyttävällä tavalla.

5 luku Valtion kotoutumista edistävät toimet

31 §. Kotoutumisen edistämisen valtakunnallinen suunnittelu, kehittäminen ja ohjaus. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin työ- ja elinkeinoministeriön kotouttamiseen liittyvistä tehtävistä. Säännös vastaisi nykyistä lainsäädäntöä, mutta ministeriön tehtäviä olisi täsmennetty ottamaan huomioon maakunta-, sosiaali- ja terveydenhuolto- ja kasvupalvelu-uudistusten tuomat muutokset.

Työ- ja elinkeinoministeriöllä olisi vastuu kotouttamispolitiikan valtakunnallisesta suunnittelusta, kehittämisestä ja ohjauksesta sekä yhteensovittamisesta muiden politiikka-alojen ja hyvien väestösuhteiden edistämisen kanssa. Samoin työ- ja elinkeinoministeriöllä olisi vastuu kotouttamispolitiikan ja hyvien väestösuhteiden edistämisen valtakunnallisesta seurannasta ja arvioinnista. Kotoutumisen edistäminen on poikkihallinnollinen politiikka-alue, joka koskettaa useita eri aloja; keskeisimmin työ-, koulutus-, asumis-, varhaiskasvatus, kulttuuri-, liikunta-, nuoriso- sekä sosiaali- ja terveys- ja elinkeinopolitiikkaa. Kotoutumisen ja hyvien etnisten suhteiden edistämisen valtavirtaistaminen eri politiikka-aloille edistää kotoutumista ja täsmentää eri hallinnonalojen velvoitetta ottaa maahanmuuttajaväestö huomioon toimintansa suunnittelussa, kehittämisessä ja ohjauksessa.

Työ- ja elinkeinoministeriö seuraisi ja arvioisi kotoutumisen ja hyvien väestösuhteiden toteutumista yhteistyössä muiden hallinnonalojen kanssa. Ministeriön yhteydessä toimiva kotouttamisen osaamiskeskus tuottaa seuranta-, arviointi- ja tutkimustietoa, jota eri ministeriöt, maakunnat, kunnat ja muut kotouttamisen toimijat voivat hyödyntää kotouttamisen suunnittelussa ja kehittämisessä sekä täytäntöönpanon seurannassa.

32 §. Valtion kotouttamisohjelma. Pykälän 1 momentissa ehdotettaisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti, että valtioneuvosto päättäisi valtakunnallisesta kotouttamisen kehittämisestä laatimalla kotouttamisen tavoitteet sisältävän valtion kotouttamisohjelman neljäksi vuodeksi kerrallaan. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi ohjelman valmistelusta. Kotouttamisen kehittämisen kannalta keskeiset ministeriöt määrittäisivät kukin omaa hallinnonalaansa varten kotouttamisen kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet osana hallinnonalaansa toiminnan ja talouden suunnittelua. Kotoutumista edistävät tavoitteet tulisi ottaa läpäisyperiaatteella huomioon eri hallinnonalojen valtakunnallisissa ohjelmissa ja strategioissa, keskeisimmin koulutus-, työllis-

tymis-, kasvu-, asumis- sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen yleisessä suunnittelussa, toteuttamisessa, seurannassa ja arvioinnissa. Säännös olisi tältä osin nykysääntelyn mukainen.

Pykälän 2 momentin mukaan valtion kotouttamisohjelma huomioitaisiin maakuntalain 35 §:ssä säädetyn maakuntien maakuntastrategioiden pitkän aikavälin tavoitteet sekä kotoutumista edistävien palveluiden yhdenvertaisen ja riittävän saatavuuden edistäminen maakunnissa ja kunnissa. Säännöksessä huomioitaisiin tarve varmistaa palveluiden yhdenvertainen saatavuus ja yhteensovittaminen maakunnissa ja kunnissa. Säännös kytkeytyisi lain 23 ja 28 §:iin, joiden mukaan maakuntien ja kuntien tulisi omassa suunnittelussaan huomioida kotouttamisen valtakunnalliset tavoitteet. Etenkin valtion kotouttamisohjelma olisi maakuntien ja kuntien suunnittelua ohjaava väline. Kotouttamisen suunnittelu, kehittäminen ja seuranta maakunnissa kytkettäisiin laissa alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista osaksi alueiden kehittämistä ja kasvupalveluiden seurantaa, millä edistetään kotouttamisen huomioon ottamista maakunnan suunnittelussa ja seurannassa.

Valtion kotouttamisohjelma valmisteltaisiin monialaisena yhteistyönä. Maakuntien ja kuntien edustajat voisivat työ- ja elinkeinoministeriön aloitteesta osallistua valtion kotouttamisohjelman laatimiseen. Säännöksellä edistettäisiin kotouttamisen valtakunnallisen, maakunnallisen ja kunnallisen tason suunnittelun ja kehittämisen yhteensovittamista.

33 §. Ministeriöiden välinen yhteistyöelin. Ehdotetun pykälän mukaan ministeriöiden välisen kotouttamista koskevan yhteistyön ja tiedonkulun edistämiseksi sekä toimenpiteiden yhteensovittamiseksi työ- ja elinkeinoministeriön tukena toimisi kotouttamisen kannalta keskeisten ministeriöiden edustajista muodostettu yhteistyöelin. Yhteistyöelin toimisi työ- ja elinkeinoministeriön tukena myös valtion kotouttamisohjelman valmistelussa keräten, arvioiden ja analysoiden tietoa maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämiseksi. Yhteistyöelimessä tuotaisiin yhteiseen käsittelyyn eri hallinnonalojen kotouttamista koskevia linjauksia ja kehittämisohdotuksia. Yhteistyöelimen jäsenien tulisi olla eri ministeriöiden korkean tason virkamiehiä, jotta varmistettaisiin yhteistyöelimen toiminnan vaikuttavuus. Pykälä vastaisi voimassaolevaa säännöstä.

34 §. Palveluiden saatavuuden ja kustannuskehityksen seuranta. Pykälän mukaan työ- ja elinkeinoministeriö seuraisi yhdessä muiden keskeisten ministeriöiden kanssa maakunnan järjestämisvastuulla olevien kotoutumista edistävien palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyyden toteutumisesta valtakunnallisesti ja maakunnittain. Ministeriö voisi tarvittaessa pyytää yhdeltä tai useammalta maakunnalta selvityksen, jossa tarkastellaan kotoutumista edistävien palvelujen tarvetta, saatavuuden ja laadun toteutunutta sekä arvioitua tulevaa kehitystä maakunnassa ja sen alueella sijaitsevilla kunnissa. Lisäksi selvityksessä voitaisiin pyytää arvioimaan maakunnassa toteutettavia kustannusten hallinnan kannalta välttämättömiä toimenpiteitä ja mahdollisia muita toimenpiteitä, joilla palvelujen yhdenvertainen saatavuus ja laatu voidaan valtionrahoituksella ja muulla tulorahoituksella turvata.

Pykälän tarkoituksena on varmistaa työ- ja elinkeinoministeriölle riittävä tiedonsaanti, jotta se voi todentaa maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisen rahoitusta osana maakunnalle valti-onosuutena osoitettua määrärahaa. Pykälä ei anna työ- ja elinkeinoministeriölle valtuutta puuttua siihen, miten maakunta kohdentaa yleiskatteellisen rahoituksen. Työ- ja elinkeinoministeriön tulee kuitenkin olla tietoinen, miten kotoutumispalveluita on rahoitettu maakunnissa osana kotoutumis-, kasvu- ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. Muutoin ministeriöllä ei ole käytettävissään kokonaiskuvaa kotoutumispalveluihin käytetyistä resursseista eikä valtakunnan tasolla voitaisi riittävästi arvioida palveluiden vaikuttavuutta ja tehokkuutta. Seurannan avulla voitaisiin myös tuoda esiin maakuntien rahoituksen käytön suhteen sellaisia eroja, jotka

voisivat vaikuttaa maahanmuuttajien kotoutumista edistävien palveluiden yhdenvertaiseen saatavuuteen.

35 §. *Valtion lupa- ja valvontaviraston tehtävät.* Valtion lupa- ja valvontavirastosta annetun lakiehdotuksen mukaan virasto on monialainen valtion hallintoviranomainen, joka turvaa perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista alueilla toimien ja valvoo yleistä etua hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä. Viraston toimialueena olisi koko maa, jollei toisin säädetä. Tehtävät, joissa virasto toiminta-ajatustaan toteuttaa, määrittäisivät erityislainsäädännön mukaisesti eli virasto vastaisi tehtävistä ja niihin sisältyvästä yleisen edun valvonnasta vain sen mukaan kuin lailla erikseen säädetään. Viraston toteuttamalla ohjauksella ja valvonnalla pyritään ennakoivasti, vuorovaikutteisesti ja yhdenvertaisesti varmistamaan valvonnan kohteena olevien toimialojen palveluiden käyttäjien oikeuksien toteutuminen sekä palvelun tuottajien velvoitteiden täyttäminen.

Ehdotetun pykälän mukaan valtion lupa- ja valvontavirasto vastaisi maahanmuuttajien kotoutumista edistävien palveluiden suunnittelusta, ohjauksesta ja valvonnasta toimialallaan sekä huolehtisi, että maahanmuuttajien tarpeet otetaan huomioon muita Valtion lupa- ja valvontaviraston toimialaan kuuluvia toimenpiteitä ja palveluja suunniteltaessa ja järjestettäessä.

Erityisesti viraston toimialaan kuuluisi, että se valvoo maakuntaa sen järjestäessä asumista ilman huoltajaa tulleille alaikäisille. Ehdotetun 2 momentin mukaan Valtion lupa- ja valvontavirasto valvoisi 50 §:ssä tarkoitettujen perheryhmäkotien ja muiden asumisyksiköiden toimintaa. Asumisyksiköiden valvontaan sovellettaisiin sosiaali- ja terveystieteiden tuottamisesta annetun lain (/) 4 luvun 23—27 §:ää, 5 luvun 31 §:ää sekä 6 luvun 32, 33 ja 35 §:ää. Sosiaali- ja terveystieteiden tuottamisesta annetun lain 4 luvun 23 §:ssä säädetään ohjauksen ja valvonnan yleisistä periaatteista, 24 §:ssä viranomaisen välisestä yhteistyöstä, 25 §:ssä tarkastusoikeudesta, 26 §:ssä hallinnollisesta ohjauksesta ja kehotuksesta ja 27 §:ssä määräyksistä ja pakkokeinoista. Lain 5 luvun 31 §:ssä säädetään täytäntöönpanosta. Lain 6 luvun 32:ssä säädetään tietojen saamisesta, 33 §:ssä tietojen luovuttamisesta 35 §:ssä virka-avusta.

Pykälän 3 momentin mukaan valtion lupa- ja valvontaviraston olisi toimittava sille tässä laissa säädettyjä tehtäviä hoitaessaan yhteistyössä maakunnan kanssa.

6 luku Kuntaan ohjaaminen

36 §. *Kuntaan ohjaamisen valtakunnalliset tavoitteet ja toimenpiteet.* Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan lain 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kuntaan ohjaamisen valtakunnalliset tavoitteet ja painopisteet (kuntaan ohjaamisen valtakunnallinen suunnittelu) vahvistettaisiin osana alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lakiehdotuksen 10 §:n mukaista aluekehittämispäätöstä. Säännöksellä vahvistettaisiin kuntaan ohjaamisen yhteyttä aluekehittämiseen. Aluekehittämispäätös ja siihen osana kuuluvat kuntaan ohjaamisen valtakunnalliset tavoitteet ja painopisteet valmisteltaisiin poikkihallinnollisesti eri ministeriöiden kanssa. Aluekehittämispäätöksen ja lain 32 §:n mukaisen valtion kotouttamisohjelman tavoitteet yhteen sovitettaisiin. Työ- ja elinkeinoministeriön olisi aloitettava aluekehittämispäätökseen liittyvien kuntaan ohjaamisen valtakunnallisten tavoitteiden ja painopisteiden valmistelu osana valtion kotouttamisohjelman valmistelua, kun hallitus vaihtuu.

Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvosto voisi tarvittaessa täsmentää 1 momentissa tarkoitettua kuntaan ohjaamisen valtakunnallista suunnittelua määrittelemällä tarkennetut tavoitteet ja painopisteet lain 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kuntaan muuton valtakunnallisen tasaisen jakautumisen ja sujuvuuden varmistamiseksi.

Pykälän 3 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriö valmistelisi 1 ja 2 momentissa tarkoitettua kuntaan ohjaamisen valtakunnallisen suunnittelun tarvittaessa yhteistyössä kuntaan ohjaamisen kannalta keskeisten ministeriöiden ja maakuntien kanssa. Valmistelussa kuultaisiin kuntia tarvittavassa laajuudessa. Valtakunnallisten tavoitteiden ja painopisteiden lähtökohtana olisivat muun muassa työllisyyttä, työvoimaa, koulutuspaikkoja, asuntoja sekä kotoutumista edistäviä palveluja eri maakunnissa koskevat seurantatiedot sekä niiden vaikutus mahdollisuuksiin vastata eri ryhmien palvelutarpeisiin. Tavoitteiden ja painopisteiden valmistelussa olisi huomioitava myös maakunnan alueella olevien vastaanottokeskuspaikkojen määrä sekä ilman huoltajaa maassa olevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden asuinyksiköiden määrä.

37 §. *Kuntaan ohjaamisen suunnittelu ja kehittäminen maakunnassa.* Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan maakunta vastaisi lain 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kuntaan ohjaamisen strategisesta suunnittelusta valtakunnallisen aluekehittämispäätöksen tavoitteisiin ja painopisteisiin perustuen. Maakunnan kuntaan ohjaamisen alueelliset tavoitteet, suunnittelu, kehittäminen ja toimenpiteet käsiteltäisiin osana 23 §:ssä tarkoitettua kotouttamisen suunnittelua ja kehittämistä maakunnassa ja sovitettaisiin yhteen aluekehityksen kanssa siten kuin 23 §:ssä kotouttamisen ja aluekehityksen yhteensovittamisesta maakunnassa säädetään. Maakunnan olisi lain 23 §:n mukaisessa kotouttamisen suunnittelussaan otettava huomioon kuntaan ohjaamisen valtakunnalliset tavoitteet ja painopisteet samoin kuin määriteltävä kuntaan ohjaamisen menettelytavat ja vastuutahot maakunnassa.

Tarvittaessa maakunta laatisi lain 23 §:n 4 momentin mukaisen maakuntastrategiaa, alueiden kehittämisen maakuntaohjelmaa ja alueellista hyvinvointikertomusta täydentävän maahanmuuton ja kotouttamisen ohjelman, ellei ohjelman laatiminen olisi perustellusta syystä tarpeellista. Ohjelma valmisteltaisiin yhteistyössä muun muassa kuntien ja muiden maakunnan viranomaisien sekä kotouttamiseen ja alueiden kehittämiseen osallistuvien yhteisöjen, järjestöjen ja elinkeinoelämän edustajien kanssa. Erillisessä maahanmuuton ja kotouttamisen ohjelmassa voitaisiin käsitellä myös kuntaan ohjaamista maakunnassa siltä osin kuin asiaa ei olisi riittävästi maakuntastrategiassa- ja ohjelmassa käsitelty. Erillisen ohjelman tarpeeseen voisi vaikuttaa esimerkiksi kansainvälistä suojelua saavien tai haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden määrä maakunnassa.

Pykälän 2 momentin mukaan maakunta laatisi alueensa yhden tai useamman kunnan kanssa sopimuksen ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitettua pakolaiskiintiössä Suomeen otettujen henkilöiden kuntaan ohjaamisesta. Kunta vastaisi tällöin asunnon järjestämisestä pakolaiselle ja tämän perheelle. Kiintiöpakolaisten maahanmuuttoprosessi eroaa muiden kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden osalta lähtökohtaisesti siten, että pakolaiskiintiö perustuu eduskunnan vuosittaiseen päätökseen ja siihen, että kiintiöpakolaiset odottavat Suomeen pääsyä kolmannissa maissa. Kuntaan ohjaaminen ja erityisesti asunnot on siksi varmistettava ennen Suomeen saapumista suoraan kuntiin muuttaville kiintiöpakolaisille, joista osa on kiireellistä uudelleen sijoitusta tarvitsevia ns. hätätapauksia. Mikäli pakolaiskiintiössä Suomeen valittaisiin ilman huoltajaa tullut alaikäinen, noudatettaisiin hänen osaltaan, mitä tämän lain 8 luvussa säädetään.

Maakunta voisi laatia kunnan kanssa sopimuksen myös muiden kuin ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitettua pakolaiskiintiössä Suomeen otettujen kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden kuntaan ohjaamisesta, mikäli se katsoisi sopimuksen tarpeelliseksi ottaen huomioon esimerkiksi maakunnan alueella olevien maahanmuuttajien määrä sekä erityisen tuen ja kuntaan ohjaamisen tarve samoin kuin kuntien mahdollinen toive sopimuksen laatimiseen sekä tavoite järjestää kuntaan muutto maakunnassa hallitusti ja suunnitelmallisesti. Sopimusperusteisen kuntaan muuton tarpeessa voivat kiintiöpakolaisten lisäksi olla oleskeluluvan turvapaikkame-

nettelyssä saaneista henkilöistä etenkin erityistä tukea tarvitsevat, vammaiset, yksinhuoltajat ja monilapsiset perheet.

Sopimuksen tarpeellisuutta arvioitaessa voitaisiin huomioida myös ohjaaminen alueille, joissa on riittävästi kotoutumista edistäviä opiskelu- ja työllistymismahdollisuuksia sekä maahanmuuttajien tarpeita vastaavia sosiaali- ja terveyspalveluja, mukaan lukien mielenterveyspalvelut. Lisäksi maakunta voisi sopia kuntaan ohjaamisesta myös niiden kuntien kanssa, joihin kohdistuu vähemmän muutttoa suoraan vastaanottokeskuksista. Kuntaan ohjaamisessa voitaisiin siten huomioida humanitaaristen syiden ohella myös alueen työvoiman saatavuuden ja väestöpohjan vahvistaminen sekä maahanmuuttajien osaamispotentiaalin hyödyntäminen. Turvapaikanhakijoina maahan saapuneiden alaikäisten, joille on myönnetty oleskelulupa, hoiva, huolenpito ja kasvatus järjestettäisiin siten kuin tämän lain 8 luvussa säädetään.

38 §. Kuntaan ohjaaminen. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan päävastuu lain 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kuntaan ohjaamisesta olisi maakunnalla. Edellä tarkoitettu henkilö voisi siirtyä kuntaan myös vastaanottokeskuksen ohjaamana, jos se on kuntaan ohjaamisen tai henkilön itsensä kannalta tarkoituksenmukaista. Kuntaan siirtyminen vastaanottokeskuksen ohjaamana voisi olla tarkoituksenmukaista kuntaan siirtymisen sujuvoittamiseksi esimerkiksi maakunnissa, joissa on paljon vastaanottokeskuspaikkoja tai turvapaikanhakijoiden määrän nopeasti kasvaessa. Kuntaan siirtymisen nopeutuminen säästäisi turvapaikanhakijoiden vastaanoton kustannuksissa ja nopeuttaisi kotoutumisen käynnistymistä. Kuntaan ohjaamisen tarkoitus on saattaa oleskeluluvan saanut henkilö mahdollisimman nopeasti kunnallisten palveluiden ja muiden kotouttamispalveluiden piiriin, joihin hänellä on tämän lain nojalla oikeus. Oleskeluluvan saanut henkilö voi siirtyä kuntaan myös itsenäisesti ilman maakunnan tai vastaanottokeskuksen ohjaamista, jolloin hän järjestää asuntonsa ja kuntaan muuttonsa itse.

Ehdotetun pykälän tavoitteena on hallittu ja suunnitelmallinen kuntaan ohjaaminen kansainvälistä suojelua saaneiden ja muiden tämän lain 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta. Voimassaolevan kotoutumislain mukaan kunta voi tehdä sopimuksen ELY-keskuksen kanssa lain 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kuntaan osoittamisesta, mutta ELY-keskuksella ei ole lakiin perustuvaa kuntaan ohjaamisen toiminnallista vastuuta. Oleskeluluvan saaneen turvapaikanhakijan kuntaan ohjaaminen olisi siten nykytilanteeseen verrattuna maakunnalle osin uusi tehtävä.

Maahanmuuttovirasto on nykyisin ohjeistanut vastaanottokeskuksia kuntaan siirtymisen menettelyssä. Toimintamalli otettiin käyttöön vuonna 2010 vuoden 2009 poikkeuksellisen suuren turvapaikanhakijamäärän seurauksena, ja menettely oli alun perin tarkoitettu tilapäiseksi tukemaan kuntapaikkajonon purkua. Toimintamallilla, jossa vastaanottokeskus on avustanut oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden kuntiin siirtymistä, ei ole ollut kuitenkaan lainsäädäntöpohjaa. Tällä esityksellä toimintamallista säädettäisiin laissa.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan maakunta vastaisi ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitetussa pakolaiskiintiössä Suomeen otettujen henkilöiden kuntaan ohjaamisesta yhteistyössä Maahanmuuttoviraston kanssa. Maakunta laatisi 37 §:n 2 momentissa tarkoitettua sopimuksen pakolaisten kuntaan ohjaamisesta. Maahanmuuttovirasto hyödyntäisi kiintiöpakolaisten kuntaan ohjaamisessa 37 §:n 2 momentissa tarkoitettuun sopimukseen perustuvaa kunnan ilmoitusta kuntapaikasta, jolle kiintiöpakolainen voidaan ohjata. Pykälän 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä kuntaan ohjaamisesta. Asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin maakunnan ja Maahanmuuttoviraston vastuista ja menettelytavoista kuntaohjaamisessa tilanteessa, jossa vastaanottokeskuksista kuntaan siirtyminen tai

kiintiöpakolaisten kuntaan ohjaaminen ei suju hallitusti ja suunnitelmallisesti esimerkiksi turvapaikanhakijoiden määrän äkillisen tai laajamittaisen kasvun myötä.

39 §. *Kuntaan ohjaamista koskevat tiedot.* Voimassa olevassa kotoutumislaisissa on säädetty erillisestä kuntaanosoitusrekisteristä, jota ELY-keskukset pitävät. Kunkin ELY-keskuksen eri tavoin ylläpitämiin kuntaanosoitusrekistereihin on talletettu muun muassa tieto siitä, mihin kuntaan henkilö on osoitettu. Tietojen saamiseksi ei ole olemassa eri ELY-keskusten tiedot kokoavaa sähköisesti päivittyvää valtakunnallista rekisteriä, joka vastaisi nykypäivän ajantasaisiin tietotarpeisiin.

Ehdotetun pykälän mukaan kuntaan ohjaamisen kannalta tarpeelliset tiedot talletettaisiin ulkomaalaisasioiden tietojärjestelmään (UMA). Talletettavia tietoja olisivat kuntaan ohjatun henkilön asia- tai asiakasnumerot, nimet, sukupuoli, syntymäaika, -paikka ja -maa, henkilötunnus, ulkomainen henkilönnumero tai muu maahanmuuttajan yksilöimiseksi annettu tunnus, kansalaisuustiedot, tiedot siviilisäädystä ja perhesuhteista, äidinkieli ja kielitaito sekä koulutusta, ammattitaitoa ja työkokemusta koskevat tiedot. Ulkomaalaisasioiden tietojärjestelmää kehitetään Maahanmuuttovirastossa. Suurin osa kuntaan ohjaamisen kannalta merkittävistä tiedoista talletetaan jo nykyisin UMA-järjestelmään, jatkossa talletettaisiin lisäksi tieto siitä, mihin kuntaan henkilö on ohjattu sekä tieto käytettävissä olevista kuntapaikoista.

Ehdotetun 2 momentin mukaan kuntaan ohjaamista koskevat tiedot poistettaisiin, kun niiden käyttötarvetta ei enää ole ja viimeistään viiden vuoden kuluttua viimeisestä kuntaan ohjattua henkilöä koskevasta merkinnästä. Tietojen pysyvistä säilyttämisestä määräisi arkistolaitos siten kuin arkistolain (831/1994) 8 §:n 3 momentissa säädetään. Muutoin sovellettaisiin, mitä arkistolain 8 §:n 2 momentissa säädetään asiakirjan säilyttämisestä.

40 §. *Kuntaan ohjaamista koskevien tietojen käyttö.* Ehdotetun pykälän mukaan oikeus kuntaan ohjaamista koskevien tietojen käyttöön olisi Maahanmuuttovirastolla, vastaanottokeskuksella, maakunnalla, työ- ja elinkeinoministeriöllä, Kansaneläkelaitoksella, kunnan viranomaisella, jos tiedot olisivat välttämättömiä niille tässä laissa, ulkomaalaislaissa tai muussa laissa säädettyjen maahanmuuttoon liittyvien tehtävien hoitamista varten.

7 luku Kustannusten korvaaminen

41 §. *Valtion korvaukset.* Tämän lain mukaisten palvelujen järjestämisestä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta ehdotetaan säädettäväksi lain 7 luvussa. Ehdotettu 41 § sisältäisi yleissäännöksen lain mukaisten palveluiden järjestämisestä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta valtion varoista. Valtio korvaisi kunnalle ja maakunnalle valtion talousarvion rajoissa palveluiden järjestämisestä aiheutuvat kustannukset sen mukaan kuin tässä luvussa säädetään. Voimassa olevan kotoutumislain mukaan kunnalle voidaan korvata muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannuksia, mutta valmisteilla olevan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyisi kunnilta maakunnille, jolloin sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten nykyisenkaltaisesta korvaamisesta kunnille voitaisiin luopua. Maakuntien rahoituksesta annetun lakiehdotuksen mukaisesti maakunnille myönnettäisiin rahoitus niiden järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien kattamiseksi. Kunnille voimassa olevan lain mukaisesti maksettavien sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten rahoitus siirrettäisiin uudistuksessa maakuntien yleiskatteellisen rahoitukseen. Lisäksi voimassa olevan lain mukaan kunnalle maksettavasta laskennallisesta korvauksesta osa siirrettäisiin maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin yleisesti, että kustannukset korvataan laskennallisen perusteen tai todellisten kustannusten mukaan. Laskennallisesta korvauksesta lain 2 §:n 2 tai 3

momentissa tarkoitetusta kuntaan muuttaneesta henkilöstä säädettäisiin tarkemmin 42 pykälässä. Kunnalle aiheutuneiden todellisten kustannusten korvaamisesta säädettäisiin erikseen 43–45 §:ssä.

Korvausta maksettaisiin pykälän 3 momentin mukaan 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 (201/1994) mukaista kotikuntaa, korvausta maksettaisiin kuitenkin pykälän 4 momentin mukaan siitä alkaen, kun hänelle on myönnetty oleskelulupa. Tällaisia henkilöitä voisivat olla esimerkiksi ulkomaalaislain 51 tai 89 §:n perusteella oleskeluluvan saaneet henkilöt.

42 §. *Laskennallinen korvaus kunnalle alkukartoituksesta sekä alkuvaiheen ohjauksen ja neuvonnan, tulkitsemisen ja muiden kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisestä.* Pykälän 1 momentin mukaan kunnalle maksettaisiin valtion varoista laskennallista korvausta 2 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitetun henkilön alkukartoituksesta, alkuvaiheen ohjauksesta ja neuvonnasta, tulkitsemisen kustannuksista ja muista kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisestä.

Kunnalle maksettaisiin valtion varoista laskennallista korvausta pakolaisten kotoutumista tukevan toiminnan järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin kuten nykyisinkin. 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. Maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusten myötä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuu siirtyisi kunnilta maakunnille. Siltä osin kuin kotoutumispalveluita järjestettäisiin osana maakunnan järjestämisvastuulla olevia kotoutumis-, sosiaali- ja terveys- ja kasvupalveluita, rahoitettaisiin ne osana näitä palveluita siten kuin maakuntien rahoituksesta annetussa lakiehdotuksessa säädettäisiin. Arvion mukaan 7 vuotta täyttäneen henkilön laskennallisesta korvauksesta 30 % ja alle 7-vuotiaan henkilön osalta 5 % on kohdistunut sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin. Tämä osa laskennallisesta korvauksesta siirrettäisiin maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen.

Voimassa olevan lain mukaan kunnalle voidaan korvata 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetuille henkilölle järjestetystä tulkitsemisesta aiheutuneet kustannukset. Arvion mukaan 70 % tulkitsemisen kustannuksista on kohdistunut sosiaali- ja terveydenhuollon tulkkauksiin ja 30 % muihin kotoutumisen edistämiseen liittyvään tulkitsemiseen, kuten kotoutumissuunnitelman laatimiseen, pakolaisen maahantulon alkuvaiheeseen liittyvään kotoutumista edistävien palvelujen käytön opastukseen, asumisneuvontaan ja muuhun perehdyttämiseen kunnassa sekä koulun tai varhaiskasvatuksen ja kodin väliseen yhteistyöhön. Korvausjärjestelmän yksinkertaistamiseksi ja hallinnollisen työn vähentämiseksi tulkitsemisen kustannukset lisättäisiin jyvitettyä osaksi laskennallista korvausta siltä osin kuin niiden on arvioitu kohdistuneen muihin kuin sosiaali- ja terveydenhuollon tulkkauksiin. Arvioitu sosiaali- ja terveydenhuollon tulkkauksiin kohdistunut määräraha siirrettäisiin maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen.

Voimassa olevan lain mukaan kunnalle maksetaan laskennallista korvausta alkukartoituksen järjestämisestä aiheutuneista kustannuksista. Laskennallinen korvaus alkukartoituksen järjestämisestä on 700 €. Kunnat ovat lain voimassaolon ajan tehneet alkukartoituksia varsin vähän, viime vuosina vuosittain yhteensä vain hieman yli 400 alkukartoitusta, joista on haettu valtiolta korvausta kotoutumislain perusteella. Korvausjärjestelmän yksinkertaistamiseksi ja hallinnollisen työn vähentämiseksi myös alkukartoituksesta aiheutuneet kustannukset jyvitetäisiin osaksi 7 vuotta täyttäneen henkilön laskennallista korvausta.

Laskennallisia korvauksia tulisi käyttää lähtökohtaisesti alkuvaiheen ohjauksen ja neuvonnan järjestämiseen, kunnan kotoutumista edistäviin palveluihin kuten alkukartoituksen järjestämiseen, muuhun kotoutumista tukevaan toimintaan sekä tulkittamisesta aiheutuviin kustannuksiin kotoutumisen edistämiseksi. Laskennallinen korvaus kattaa kansainvälistä suojelua saavien kotoutumista tukevana toimintana muun muassa sivistys-, kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluja, lasten ja nuorten palveluja, osaamis- ja elinkeinopalveluja, ikäihmisten palveluja ja osallisuutta edistäviä palveluja sekä terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen ja rasismien ehkäisyyn liittyviä toimenpiteitä ja palveluja.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan laskennallista korvausta maksettaisiin kolmen vuoden ajan siitä alkaen, kun henkilölle, jonka kunnassa asumisen perusteella korvaus maksetaan, on rekisteröity ensimmäinen kotikunta väestötietojärjestelmään. Jos henkilöllä, jonka kunnassa asumisen perusteella korvaus maksetaan, ei olisi oleskelulupaa maahan tullessaan eikä hän voisi 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 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kotoutumisaikaa yli kolmen tai neljän vuoden. Koska lakia ei sovellettaisi Suomen kansalaisiin, myöskään laskennallista korvausta ei maksettaisi sen jälkeen, kun henkilö on saanut Suomen kansalaisuuden. Laskennallinen korvaus voitaisiin maksaa kunnalle ilman erillistä hakemusta. Nykytilaa ei näiltä osin muutettaisi.

Ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä laskennallisen korvauksen perusteista ja maksatuksesta. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin muun muassa laskennallisen korvauksen määrästä sekä maksamisesta kunnalle ilman erillistä hakemusta.

Voimassa olevan kotoutumislain mukaisesti pakolaisten vastaanotosta aiheutuvia kustannuksia korvataan myös Ahvenanmaan maakunnan kunnille. Laskennallista korvausta maksettaisiin jatkossakin Ahvenanmaan maakunnan kunnille. Maakuntien rahoituslaki ei kuitenkaan koske Ahvenanmaan maakuntaa, joten esityksellä on vaikutuksia Ahvenanmaan maakunnan rahoitukseen. Tällä hetkellä on vielä linjaamatta, miten sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannusten sekä toimeentulotuen kustannusten korvaamisessa Ahvenmaan osalta menetellään.

43 §. *Korvaus kunnan rahoittamasta toimeentulotuesta.* Pykälässä säädettäisiin valtion varoista maksettavasta korvauksesta niihin kustannuksiin, jotka kunnalle on aiheutunut 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetuille henkilöille maksetun toimeentulotuen rahoituksesta. Toimeentulotuesta aiheutuneet kustannukset korvattaisiin 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta enintään kolmen vuoden ajalta.

44 §. *Korvaus vastaanottoon varautumisesta.* Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan kunnalle voitaisiin korvata ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitetussa pakolaiskiintiössä Suomeen otetun henkilön vastaanottoon varautumisesta aiheutuneita välttämättömiä kustannuksia enintään kolmen kuukauden ajalta ennen henkilön Suomeen tuloa tai kuntaan muuttoa silloin, kun asunnon varaamista enakkoon ei ole voitu välttää. Perustellusta syystä kustannukset voitaisiin korvata enintään kuudelta kuukaudelta. Perusteltu syy voisi olla esimerkiksi kunnan asunnotilanne.

Voimassa olevan lain 49 §:n 1 momentin kohdan 3 mukaan kunnalle voidaan korvata erityisesti syistä muut kunnalle aiheutuneet kustannukset. Kotoutumisen edistämistä koskevan lain

mukaisten kustannusten korvaamisesta kunnille annetun työ- ja elinkeinoministeriön ohjeen (29.10.2013 TEM/2331/00.03.05.02/2013) 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 voinut välttää. Vaikka voimassa olevan lain mukaisten erityiskustannusten korvausten järjestelmää yksinkertaistetaan, on ehdotettu säännös tärkeä erityisesti kiintiöpakolaisten kuntiin muuton varmistamiseksi.

Pykälän 2 momentin mukaan korvaamisen edellytyksenä olisi lisäksi, että siitä on erikseen sovittu maakunnan ja kunnan kesken.

45 §. Ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuvien kustannusten korvaaminen. Pykälässä olisi erityissäännös ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuvien kustannusten korvaamisesta. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan kunnalle korvattaisiin ihmiskaupan uhrin osalta kustannukset, jotka aiheutuvat ihmiskaupan uhrin uhriasemasta johtuvien erityistarpeiden vuoksi järjestettävästä toimenpiteestä tai palvelusta enintään kymmeneltä vuodelta. Tällaisia toimenpiteitä tai palveluita voisivat olla esimerkiksi henkilön turvallisuuden takaamisesta sekä muusta uhriasemaan liittyvän erityistarpeen vuoksi järjestettävästä toimenpiteestä ja palvelusta. Nykytilanteeseen verrattuna erillisistä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista maksettavista erityiskustannusten korvauksista luovutaisiin, koska sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus siirtyisi uudistuksessa maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen. Esityksessä tulkittamisesta aiheutuvat kustannukset esitetään siirrettäväksi osaksi laskennallista korvausta, joten tulkittamisesta aiheutuneita kustannuksia voitaisiin tämän pykälän nojalla korvata ainoastaan siinä tapauksessa, että ihmiskaupan uhrin osalta kunnalle ei makseta laskennallista korvausta.

Kunnan olisi pykälän 2 momentin mukaan pyydettävä ihmiskaupan uhrien auttamisesta huolehtivan vastaanottokeskuksen johtajan lausunto siitä, ovatko korvattaviksi haetut kustannukset aiheutuneet ihmiskaupan uhrin uhriasemasta johtuvien toimenpiteiden ja palvelujen järjestämisestä. Ihmiskaupan uhrien auttaminen on keskitetty Joutsenon vastaanottokeskukseen. Pykälän 3 momentin mukaan kunnalle maksettavien korvausten edellytyksenä olisi lisäksi, että siitä on erikseen sovittu maakunnan ja kunnan kesken.

46 §. Korvaus alaikäisenä ilman huoltajaa saapuneen hoivan järjestämisestä. Ehdotetun pykälän mukaan maakunnalle korvattaisiin 50—52 §:ssä tarkoitetuista alaikäisenä ilman huoltajaa Suomeen saapuneelle järjestetyistä palveluista maakunnalle aiheutuneet kustannukset. Kustannukset korvattaisiin enintään kymmeneltä vuodelta. Kyse olisi ilman huoltajaa maassa asuvien lasten ja nuorten asumisen ja tuen järjestämisestä aiheutuvista kustannuksista sekä lastensuojelun jälkihuoltoon rinnasteisista palveluista 18—20-vuotiaalle ilman huoltajaa Suomeen saapuneelle nuorelle, mikäli maakunnassa esiintyvä palveluntarve niin edellyttäisi.

Pykälän 2 momentin mukaan maakunnalle maksettavien korvausten edellytyksenä olisi lisäksi, että siitä on erikseen sovittu maakunnan ja kasvupalveluviraston kesken.

47 §. Edustajalle maksettava palkkio ja kulut. Kasvupalveluvirasto maksaisi valtion varoista hakemuksesta lapselle määrätyn edustajan palkkion 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 lapselle on myönnetty oleskelulupa. Valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä palkkion maksamisen perusteista ja

palkkion suuruudesta, korvattavista kuluista sekä menettelystä palkkion maksamisessa ja kulu-
jen korvaamisessa.

48 §. Korvauksen maksaminen. Maakunnan ja kunnan tulisi pykälän mukaan hakea tässä lais-
sa säädettyä korvausta sille aiheutuneista kustannuksista kasvupalveluvirastolle osoitetulla ha-
kemuksella. Kustannusten korvaamista olisi haettava viimeistään vuoden kuluttua sen kalente-
rivuoden päättymisestä, jonka aikana tapahtuneesta toiminnasta korvausta haetaan. Kustan-
nuksia ei korvattaisi, jos niiden korvaamista haettaisiin myöhemmin kuin yhden vuoden kulut-
tua. Voimassa olevan lain mukaan kustannusten korvaamista olisi haettava kahden vuoden ku-
luessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jonka aikana tapahtuneesta toiminnasta korvausta
haetaan. Yhtä vuotta voidaan pitää riittävänä aikana korvauksen hakemiseen, koska korvaus-
järjestelmän yksinkertaistamisen vuoksi erikseen korvattavien kustannusten määrä vähenee
huomattavasti.

Jotta korvaus voitaisiin maksaa, olisi hakemus yksilöitävä erittelemällä kustannukset, joista
korvausta haetaan. Korvaushakemukseen tulisi myös liittää kustannuksiin liittyvät tositteet ai-
na, kun se on mahdollista. Kasvupalveluvirasto voisi tarvittaessa tehdä tarkastuksia kustannus-
ten todenmukaisuuden varmistamiseksi esimerkiksi pistokokein. Kustannukset korvattaisiin
maakunnalle ja kunnalle arvonlisäveroineen, jos maakunta ja kunta hakisivat korvausta myös
arvonlisäveron osuudesta. Jos arvonlisäveron korvaamista haetaan, maakunnan ja kunnan olisi
hakemuksessaan esitettävä selvitys palvelun arvonlisäverollisuudesta. Niissä tapauksissa, jois-
sa maakunta ja kunta ovat jo saaneet palvelun arvonlisäverollisesta osuudesta valtiolta lasken-
nallisen palautuksen, maakunnan ja kunnan on vähennettävä kuluistaan arvonlisäveron osuus
ennen korvauksen hakemista. Muutoksenhausta säädettäisiin 56 §:ssä.

Pykälän 2 momentin mukaan laskennallinen korvaus voitaisiin maksaa kunnalle myös ilman
erillistä hakemusta. Laskennallisten korvausten maksatukset on maksettu kunnille pääsääntöi-
sesti ilman erillistä hakemusta keväästä 2016 alkaen. Laskennallisten korvausten maksatukset
kunnille automatisoitiin työ- ja elinkeinoministeriössä ajalla 1.6.2015-31.3.2017 toimineen
AMIF-rahoitteisen LAKO-AUTO-hankkeen kehittämistyönä. Hankkeessa Maahanmuuttovi-
raston ylläpitämään UMA-järjestelmään luotiin toiminto, jolla se yhdistää kotoutumislain mu-
kaisten korvausten maksatuspiiriin kuuluvien henkilöiden asiakastiedot väestötietojärjestel-
mästä saataviin kotikuntatietoihin ja muodostaa tästä laskennallisen korvauksen maksatuseh-
dotelman, jonka perusteella nykyisin KEHA-keskus maksaa kunnille kuukausittain automaati-
sesti laskennallisen korvauksen ilman kunnan erillistä hakemusta. Niiden maksatusten henki-
löpiiriin 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 Maahanmuut-
toviraston toimesta. Tämän jälkeen kunta voi saada näitäkin henkilöitä koskevat maksatukset
automaattisesti.

49 §. Maksetun korvauksen palautusvelvollisuus. Pykälässä säädettäisiin kunnalle ja maakun-
nalle maksetun korvauksen palautusvelvollisuudesta. Kasvupalveluvirasto voisi säännöksen
mukaan määrätä kunnan ja maakunnan 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 määräyty-
vän korkokannan suuruinen viivästyskorko. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että kasvu-
palveluviraston päätös maakunnalle tai kunnalle perusteettomasti maksetun korvauksen pa-
lauttamisesta on tehtävä viimeistään viidentenä kalenterivuonna sen toimintavuoden päättymi-
sestä, jolta korvaus on maksettu. Päätökseen saisi hakea muutosta siten kuin tämän lain 56
§:ssä säädettäisiin muutoksenhausta.

8 luku **Ilman huoltajaa maassa asuvaa lasta ja nuorta koskevat säännökset**

50 §. *Ilman huoltajaa maassa asuvien lasten ja nuorten tuki.* Pykälässä säädettäisiin sellaisen ilman huoltajaa olevan lapsen tai nuoren, jolle on myönnetty oleskelulupa hänen haettuaan Suomessa alaikäisenä kansainvälistä suojelua, hoivan, huolenpidon ja kasvatuksen järjestämisestä.

Pykälän 1 momentin mukaan sellaisen ilman huoltajaa olevan lapsen tai nuoren, jolle on myönnetty oleskelulupa hänen haettuaan Suomessa alaikäisenä kansainvälistä suojelua tai joka on otettu Suomeen ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitetussa pakolaiskiintiössä, hoiva, huolenpito ja kasvatusta järjestettäisiin perheryhmäkodissa, perhehoidossa, tuettuna asumisena taikka muuten tarkoituksenmukaisella tavalla. Säännöksessä täsmennettäisiin nykyisin säännöksiä, joiden mukaan hoito järjestetään perheryhmäkodissa tai tuetun perhesijoituksen avulla taikka muuten tarkoituksenmukaisella tavalla. Muu tarkoituksenmukainen tapa mahdollistaa yksilölliset asumisratkaisut, silloin kun se on lapsen edun mukaista. Joissain tilanteissa lapsen edun mukaista voi olla ennen oleskeluluvan myöntämistä alkaneen yksityismajoituksen jatkuminen myös oleskeluluvan myöntämisen jälkeen.

Pykälän 2 momentin perusteella lapsi tai nuori voisi olla tukitoimenpiteiden tai lastensuojelun jälkihuoltoon rinnasteisten palveluiden piirissä, kunnes hän täyttää 21 vuotta. Kirjaus mahdollistaisi tukitoimenpiteet sekä lastensuojelulain jälkihuoltoon rinnastettavien palveluiden tarjoamisen sellaiselle ilman huoltajaa maassa asuvalle 18 - 20-vuotiaalle, jonka arvioidaan olevan tuen tarpeessa. Palveluiden tarkoituksena olisi tukea nuoren itsenäistymistä hänen yksilölliset tarpeensa ja elämäntilanteensa huomioiden. Palveluista aiheutuvat kustannukset korvattaisiin 46 §:n mukaan enintään kymmeneltä vuodelta.

Lastensuojelulain 76 §:n mukaan jälkihuolto on järjestettävä lapsen tai nuoren tuen tarpeeseen perustuvan asiakassuunnitelman mukaan. Lain esitöiden mukaan jälkihuolto voi pitää sisällään mitä tahansa sosiaalihuollon tai terveydenhuollon palveluita. Jälkihuollon aikana nuorelle tulisi turvata ainakin yksi nuorta tukeva aikuissuhde. Tukena voi olla esimerkiksi aikaisemman asuinpaikan aikuinen, tukihenkilö, sosiaalityöntekijä tai perhetyöntekijä. Jälkihuoltoon sisältyy myös nuoren tukeminen koulutukseen ja työelämään sijoittumisessa.

Myös nuoren asumisen järjestäminen on tärkeä osa jälkihuoltoa. Asumisvaihtoehtoja arvioitaessa on huomioitava, mikä on nuoren jälkihuollollisen tuen tarve ja määrä. Nuoren tuen tarpeen mukaan asumisvaihtoehtoja voivat olla esimerkiksi asuminen tukiasunnossa, jossa työntekijä käy säännöllisesti tai tarvittaessa, taikka muu tuettu asuminen tai esimerkiksi oma vuokra-asunto. Jälkihuollon päättyessä sosiaalityöntekijän on tarvittaessa laadittava yhdessä nuoren kanssa suunnitelma, jossa kuvataan jälkihuollon päättymisen jälkeen nuorella tarvittaessa käytettävissä olevat yleiset palvelut ja tukitoimet sekä muut hänelle sopivat ja käytettävissä olevat tuki- ja etuusjärjestelmät. Itsenäistymässä olevaa nuorta ei tulisi jättää vaille mitään tukea hänen täytettyään 21 vuotta, vaan hänet tulisi tällöin tarvittaessa ohjata ja saattaa kunnan muiden palvelujen piiriin.

Pykälän 3 momentin mukaan perheryhmäkodin kasvuoloihin ja toimitiloihin, yhdessä hoidettavien lasten ja nuorten määrään sekä henkilöstöön sovellettaisiin, mitä lastensuojelulain 58–60 §:ssä säädetään Lastensuojelulain 58 §:n mukaan lapsen hoidossa, kasvatuksessa ja kasvuolojen järjestämisessä tulee noudattaa, mitä lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 1 §:ssä on säädetty. Lapsen hoito ja kasvatusta on järjestettävä ja lasta kohdeltava siten, että hänen yksityisyyttään kunnioitetaan. Lastensuojelulaitoksessa on oltava riittävät ja asianmukaiset toimitilat ja toimintavälineet. Laitoksessa voi olla yksi tai useampi asuinyksikkö. Yksiköt voivat toimia myös toisistaan erillisinä.

Perheryhmäkotien toimintaan tulisi niin ikään soveltaa lastensuojelulain 59 §:ää, jonka mukaan asuinyksiköissä saadaan hoitaa yhdessä enintään seitsemää lasta tai nuorta. Samaan rakennukseen voi olla sijoitettuna enintään 24 lasta tai nuorta. Asuinyksikössä tulee olla vähintään seitsemän hoito- ja kasvatustehtävissä toimivaa työntekijää. Jos samassa rakennuksessa on useampi asuinyksikkö, asuinyksikköä kohden tulee olla vähintään kuusi hoito- ja kasvatustehtävissä toimivaa työntekijää. Jos hoito- ja kasvatustehtävissä toimiva työntekijä asuu yhdessä hoidettavien lasten tai nuorten kanssa, voidaan mainituista henkilöstön määristä poiketa. Kiireellisissä tapauksissa voidaan väliaikaisesti poiketa edellä esitetyistä lasten määristä, jos se on välttämätöntä lapsen hoidon järjestämiseksi. Edelleen 59 §:n mukaan henkilöstön määrä olisi suhteutettava hoidettavien lasten tai nuorten lukumäärään, heidän tarvitsemaansa hoitoon ja kasvatukseen sekä toiminnan luonteeseen ottaen huomioon, mitä lain 60 §:ssä säädetään.

Perheryhmäkodeissa hoito- ja kasvatustehtävissä olevan henkilöstön kelpoisuusvaatimuksissa noudatettaisiin lastensuojelulain 60 §:ää, jonka mukaan lastensuojelulaitoksessa on oltava lasten ja nuorten tarvitsemaan hoitoon ja kasvatukseen nähden riittävä määrä sosiaalihuollon ammatillista ja muuta henkilöstöä. Sosiaalihuollon ammatillisella henkilöstöllä tarkoitetaan erityisesti sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetussa laissa (272/2005) määriteltyjä ammattihenkilöitä. Laitoksen hoito- ja kasvatustehtävistä vastaavalla johtajalla tulisi olla sanotun lain 10 §:n 4 momentin mukainen kelpoisuus. Hoito- ja kasvatustehtävissä olevan henkilöstön kelpoisuusvaatimuksissa on otettava huomioon toimintayksikön asiakaskunnan erityistarpeet ja toiminnan luonne. Suositeltavaa olisi, että osa työntekijöistä olisi maahanmuuttajataustaisia.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin aineiden ja esineiden haltuunotosta, henkilötarkastuksesta ja henkilönkatsastuksesta perheryhmäkodissa. Näiden osalta sovellettaisiin, mitä lastensuojelulain 64—67 §:ssä säädetään. Nykyllaissa on säännökset koskien aineiden ja esineiden haltuunottoa ja asukkaan käytössä olevien tilojen tarkastamista, joiden osalta viitataan kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain pykäliin. Esityksellä laajennettaisiin käytävissä olevia rajoitustoimenpiteitä joillain lastensuojelulain mukaisilla toimenpiteillä. Uusien toimenpiteiden tuomisella perheryhmäkotien käyttöön voidaan joissain tilanteissa mahdollistaa perheryhmäkotiasuminen myös tilanteissa, joissa lapsen tukeminen edellyttää esimerkiksi päihteidenkäytön selvittämistä. Tämä ei poissulje sitä, että lapsi voi lastensuojelulain mukaisesti syystä tulla huostaan otetuksi ja sijoitetuksi sijaishuoltoon. Uusien toimenpiteiden käyttöönotto edellyttää, että perheryhmäkotien henkilökunta saa koulutusta niiden käytöstä. Toimenpiteiden käyttöönoton tavoitteena ei ole muuttaa perheryhmäkodin luonnetta ensisijaisesti hoivaa ja huolenpitoa tarjoavana yksikkönä, jonka toiminta perustuu lasten ja henkilökunnan väliseen luottamukseen.

Lastensuojelulain 64 §:ssä säädetään rajoitustoimenpiteiden käyttämisen yleisistä edellytyksistä. Sen mukaan lapseen saa kohdistaa rajoitustoimenpiteitä vain siinä määrin kuin lapsen oma tai toisen henkilön terveys tai turvallisuus taikka muu rajoitustoimenpiteitä koskevissa säännöksissä säädetyn edun turvaaminen välttämättä vaatii. Toimenpiteet on toteutettava mahdollisimman turvallisesti ja lapsen ihmisarvoa kunnioittaen.

Lastensuojelulain 65 §:ssä säädetään aineiden ja esineiden haltuunotosta. Jos lapsella on hallussaan päihtymistarkoituksessa käytettävää ainetta tai tällaisen aineen käyttöön erityisesti soveltuvia välineitä, ne on otettava laitoksen haltuun. Samoin on otettava laitoksen haltuun lapsella olevat aineet tai esineet, jotka on tarkoitettu lapsen itsensä tai toisen henkilön vahingoittamiseen. Laitoksen haltuun saadaan ottaa aineet tai esineet, jotka ominaisuuksiensa puolesta soveltuvat vaarantamaan lapsen omaa tai toisen henkilön henkeä, terveyttä tai turvallisuutta tai vahingoittamaan omaisuutta, jos on todennäköistä, että lapsi käyttää aineita tai esineitä tämän säännöksen tarkoittamalla tavalla. Haltuun otetun omaisuuden luovuttamiseen tai hävittämi-

seen sovelletaan, mitä muussa laissa säädetään. Haltuunoton voi tehdä laitoksen johtaja tai laitoksen hoito- ja kasvatushenkilökuntaan kuuluva henkilö. Asiasta on viipymättä ilmoitettava johtajalle tai hänen määräämälleen hoito- ja kasvatushenkilökuntaan kuuluvalla henkilöllä, jonka tulee tehdä haltuunotosta päätös, jollei omaisuutta palauteta.

Laitoksen haltuun saadaan lisäksi ottaa lapsella olevat lapsen oman tai toisten lasten sijaishuollon järjestämistä tai laitoksen yleistä järjestystä todennäköisesti vakavasti haittaavat aineet ja esineet. Haltuunotosta tekee päätöksen laitoksen johtaja tai hänen määräämänsä hoito- ja kasvatushenkilökuntaan kuuluva henkilö. Toimenpidettä ei saa jatkaa pidempään kuin se säännöksessä mainitusta syystä ja lapsen hoidon ja kasvatuksen kannalta on välttämätöntä.

Lastensuojelulain 66 §:ssä säädetään henkilöntarkastuksesta ja henkilönkatsastuksesta. Jos on perusteltua syytä epäillä, että lapsella on vaatteissaan tai muutoin yllään lastensuojelulain 65 §:n 1 momentissa tarkoitettuja aineita tai esineitä, hänelle saadaan asian tutkimiseksi tehdä henkilöntarkastus. Tarkastuksen tekee laitoksen johtaja tai hänen määräämänsä laitoksen hoito- ja kasvatushenkilökuntaan kuuluva henkilö. Jos on perusteltua syytä epäillä, että lapsi on käyttänyt lastensuojelulain 65 §:n 1 momentissa tarkoitettuja päihdyttäviä aineita, häneen saadaan kohdistaa henkilönkatsastus, joka voi käsittää puhalluskokeen suorittamisen tai veri-, hius-, virtsa- tai sylkinäytteen ottamisen.

Lastensuojelulain 67 §:ssä säädetään omaisuuden ja lähetysten tarkastamisesta sekä lähetysten luovuttamatta jättämisestä. Sen mukaan, jos on perusteltua syytä epäillä, että lapsella on hallussaan lastensuojelulain 65 §:n 1 momentissa tarkoitettuja aineita tai esineitä taikka lapsen olinpaikka on sijaishuollon tarkoituksen toteuttamiseksi kiireellisesti selvitettävä, saadaan hänen käytössään olevat tilat tai hallussaan oleva omaisuus tarkastaa. Jos on perusteltua syytä epäillä, että lapselle osoitettu kirje tai siihen rinnastettava muu luottamuksellinen viesti taikka muu lähetys sisältää lastensuojelulain 65 §:n 1 momentissa tarkoitettuja aineita tai esineitä, saadaan lähetysten sisältö tarkastaa kirjettä tai muuta luottamuksellista viestiä lukematta.

Lakiehdotuksen 50 §:n 5 momentin mukaan päätöksen 5 momentissa tarkoitettujen rajoitustoimenpiteiden käytöstä tekee perheryhmäkodin johtaja tai hänen määräämänsä hoito- ja kasvatushenkilökuntaan kuuluva henkilö. Rajoitustoimenpiteiden kirjaamiseen sovellettaisiin, mitä lastensuojelulain 74 §:ssä säädetään. Lastensuojelulain 74 §:ssä säädetään muun muassa, että rajoitustoimenpiteiden käytön seurannan ja valvonnan turvaamiseksi on asumisyksikön asianmukaisesti kirjattava käyttämänsä rajoitustoimenpiteet. Kirjaamisen tulee sisältää rajoitustoimenpiteen kuvaus, toimenpiteen peruste ja kesto, toimenpiteestä päättäneen, sen käytännössä toteuttaneen ja siinä läsnä olleen henkilön nimi sekä tarvittaessa lastensuojelulain 66 §:n 1 momentissa ja lastensuojelulain 67 §:n 3 momentissa tarkoitettu erityinen syy. Lisäksi on mainittava toimenpiteen mahdollinen vaikutus hoito- ja kasvatussuunnitelmaan. Kirjaamisessa on myös mainittava, miten lasta on kuultu ennen rajoitustoimenpiteestä päättämistä tai sen toteuttamista ja lapsen mielipide asiasta. Kirjaamisen sisältö on lähetettävä tiedoksi lapsen asioista vastaavalle sosiaalியöntekijälle kuukausittain.

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin, että ilman huoltajaa maassa asuvan lapsen ja nuoren perhehoitoon sovelletaan, mitä perhehoito-laissa säädetään. Voimassa olevan lain mukaan ilman huoltajaa maassa asuvan alaikäisen hoiva, huolenpito ja kasvatusta voidaan järjestää tuetun perhesijoituksen avulla. Nykyisin laissa ei kuitenkaan säädetä tarkemmin tuetun perhesijoituksen sisällöstä. Esityksessä luovutaan tuetun perhesijoituksen käsitteestä ja käytetään sen sijaan perhehoidon käsitettä. Sovellettavaksi tulisivat perhehoitolain säädökset perhehoitajan kelpoisuudesta, toimeksiantosopimuksesta, toimeksiantosopimuksen irtisanomisesta ja purkamisesta, oikeuksista vapaaseen ja sen aikaisesta sijaishoidosta, koulutuksesta ja tuesta, hyvinvointi-

ja terveystarkastuksista, hoitopalkkiosta, kustannusten korvaamisesta, käynnistämiskorvauksesta, indeksisidonnaisuudesta, sosiaaliturvasta, ilmoittamisvelvollisuudesta ja valvonnasta.

Ilman huoltajaa Suomessa olevan, oleskeluluvan saaneen lapsen asuminen ja huolenpito voitaisiin siten järjestää kotoutumislain nojalla perhehoidossa siten, että maakunta tekee perhehoitajan kanssa perhehoitolain (263/2015) mukaisen toimeksiantosopimuksen lapselle ja perhehoitajalle annettavasta tuesta, palveluista ja perhehoidon palkkioista ja kulukorvauksista. Kotoutumislain nojalla perhehoitoon tehty sijoitus ei siten ole lastensuojelulain mukaista sijaishuoltoa eikä siitä tule tehdä erillistä lastensuojelulain mukaista sijoituspäätöstä. Tämä ei poissulje sitä, että lapsi perhehoidossa ollessaan voi lastensuojelulain mukaisesta syystä tulla huostaan otetuksi ja sijoitetuksi sijaishuoltoon. Päätökset perhehoitoon sijoittamisesta voidaan tehdä sosiaalihuoltolain 21 §:n perusteella.

51 §. Tuettu asuminen. Pykälässä säädettäisiin tuetun asumisen järjestämisestä 18 - 20 -vuotiaille nuorelle, joka on saapunut Suomeen alaikäisenä ilman huoltajaa ja joka tarvitsee apua ja tukea asumisensa järjestämisessä. Palvelut järjestettäisiin tuettuna asumisena siten, kuin sosiaalihuoltolain (1301/2014) 21 §:ssä säädetään. Voimassa olevan lain mukaan lapsi tai nuori voi olla tukitoimenpiteiden piirissä, kunnes hän täyttää 21 vuotta tai kunnes hänellä on huoltaja Suomessa. Nykylaki siis mahdollistaa 18—20-vuotiaiden asumisen perheryhmäkodissa tai muussa asumisyksiköissä. Voimassa olevassa laissa viitataan kuitenkin kaikkien asuinyksiköiden osalta lastensuojelulain 58—60 §:ään, eikä mahdollisteta kevyemmin mitoitettua tuettua asumista. Ehdotuksen viittaus sosiaalihuoltolain 21 §:ään mahdollistaisi asiakkaan tarpeen mukaisten tuetun asumisen palveluiden järjestämisen 18—20-vuotiaille nuorille.

Sosiaalihuoltolain 21 §:n mukaan asumispalveluja järjestetään henkilöille, jotka erityisestä syystä tarvitsevat apua tai tukea asumisessa tai asumisensa järjestämisessä. Tuettua asumista järjestetään henkilöille, jotka tarvitsevat tukea itsenäiseen asumiseen tai itsenäiseen asumiseen siirtymisessä. Tuetulla asumisella tarkoitetaan asumisen tukemista sosiaaliohjauksella ja muilla sosiaalipalveluilla. Tuetussa asumisessa tarjottavan tuen määrä on tarkoitus olla joustava. Tuettua asumista voidaan järjestää yksikkömuotoisesti tai tuomalla tukea asiakkaan omaan asuntoon. Tuki voi olla tarvittaessa olla myös ympärivuorokautista. Sosiaalihuoltolain mukainen tuettu asuminen soveltuu lain perusteluiden mukaan esimerkiksi lastensuojelun jälkihuollon asiakkaille.

18—20-vuotiaille tarjottuun tuettuun asumiseen voi sisältyä myös 50 §:n 2 momentin mukaisia tukitoimenpiteitä tai lastensuojelun jälkihuoltoon rinnasteisia palveluita.

Pykälän 2 momentin mukaan tuettua asumista voitaisiin perustellusta syystä järjestää myös 17-vuotiaalle ilman huoltajaa Suomeen saapuneelle lapselle, jos se on lapsen edun mukaista. Säädöksen tavoitteena on mahdollistaa tuettu asuminen hajasijoitettuna tai yksikkömuotoisesti niille 17-vuotiaille, joiden edun mukaista ei ole asua perheryhmäkodissa esimerkiksi siksi, että he ovat saapuneet Suomeen vasta lähellä 18-vuotispäiväänsä, eikä pidempiaikainen asuminen perheryhmäkodissa olisi todennäköistä. Pitempiaikaisesti jatkuva tuki tuetussa asumisessa voi tällaisessa tilanteessa olla 17-vuotiaan edun mukaista.

52 §. Ilman huoltajaa maassa asuvien lasten ja nuorten asumisen ja tuen järjestäminen. Pykälässä säädettäisiin ilman huoltajaa maassa asuvien lasten ja nuorten asumisen ja tuen järjestämisestä. Pykälän 1 momentin mukaan maakunta vastaa ilman huoltajaa maassa asuvien lasten ja nuorten hoivan, huolenpidon ja kasvatuksen järjestämisestä 50 ja 51 §:ssä tarkoitettulla tavalla, jos maakunnassa esiintyvä palveluntarve niin edellyttää. Maakunta vastaisi perheryhmäkodin tai tuetun asumisen ohjaamisesta ja omavalvonnasta sekä tarvittaessa yhteistyössä

muun maakunnan kanssa lasten ja nuorten sijoittamisesta 50 §:n 1 momentissa tarkoitettuun asumiseen.

Voimassa olevan lain mukaan kunta voi perustaa lapsille ja nuorille tarkoitettun perheryhmäkodin tai muun asuinyksikön. Kunta sopii ELY-keskuksen kanssa perheryhmäkodin tai muun asuinyksikön perustamisesta, lasten ja nuorten sijoittamisesta näihin yksiköihin, kotoutumista edistävien palvelujen järjestämisestä sekä toimenpiteistä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta. Pykälässä ehdotetaan vastuun siirtämistä kunnalta ja ELY-keskukselta maakunnalle. Maakunnan järjestämisvastuu takaisi sen, että jatkossa asumista voitaisiin järjestää riittävästi niillä alueilla, joilla tarvetta on. Perustamistapa olisi nykyistä kevyempi ja mahdollistaisi nopeamman reagoinnin ilman huoltajaa tulleiden määrien muuttuessa. Menettelytapa antaisi maakunnalle mahdollisuuden tehdä yhteistyötä Maahanmuuttoviraston kanssa turvapaikanhakuvaiheen ja kotoutumisvaiheen asumisyksiköiden sijoittelussa ja joissain tilanteissa myös asumisen järjestämisessä. Maakunnan omavalvonnalla tarkoitettaisiin yksiköiden ohjaamista tukevaa omavalvontaa. Yksiköiden varsinainen valvonta olisi valtion lupa- ja valvontaviraston tehtävä. Maakunta myös vastaisi lasten ja nuorten sijoittamisesta perheryhmäkoteihin, tuettuun asumiseen, perhehoitoon taikka muuten tarkoituksenmukaiseen asumiseen. Maakunta tekisi tässä tarvittaessa yhteistyötä muun maakunnan kanssa. Maakuntien välinen yhteistyö voisi olla tarpeen esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa on lapsen edun mukaista muuttaa toisen maakunnan alueelle esimerkiksi opiskelujen vuoksi.

Pykälän 2 momentin mukaan maakunta järjestäisi tukipalveluita tai lastensuojelun jälkihuoltoon rinnasteisia palveluita 18—20-vuotiaalle ilman huoltajaa Suomeen saapuneelle nuorelle, jos maakunnassa esiintyvä palveluntarve niin edellyttää. Momentin tarkoituksena on selvittää voimassa olevan lakiin verrattuna maakunnan velvoitetta järjestää jälkihuoltoa sitä tarvitseville.

Pykälän 3 momentin mukaan maakunta ja kunta vastaisivat ilman huoltajaa maassa asuvien lasten ja nuorten kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisestä siten kuin 2 luvussa säädetään. Hoivan, huolenpidon ja kasvatuksen järjestämisvastuun siirtäminen maakunnalle edellyttää tiivistä yhteistyötä maakunnan ja kunnan välillä, koska kunta jatkossakin vastaa monista ilman huoltajaa tulleille tarjottavista palveluista, ml. perusopetuksesta.

53 §. Edustajan määrääminen. Pykälässä säädettäisiin edustajan määräämisestä oleskeluluvan saaneelle ilman huoltajaa Suomessa olevalle lapselle. Ilman huoltajaa Suomessa oleva ulkomaalainen lapsi on vajaavaltainen, minkä vuoksi hän tarvitsee edustajan henkilöönsä ja varallisuuttaan koskevissa hallinto- ja tuomioistuinasioissa.

Ilman huoltajaa olevan lapsen edustamisesta säädetään myös vastaanottolaissa, jossa säädetään edustajan määräämisestä, kelpoisuudesta ja tehtävistä, edustajan vapauttamisesta tehtävästään ja edustajan tehtävän lakkaamisesta. Laissa on säännös myös lapsen edustamiseen liittyvästä ilmoitusvelvollisuudesta. Tässä laissa viitataan asianmukaisilta osin kyseisen lain säännöksiin.

Lapsi kuuluu edustamisen näkökulmasta vastaanottolain soveltamisalaan siihen saakka, kunnes hänelle myönnetään oleskelulupa. Lapsen oikeusturvan toteutumisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että edustamiseen ei tule lainsäädännöstä johtuvaa katkosta, kun hän siirtyy vastaanottopalveluiden piiristä kunnan asukkaaksi. Muun muassa tämän vuoksi myös tässä laissa on soveltuvin osin säädettävä ilman huoltajaa olevan lapsen edustamisesta. Vastaanottolain 5 luvun mukaan edustajan määräämistä koskevia säännöksiä sovelletaan niiden lasten edustamiseen, jotka ovat hakeneet kansainvälistä suojelua, saavat tilapäistä suojelua tai ovat joutuneet ihmiskaupan uhriksi, eikä heillä ole oleskelulupaa. Näille lapsille määrättäisiin vas-

taanottolain mukaan edustaja viivytyksettä, jos he ovat Suomessa ilman huoltajaa tai muuta laillista edustajaa.

Tämän lain nojalla edustaja määrättäisiin viivytyksettä pykälän 1 momentin perusteella oleskeluluvan saaneelle lapselle, joka on Suomessa ilman huoltajaa tai muuta laillista edustajaa. Kyse voisi olla esimerkiksi pakolaiskiintiössä oleskeluluvan saaneesta lapsesta ja sellaisesta ihmiskaupan uhriksi joutuneesta lapsesta, jolla on myönnetty oleskelulupa, jos hän on Suomessa ilman huoltajaa tai muuta laillista edustajaa. Myös muulle oleskeluluvan saaneelle lapselle, joka on Suomessa ilman huoltajaa tai muuta laillista edustajaa, voitaisiin määrätä edustaja. Jos edustaja vapautettaisiin tehtävästään sen jälkeen, kun kansainvälistä suojelua hakenut lapsi on saanut oleskeluluvan, uutta edustajaa ei voitaisi määrätä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanottoa koskevan lain perusteella. Näissä tilanteissa lapselle voitaisiin määrätä edustaja tämän lain perusteella. Säännös voisi tulla sovellettavaksi esimerkiksi tilanteissa, joissa edustaja on vapautettu tehtävästään sen vuoksi, että lapsi muuttaa oleskeluluvan saatuaan kauas vastaanottokeskuspaikkakunnalta. Näissä tapauksissa olisi tarkoituksenmukaista, että edustaja olisi lähempänä paikkakuntaa, jossa lapsi asuu. Oleskeluluvan myöntäminen ei kuitenkaan suoraan vaikuttaisi edustajan tehtävään.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että hakemuksen edustajan määräämisestä tekisi lapsen oleskelukunnan sosiaalihuoltolain (710/1982) 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimielin. Mainittu lainkohdan mukaan sosiaalihuollon toimeenpanoon sosiaalihuoltolain mukaan kuuluvista tehtävistä sekä niistä tehtävistä, jotka muussa laissa säädetään sosiaalilautakunnan taikka muun vastaavan toimielimen tehtäväksi, huolehtii yksi tai useampi kunnan määräämä monijäseninen toimielin. Ennen hakemuksen tekemistä lasta olisi 2 momentin mukaan kuultava ja lapsen etu otettava huomioon 4 §:ssä säädetyllä tavalla.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että muutoin edustajan määräämiseen sovellettavan, mitä vastaanottolain 39 §:n 3 momentissa säädetään. Käräjäoikeuden ilmoitusvelvollisuuteen sovellettaisiin, mitä vastaanottolain 44 §:ssä säädetään. Kyseisessä säännöksessä säädetään käräjäoikeuden ilmoitusvelvollisuudesta väestötietojärjestelmään ja holhousviranomaiselle.

54 §. Edustajan kelpoisuus ja tehtävät. Pykälässä säädettäisiin edustajan kelpoisuudesta ja tehtävistä. Tämän lain nojalla määrättävän edustajan kelpoisuuteen ja tehtäviin sovellettaisiin, mitä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 40 ja 41 §:ssä säädetään. Edustajaksi määräämisen edellytyksenä olisi, että henkilö on toimittanut käräjäoikeuden nähtäväksi rikosrekisterilain (770/1993) 6 §:n 2 momentissa tarkoitetun otteen rikosrekisteristä.

Ennen lapsen henkilöä tai varallisuutta koskevan päätöksen tekemistä lasta olisi kuultava ja lapsen etu otettava huomioon 4 §:ssä säädetyllä tavalla. Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 12 artiklan mukaan lapselle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa joko suoraan tai edustajan välityksellä.

Edustaja käyttäisi huoltajan puhevaltaa lapsen koulu-, sosiaali- ja terveydenhuoltoasioissa ja muissa lapsen elämään 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 kanssa. Edustajan palkkion maksamisesta ja kulujen korvaamisesta säädetään 47 §:ssä.

55 §. *Edustajan vapauttaminen tehtävästään ja edustajan tehtävän lakkaaminen.* Pykälän 1 momentin mukaan edustajan vapauttamiseen tehtävästään sovellettaisiin, mitä vastaanottolain 42 §:n 1 ja 3 momentissa säädetään. Lainkohdan mukaan edustaja on vapautettava tehtävästään, kun lapsella on Suomessa huoltaja, jollei vapauttaminen ole lapsen edun vastaista. Edustaja voidaan vapauttaa tehtävästään myös, jos hän sitä pyytää tai on sairauden tai muun synnyn vuoksi estynyt tai kykenemätön hoitamaan tehtäväänsä taikka jos siihen on muu erityinen syy. Käräjäoikeuden ilmoitusvelvollisuuteen sovellettaisiin, mitä edellä mainitun lain 43 §:ssä säädetään.

Pykälän 2 momentin mukaan edustajan tehtävästä vapauttamista koskevan hakemuksen voisi tehdä edustaja, 15 vuotta täyttänyt lapsi itse, lapsen oleskelukunnan sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimielin tai lapsen huoltaja. Jos kunnan, maakunnan, perheryhmäkodin tai tuetun asumisen työntekijä havaitsee, että lapsen edustaja laiminlyö tehtäviään tai ei ole sopiva tehtäväänsä tai huomaa lapsen olevan esimerkiksi peloissaan tai ahdistunut edustajan toiminnan vuoksi, tilannetta olisi pyrittävä selvittämään lasta ja edustajaa kuullen ja tarvittaessa pantaisiin vireille edustajan vapauttamista koskeva asia.

Pykälän 3 momentin mukaan edustajan tehtävän lakkaamiseen sovellettaisiin, mitä vastaanottolain 43 §:ssä säädetään. Muulla laillisella edustajalla tarkoitettaisiin sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettua toimieliintä silloin, kun lapsi on otettu huostaan. Edustajan tehtävä lakkaa myös, mikäli lapsi saa Suomen kansalaisuuden, sillä kansalaisuuden saaneet eivät kuulu kotoutumislain soveltamisalaan.

9 luku Erinäiset säännökset

56 §. *Oikaisuvaatimus ja valitus.* Pykälässä säädettäisiin muutoksenhausta tässä laissa tarkoitettuun päätökseen. Muutoksenhaku koskisi yksittäistä maahanmuuttajaa koskevia päätöksiä ja esimerkiksi valtion kunnille tai maakunnille maksamiin korvauksiin liittyviä päätöksiä. Muutoksenhaun ensi vaiheeksi ehdotetaan oikaisuvaatimusta. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin muutoksenhakuun liittyvästä oikaisuvaatimuksesta. Ehdotetun lain nojalla tehtyihin päätöksiin saisi lähtökohtaisesti vaatia oikaisua siten kuin hallintolain 7 a luvussa säädetään. Hallintolain 49 d §:n mukaan oikaisuvaatimus on tehtävä sille viranomaiselle tai muulle julkista hallintoa hoitavalle, joka on tehnyt päätöksen. Ehdotetun lain nojalla päätöksiä voisi tehdä maakunnan ja kunnan lisäksi palveluntuottaja.

Edellä tarkoitettu pääsäännöstä poikettaisiin vaadittaessa oikaisua palveluntuottajan päätökseen. Oikaisuvaatimus palveluntuottajan päätöksestä tulisi tehdä sille maakunnalle tai kunnalle, jonka palveluntuottajasta on kyse, eli, jonka kanssa tehtyyn sopimukseen tai jonka päätökseen palveluntuottajan toimivalta perustuisi. Edellä tarkoitettu poikkeussäännös 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 maakunnalta tai 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.

Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Muutoksenhausta käräjäoikeuden päätökseen, joka koskee ilman huoltajaa olevan lapsen edustajan määräämistä ja tehtävästä vapauttamista säädettäisiin erikseen 8 luvussa. Pykälän 3—5 momentissa viitattaisiin muutoksenhakuun siten, kuin siitä julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annetun lakiehdotuksen 7 luvussa, työttömyysturvalain 12 luvussa ja sosiaalihuoltolain 6 luvussa säädetään.

57 §. Valituskielto. Pykälässä säädettäisiin, että maakunnan ja/tai kunnan yhdessä maahanmuuttajan kanssa laatimaan kotoutumissuunnitelmaan, ei saisi hakea muutosta valittamalla.

Kotoutumissuunnitelmaa voidaan luonnehtia hallintotoimeksi, joka liittyy maahanmuuttajan kotoutumista edistävien ja tukevien palvelujen järjestämiseen. Kotoutumissuunnitelman laatiminen maahanmuuttajan ja viranomaisten yhteistyönä ei sinänsä anna maahanmuuttajalle välitöntä oikeutta palveluihin eikä taloudellisiin tukiin tai avustuksiin. Palveluiden järjestäminen jää viime kädessä maakunnan ja kunnan käytettävissä olevien voimavarojen ja muiden mahdollisuuksien varaan. Tämän vuoksi kotoutumissuunnitelma ei ole sellainen viranomaispäätös, jolla olisi suoria oikeusvaikutuksia maahanmuuttajan asemaan. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut, että ainakin kotoutumissuunnitelman laatimisen epäämisestä tulisi olla mahdollisuus hakea muutosta valittamalla (ks. PeVL 42/2010 vp). Tämän vuoksi valituskielto koskisi vain jo laadittua kotoutumissuunnitelmaa.

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 lakia.

58 §. Vakuutusturva. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin siitä, että tässä laissa säädettyihin kotoutumista edistäviin palveluihin osallistuvalla tulisi järjestää työtapaturma- ja ammattitautilain (459/2015) 3 §:n 1 momentissa tarkoitettu vakuutus sekä ryhmävastuuvakuutus, siten kuin niistä erikseen säädetään. Voimassaolevan lain 84 §:n mukaan työttömyysetuutta saavalle edellä 22 §:ssä tarkoitettuun maahanmuuttajan kotoutumista edistävään omaehtoiseen opiskeluun ja työmarkkinatukea saavalle muihin yksilöllisesti sovittuihin toimenpiteisiin osallistuttaessa sattuneesta tapaturmasta tai niissä saadusta ammattitaudista suoritetaan henkilölle korvaus valtion varoista samojen periaatteiden mukaan kuin työtapaturma- ja ammattitautilaissa (459/2015) säädetään työtapaturmasta ja ammattitaudista. Korvaus suoritetaan kuitenkin vain, jos vahingon kärsineellä ei ole oikeutta vähintään saman suuruiseen korvaukseen muun lain mukaan. Työ- ja elinkeinoministeriön tulee järjestää 1 momentissa tarkoitetuissa kotoutumista edistävissä toimenpiteissä oleville ryhmävastuuvakuutus.

Koska palvelujen järjestäminen siirtyisi maakuntien vastuulle, siirtyisi myös palveluihin liittyvän vakuutusturvan järjestäminen maakunnan vastuulle. Säännöksessä yhdenmukaistettaisiin ehdotetun lain mukaisiin palveluihin liittyvä vakuutusturva siten, että palveluun osallistuvalla tulisi olla koko palvelun ajan voimassa sekä ryhmävastuuvakuutus että työtapaturma- ja ammattitautilain mukainen tapaturmavakuutus.

Maakunta tai kunta voisi siirtää vakuuttamisvelvollisuuden hankintasopimuksessa tai muussa palvelun toteuttamista koskevassa sopimuksessa palveluntuottajan tehtäväksi. Esimerkiksi kotoutumiskoulutuksen osalta maakunta voisi nykytilaa vastaavasti edellyttää koulutuspalvelun tuottajan ottavan laissa tarkoitettut vakuutukset. Vaikka maakunta tai kunta voisi siirtää vakuuttamisvelvollisuuden palveluntuottajalle, maakunnalla tai kunnalla olisi kuitenkin aina viimekätinen vastuu palveluun osallistuvaan nähden siitä, että vakuutusturva on järjestetty.

Pykälän 2 momentin mukaan maakuntaan, kuntaan tai palveluntuottajaan sovellettaisiin, mitä työtapaturma- ja ammattitautilaissa säädetään työnantajasta, ja palveluun osallistuvaan, mitä

mainitussa laissa säädetään työntekijästä. Tapaturmavakuutuksen perusteella maksettavat etuudet palvelun aikana sattuneesta tapaturmasta vastaisivat lakisääteiden työtapaturmavakuutuksen etuuksia.

59 §. Paluumuuton tukeminen. Pykälässä säädettäisiin paluumuuton tukemisesta. Pykälän 1 momentin mukaan maakunta voisi korvata 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettulle henkilölle, joka palaa vapaaehtoisesti koti- tai lähtömaahansa muuten kuin tilapäisessä tarkoituksessa, kohtuulliset matka- ja muuttokustannukset. Lisäksi maakunta 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 maakunta, jonka alueella 1 momentissa tarkoitettu henkilö asuu. Korvauksen matka- ja muuttokustannuksista sekä paluumuuttoavustuksen voisi periä takaisin pykälän 3 momentin nojalla sen myöntänyt maakunta. Korvaus matka- ja muuttokustannuksista ja paluumuuttoavustuksesta voitaisiin periä takaisin, jos osoittautuu, että korvaus tai avustus olisi maksettu virheellisin perustein tai perusteettomasti. Hakemus takaisinperinnästä tehtäisiin sille hallinto- oikeudelle, jonka tuomiopiirissä maakunta sijaitsee.

60 §. Maahantulomatkan kustannusten korvaaminen. Pykälä vastaisi voimassa olevaa lakia. Maahanmuuttovirasto korvaisi pykälän 1 momentin mukaan ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitettua pakolaiskiintiössä Suomeen otetun henkilön ja tämän perheenjäsenen maahantulomatkaista aiheutuneet kustannukset. Maahanmuuttovirasto voisi 2 momentin mukaan yksittäisessä tapauksessa päättää hakemuksesta korvata muunkin kuin 1 momentissa tarkoitettua kansainvälistä suojelua saavan henkilön perheenjäsenen maahantulomatkaista 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 tarkoitettua kansainvälistä suojelua saavan henkilön perheenjäsenen maahantulomatkaista 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 perheenkoajana olevaan kiintiöpakolaiseen ennen oleskeluluvan myöntämistä ja ainoastaan sellaisten 2 momentissa tarkoitettujen kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenten osalta, joilla on ollut perheside Suomessa kansainvälistä suojelua saavaan ennen tämän Suomeen tuloa. Maahantulomatalla tarkoitettaisiin ensimmäistä matkaa Suomeen oleskeluluvan myöntämisen jälkeen.

Maahanmuuttoviraston ohjeiden mukaan se korvaa matkakustannukset vain siinä tapauksessa, että perheenjäsen matkustaa Suomeen Suomen Punaisen Ristin (SPR) ja Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM) järjestämällä matkalla. Hänen saattajansa matkakustannukset voidaan korvata vain poikkeustapauksessa, kun siitä on sovittu etukäteen SPR:n ja Maahanmuuttoviraston kesken. Kustannuksia ei korvata suoraan perheenkokoajalle tai Suomeen saapuvalla perheenjäsenelle vaan IOM:lle. Jos perheenjäsenen matkakulut korvataan, Maahanmuuttovirasto lähettää perheenkokoajalle myönteisen oleskelulupapäätöksen sekä SPR:n ja Maahanmuuttoviraston yhteisesti laatiman ohjeistuksen matkakulujen korvaamisesta ja matkan järjestämisestä.

61 §. Alueellinen etnisten suhteiden neuvottelukunta. Pykälässä säädettäisiin maakunnan tai useamman maakunnan yhdessä asettamasta alueellisesta etnisten suhteiden neuvottelukunnasta. Maakunnan olisi asetettava neuvottelukunta joko itse tai yhdessä useamman maakunnan kanssa. Maakunta voisi järjestää toiminnan myös siten, että alueellinen neuvottelukunta toimisi tämän lain 26 §:ssä tarkoitetun maahanmuutto- ja kotouttamisasioiden yhteistyöryhmän yhteydessä. Pykälässä säädettäisiin alueellisen neuvottelukunnan kokoonpanosta siten, että vähintään puolet jäsenistä tulisi olla maahanmuuttajia tai eri etnistä alkuperää olevia henkilöitä edustavien järjestöjen edustajia. Eri etnistä alkuperää olevia henkilöitä edustavilla järjestöillä tarkoitettaisiin sellaisia järjestöjä, jotka edustavat eri etnisiä vähemmistöryhmiä. Kokoonpanossa tulisi ottaa huomioon maahanmuuttaja- ja muiden vähemmistöryhmien moninaisuus. Tarkoituksena on tarjota osallistumisväylä sellaisille järjestöille, joilla ei ole vielä muita alueellisia tai maakunnallisia vaikuttamiselimitä. Neuvottelukunnan tehtävänä olisi edistää vuoropuhelua ja yhteistyötä maahanmuuttajien, etnisten ryhmien ja viranomaisten välillä kotoutumiseen ja hyviin väestösuhteisiin liittyvissä asioissa. Maakunta pystyisi määrittelemään tarkemmin kunkin neuvottelukunnan tehtävät tai jättämään sen neuvottelukunnan itsensä määrittäväksi työjärjestyksessään.

62 §. Tiedonsaantioikeus. Pykälässä säädettäisiin viranomaisten ja muiden toimijoiden tiedonsaantioikeudesta. Pykälä vastaisi pääasiallisesti voimassaolevaa lakia. Pykälän 1 momentin nojalla työ- ja elinkeinoministeriöllä, Valtion lupa- ja valvontavirastolla, maakunnalla, kasvu- palveluvirastolla, kunnan viranomaisella, Kansaneläkelaitoksella sekä Väestörekisterikeskuksella olisi oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä saada tämän lain mukaisesti tehtävien suorittamiseksi välttämättömät tiedot toisiltaan, Maahanmuuttovirastolta, vastaanotto- ja järjestelykeskukselta, palveluntuottajalta sekä ilman huoltajaa olevalle lapselle määrättyltä edustajalta. Tietojen antaminen ei edellyttäisi henkilöasiakkaan antamaa erillistä suostumusta, mikäli kyse on häntä koskevien tietojen vaihtamisesta.

Pykälän 2 momentin mukaan palveluntuottajalla olisi oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä maakunnalta ja kunnan viranomaiselta sekä toiselta palveluntuottajalta 2 luvussa tarkoitettujen palvelujen järjestämiseksi välttämättömät henkilöasiakasta koskevat tiedot. Esimerkiksi alkukartoituksen laatineen viranomaisen tai palvelujen tuottajan olisi huolehdittava siitä, että alkukartoituksen tiedot siirtyvät sille viranomaiselle tai palveluntuottajalle tai oppilaitokselle, jonka asiakkaaksi maahanmuuttaja alkukartoituksen jälkeen ohjataan. Siirrettävien tietojen tulee olla välttämättömiä ja merkityksellisiä henkilöasiakasta koskevia tietoja juuri laissa määriteltyjen tehtävien suorittamiseksi.

Pykälän 3 momentin mukaan ilman huoltajaa olevalle lapselle määrättyllä edustajalla olisi oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 54 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot maakunnalta, kunnan viranomaiselta, Kansaneläkelaitokselta, Maahanmuuttovirastolta sekä vastaanotto- ja järjestelykeskukselta. Edustajan tehtävistä säädetään tarkemmin vastaanottolain 41 §:ssä.

63 §. Salassapitovelvollisuus. Pykälä vastaisi voimassa olevaa lakia. Pykälän mukaan tämän lain mukaisten tehtävien hoitamista varten saadut tiedot ja asiakirjat olisi pidettävä salassa siten kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään. Salassapitosäännös koskee muun kuin asianosaisen oikeutta saada tieto asiakirjasta. Myös asianosaisen oikeus asiakirjaan määräytyisi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisesti.

64 §. Lain soveltaminen. Uudenmaan maakunnassa. Laissa kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa säädettäisiin Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan mahdollisuudesta perustaa kuntayhtymä, joka olisi kasvupalvelujen järjestämisvastuussa Uudenmaan maakunnassa. Ellei kuntayhtymän perussopimus syntyisi määräaikaan 1.3.2019 mennessä, järjestämisvastuu Uudenmaan kasvupalveluista siirtyisi valtiolta maakunnalle kuten muissakin maakunnissa. Yhteistoiminnan muotona olisi kuntayhtymä, jonka jäsenyys olisi avoin kaikille Uudenmaan kunnille.

Kasvupalveluiden järjestämisestä Uudenmaan maakunnasta annetun lakiehdotuksen 3 §:n mukaan kuntayhtymän tehtävänä olisi hoitaa kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitettuihin kasvupalveluina järjestettäviin kotouttamista edistäviin palveluihin liittyvät maakunnan tehtävät. Ehdotetussa pykälässä olisi siten tarpeellista säätää vastaavasti Uudenmaan maakunnan osalta. Esityksen mukaan poiketen siitä, mitä tässä laissa säädetään kotoutumista edistävien palvelujen järjestämisestä kasvupalveluina maakunnassa, sovelletaan näihin palveluihin liittyviin maakunnan tehtäviin Uudenmaan maakunnassa, mitä kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa annetussa laissa (/) säädetään kuntayhtymästä ja sille kuuluvista tehtävistä. Näin ollen kuntayhtymän tulisi suunnitella, kehittää ja seurata maahanmuuttajien kotoutumista siltä osin kuin kotoutumista edistäviä palveluita järjestettäisiin kuntayhtymän järjestämisvastuulla olevina kasvupalveluina.

Uudenmaan maakunnalla olisi yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen suunnittelusta, kehittämisestä ja seurannasta Uudenmaan maakunnassa, mutta sen tulisi kytkeä kuntayhtymä mukaan maakunnan ja kuntayhtymän yhteistoiminnan ja yhteisen suunnittelun vahvistamiseksi. Uudenmaan maakunta vastaisi myös esimerkiksi kuntaan ohjaamisesta, kustannusten korvaamisesta ja ilman huoltajaa maassa asuvaa lasta koskevista maakunnan velvollisuuksista.

Pykälän 2 momentin mukaan, jos 1 momentissa tarkoitettun kuntayhtymän kasvupalvelun asiakkaana oleva maahanmuuttaja tarvitsee yhteen sovitettuja kotoutumista edistäviä palveluita, kuntayhtymä ja Uudenmaan maakunta vastaisivat yhdessä palveluiden yhteensovittamisesta ja tarkoituksenmukaisen palvelukokonaisuuden muodostamisesta.

Alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lakiesityksen 21 §:n mukaan maakunnan olisi huolehdittava, että yhteen sovitettuja palveluja tarvitsevat asiakasryhmät ja asiakkaat tunnistetaan ja heidän tarvitsemansa palvelukokonaisuudet määritellään sekä asiakasta koskevaa tietoa hyödynnetään palveluntuottajien kesken. Maakunnan tulee tunnistaa eri asiakasryhmien mahdollisesti tarvitsemat palvelut ja rakentaa palveluohjaus siten, että esimerkiksi työnhakija ja häntä palvelevat toimijat tietävät työnhakijan muut mahdollisesti tarvitsemat palvelut. Palvelujen yhteensovittamista koskeva velvoite olisi laaja ja kattaisi sekä saman asiakkaan tarpeisiin liittyvät kasvupalvelut ja sosiaali- ja terveyspalvelut, että erilaiset muut kasvupalveluihin liittyvät maakunnan palvelut. Vastaava säännös maakunnan kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittamisvelvoitteesta yhteistyössä kunnan, muun viranomaisen ja palveluntuottajan kanssa sisältyy tämän lain 22 §:ään. Uudenmaan erilliskäytännön osalta yhteensovittamisvelvoite koskisi sekä maakuntaa että kuntayhtymää ja ne vastaisivat yhdessä siitä, että maahanmuuttaja saa tarvitsemansa palvelut tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena.

10 luku Voimaantulo

65 §. *Voimaantulo.* Pykälä sisältäisi voimaantuloa koskevat säännökset. Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2021.

Pykälän 2 momentin mukaan tällä lailla kumottaisiin laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010).

66 §. *Kuntaa sitovien sopimusten ja vastuiden siirtäminen maakunnalle.* Pykälässä säädettäisiin kunnalta maakunnalle siirtyvistä sopimuksista ja vastuista. Kunta siirtäisi maakunnalle lapsille ja nuorille tarkoitetun perheryhmäkodin tai muun asuinyksikön perustamiseen liittyvät sopimukset 1 päivästä tammikuuta 2021. Jos sopimusta ei olisi mahdollista siirtää, kunnan ja maakunnan olisi sovittava erikseen sopimukseen liittyvän vastuun lakkaamisesta.

Voimassaolevan lain 28 §:n mukaan kunta voi perustaa lapsille ja nuorille tarkoitetun perheryhmäkodin tai muun asuinyksikön. 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. Käytännössä kunta on itse perustanut tällaisia asumisyksiköitä tai ostanut palvelut palveluntuottajalta. Ehdotetun 52 §:n mukaan maakunta vastaisi jatkossa ilman huoltajaa maassa asuvien lasten ja nuorten hoivan, huolenpidon ja kasvatuksen järjestämisestä 50—51 §:ssä tarkoitetulla tavalla, mikäli maakunnassa esiintyvä palveluntarve niin edellyttää. Nykyisten asumisyksiköiden jatkuvuuden ja lapsen edun toteutumisen varmistamiseksi on perusteltua, että kunta voisi siirtää voimassaolevat sopimukset maakunnalle, mikäli siihen on edelleen tarve.

Ehdotetun 2 momentin mukaan kunnan olisi tehtävä viimeistään 28 päivänä helmikuuta 2020 maakunnalle yksityiskohtainen selvitys edellä 1 momentissa tarkoitetuista siirtyvästä sopimuksesta.

Ehdotetun 3 momentin mukaan tällä lailla kumotun kotoutumisen edistämisestä annetun lain 41 ja 49 §:n perusteella tehdyt sopimukset päättyisivät 31 päivänä joulukuuta 2020. Kyse olisi voimassaolevan lain mukaisesta sopimuksesta kuntaan ohjaamisesta ja erityiskustannuksista sovittavista korvauksista, jotka kunta ja ELY-keskus solmivat keskenään. Ehdotetussa laissa ei vastaavanlaisia sopimuksia enää tehtäisi.

67 §. *Muut siirtymäsäännökset.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että kunnan olisi haettava tällä lailla kumotun kotoutumisen edistämisestä annetun lain 45—53 §:n nojalla myönnettäviä korvauksia 31 päivään joulukuuta 2021 mennessä. Valtion kunnille maksamien korvausten järjestelmää yksinkertaistettaisiin ja erityiskustannusten korvaamisesta pääosin luovutettaisiin. Korvauksista osa siirrettäisiin soveltuvin osin maakunnan yleiskatteelliseen rahoitukseen ja osa kunnalle maksettavaan laskennalliseen korvaukseen. Siirtymäsäännöstä tarvittaisiin, jotta kunnilla olisi kohtuullisesti aikaa hakea korvauksia kustannuksista, joihin he ovat oikeutettuja voimassaolevan lain 6 luvun 45—53 §: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 16 §:n 3 momentin mukaisesti.

Pykälän 3 momentin mukaan kotoutumiskoulutukseen sovellettaisiin tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, jos koulutus on alkanut ennen tämän lain voimaantuloa.

Pykälän 4 momentin mukaan haettaessa muutosta ennen tämän lain voimaantuloa annettuun päätökseen sovellettaisiin tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kotoutumisen edistämisestä. Esityksessä keskeisin muutos nykytilaan olisi se, että kotoutumista edistäviä palveluita järjestettäisiin jatkossa osana maakunnan järjestämisvastuulla olevia kasvupalveluita ja sosiaali- ja terveyspalveluita, kunnallisia peruspalveluita ja kansallista koulutusjärjestelmää sekä muina kotoutumista edistävänä palveluina. 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, 16, 19, 21, 121 ja 124 §.

Ehdotetun uuden lain tavoitteena on perustuslain 6 §:ssä perusoikeutena turvattun yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttaminen. Ihmiset ovat perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa pykälän 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 oleskelun luonteesta ja perusteesta riippumatta. Lain yhtenä tarkoituksena on ehdotetun 1 §:n mukaan vahvistaa maahanmuuttajien tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumista.

Lain soveltamisalan ulkopuolelle rajattaisiin ainoastaan maahanmuuttajat, jotka ovat saaneet Suomen kansalaisuuden. Saadessaan Suomen kansalaisuuden henkilön voidaan katsoa kotoutuneen jo siinä määrin suomalaiseen yhteiskuntaan, että kotoutumislain mukaisia palveluita ei hänen kohdallaan enää tarvittaisi.

Ehdotetussa laissa pyritään huomioimaan lapsille perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan kuuluva oikeus tasa-arvoiseen kohteluun yksilöinä, ja heidän oikeutensa saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Tältä osin lakiehdotus on merkityksellinen myös lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 12 artiklan näkökulmasta. Lakiehdotuksen 4 § sisältää yleissäännöksen lapsen mielipiteen selvittämisestä ja oikeudesta tulla kuulluksi. Lisäksi lakiehdotus sisältää säännöksen alaikäiselle laadittavasta kotoutumissuunnitelmasta, jonka mukaan suunnitelman tarvetta arvioitaessa ja sitä laadittaessa on selvitettävä alaikäisen toivomukset ja mielipide.

Maahanmuuttajan kannalta tärkeitä näkökohtia liittyy perustuslain 9 §:n mukaiseen liikkumisvapauteen. Sen mukaan maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Jokaisella on myös oikeus lähteä maasta. Tätä oikeutta voidaan rajoittaa oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi tai maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi. Esityksen kuntaan ohjaamista koskevilla säännöksillä ei puututa henkilön oikeuteen itse valita tai vaihtaa asuinpaikkaansa.

Jokaisen yksityiselämä on suojattu perustuslain 10 §:n 1 momentin nojalla. Perustuslain 10 §:n säännöksen yksityiselämän suojasta katsotaan sisältävän ainakin henkilökohtaisen identiteetin suojan, henkilötietojen suojan ja esimerkiksi moraalisen ja fyysisen koskemattomuuden suojan. Perustuslailla turvattu yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä tulee olla oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden tahojen aiheutonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä.

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 (esim. PeVL 71/2014 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että lainsäätäjän on turvattava henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (esim. 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 (esim. 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 (ks. esim. PeVL 29/2016 vp, PeVL 13/2016 vp, s. 3–4, PeVL 14/2009 vp, s. 2, PeVL 11/2008 vp, s. 3/I ja PeVL 51/2002 vp, s. 1–2).

Perustuslakivaliokunta on tietosuojaalakia 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). Perustuslakivaliokunnan mielestä lähtökohtaisesti riittävää on, että henkilötietojen suoja ja käsittelyä koskeva sääntely on yhteensopivaa tietosuoja-asetuksen kanssa. Valiokunnan käsityksen mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely mahdollistaa myös viranomaistoiminnan sääntelyn osalta nykyistä kansallista sääntelymallia huomattavasti yleisemmän, henkilötietojen suoja 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 (ks. 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. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4–5).

Lakiehdotuksen 6 luku sisältää säännökset kuntaan ohjaamista koskevien tietojen tallettamisesta jatkossa ulkomaalaisasioiden tietojärjestelmään, josta Maahanmuuttovirastolla olisi kehittämis- ja ylläpitovastuu. Tarkoituksena ei ole enää jatkossa säätää erillisestä kuntaanosoitusrekisteristä voimassaolevan lainsäädännön mukaisesti. Laissa säädettäisiin yksityiskohtaisesti siitä, mitä tietoja tietojärjestelmään talletettaisiin. Vastaavat tiedot sisältyvät jo nykyisin ulkomaalaisrekisterilakiin lukuun ottamatta tietoa siitä, mihin kuntaan henkilö on ohjattu sekä tietoa käytettävissä olevista kuntapaikoista. Sisäministeriö on laatimassa parhaillaan esitystä laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Kyseistä lakiehdotusta sovellettaisiin maahanmuuton hallinnonalalla suoritettavaan henkilötietojen käsittelyyn. Laki korvaisi lain ulkomaalaisrekisteristä (1270/1997), joka esite-

tään kumottavaksi. Lisäksi voimassaolevasta kotoutumislaita kumottaisiin kuntaanosoitusrekisteriä koskevat säännökset. Tavoitteena on, että jatkossa henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttotohallinnossa säädettäisiin yhdessä laissa, joka täydentää EU:n tietosuojasetusta (Asetus luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (EU 2016/679)) sekä tietosuojalakia (HE 9/2018). Esityksen mukaan tietosuojasetus on henkilötietojen käsittelyn ensisijainen säädös. Tietosuojasetusta täydentää kansallinen tietosuojalaki, joka on henkilötietojen käsittelyyn sovellettava yleislaki. Tietosuojasetusta ja tietosuojalakia täydentävä ja täsmäntävä uusi maahanmuuttotohallinnon henkilötietolaki ei muodostaisi itsenäistä ja kattavaa sääntelykokonaisuutta, vaan sitä sovellettaisiin yhdessä edellä mainittujen säädösten kanssa. Ehdotettavaan lakiin sisällytettäisiin myös työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kuuluvassa laissa kotoutumisen edistämisestä olevat kuntaanosoitusrekisterisäännökset eli tämän esityksen 39 §:n ja 40 §:n kuntaan ohjaamista koskevat tiedot.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 15/2018 vp) todennut lisäksi, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuojasetuksenkin 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 (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunnan tuoreen käytännön mukaan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on, tietosuojasetuksen mahdollistamissa puitteissa, edelleen syytä arvioida sääntelyn laintasoisuuden näkökulmasta.

Maahanmuuttotohallinnossa käsiteltävät tiedot koskevat usein arkaluonteisia henkilötietoja. Yksilön oikeuksien toteuttamiseksi sekä oikeusturvanäkökulmasta on välttämätöntä säätää henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttotohallinnossa tietosuojasetusta ja tietosuojalakia täydentävästi ja ottaen huomioon myös perustuslakivaliokunnan aikaisempi lausuntokäytäntö.

Edellä mainitun perusteella kuntaanhjaamista koskevien tietojen tallentamisen jatkossa UMA-järjestelmään katsotaan ottavan huomioon tietosuojasetuksen ja valmisteilla olevan kansallisen tietosuojalain vaatimukset. Tietojen käsittelyn perusteena on tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettu lakisääteinen velvoite, koska viranomaisten toimesta tapahtuva henkilötietojen käsittely maahanmuuttotohallinnossa on edellä todetun mukaisesti lakisääteistä.

Viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyt 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 tarkoitettut tiedot on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. 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).

Esityksen 62 §:ssä ehdotetuissa tiedonsaantioikeutta ja tiedon luovuttamista koskevassa säännöksessä on kyse yksityiselämän suojan kohdistuvasta rajoituksesta, jota on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Tiedonsaantioikeudesta on siten säädettävä laissa, sitä koskevan säännöksen on oltava täsmällinen ja tarkkarajainen, tiedonsaantioikeudelle on oltava perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävä peruste, tiedon-

saantioikeuden 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).

Esityksen mukaan työ- ja elinkeinoministeriöllä, Valtion lupa- ja valvontavirastolla, maakunnalla, kasvupalveluvirastolla, kunnan viranomaisella, Kansaneläkelaitoksella sekä Väestörekisterikeskuksella olisi oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä tämän lain mukaisten tehtävien suorittamiseksi välttämättömät tiedot toisiltaan, Maahanmuuttovirastolta, vastaanotto- ja järjestelykeskukselta, palvelun tuottajalta sekä ilman huoltajaa olevalle lapselle määrättyltä edustajalta. Lisäksi palveluntuottajalla olisi oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä maakunnalta ja kunnan viranomaiselta sekä toiselta palveluntuottajalta 2 luvussa tarkoitettujen palveluiden järjestämiseksi välttämättömät tiedot. Ilman huoltajaa olevalle lapselle määrättyllä edustajalla olisi oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 55 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot maakunnalta, kunnan viranomaiselta, Kansaneläkelaitokselta, Maahanmuuttovirastolta sekä vastaanotto- ja järjestelykeskukselta. Tietojen saaminen olisi kaikkien tahojen osalta rajattu välttämättömiin tietoihin. Tällaisia tietoja olisivat esimerkiksi alkukartoitukseen ja kotoutumissuunnitelmaan laatimiseen liittyvät henkilöä koskevat tiedot ja kustannusten korvaamiseen liittyvien tietojen vaihtaminen henkilön maksatuspiiriin kuulumisen varmistamiseksi. Esitys vastaisi pääasiallisesti voimassaolevaa lainsäädäntöä ja muutokset koskisivat ainoastaan uusien viranomaistahojen nimeämistä laissa. Ehdotetun sääntelyn arvioidaan siten edelleen olevan perustuslain mukainen sekä aikaisempi että tuore perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioon ottaen.

Perustuslain 16 §:n 2 momentissa säädetään erityisesti yhtäläisistä mahdollisuuksista saada muuta kuin perusopetusta kykyjensä ja erityisten tarpeittensa mukaisesti. Varattomuus ei saa olla tällaisen opetuksen saamisen esteenä. Yhtäläinen mahdollisuus sisältää mahdollisuuksien tasa-arvon, mutta säännöksessä on erityisesti mainittu kyvyt ja erityiset tarpeet. Näin ollen opetusjärjestelyissä voidaan ottaa ja käytännössä otetaan huomioon sellaisia seikkoja, jotka edellyttävät erityistä tukea tai muuten asetettavia perusteita muun kuin perusopetuksen poikkeukselliselle järjestämiselle. Erityisesti huomiota on tässä yhteydessä kiinnitettävä ammatilliseen koulutukseen, joka antaa edellytykset toimeentulon hankkimiselle. Ihmisoikeussopimuksissa on myös perusopetuksen jälkeistä opetusta koskevia säännöksiä.

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 periaatteessa 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.

Jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 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. Esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 56 §:ssä on säännös muutoksenhausta ja 57 §:ssä valituskiellosta. Perustuslakivaliokunta on arvioinut kotoutumissuunnitelmaa koskevaa valituskieltoa aiemmin kolmeen otteeseen. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 42/2010 vp se totesi, että esimerkiksi säännökset ns. 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. Kotouttamissuunnitelma voi valiokunnan mielestä esimerkiksi silloisen lakiehdotuksen 11, 12, 14 ja 17 §:n perusteella sisältää tämänkaltaisia elementtejä. 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.

Hallintovaliokunta totesi lausunnossaan HaVM 26/2010 vp, että kuten valituskieltoa koskevan säännöksen perusteluissa tuodaan esiin, kotoutumissuunnitelma ei anna maahanmuuttajalle välitöntä subjektiivista oikeutta toimenpiteisiin tai palveluihin eikä taloudellisiin tukiin tai avustuksiin. Toimenpiteiden ja palvelujen järjestäminen jää viime kädessä viranomaisten käytettävissä olevien voimavarojen ja muiden mahdollisuuksien varaan. Kyseessä on nimensä mukaisesti suunnitelma, jonka kunta ja TE-toimisto laativat yhdessä maahanmuuttajan kanssa.

Kotoutumissuunnitelmaa koskevassa ehdotuksessa on muutettu viranomaisvastuut vastaamaan maakunta-, sosiaali- ja terveydenhuolto- ja kasvupalvelu-uudistuksia, mutta kotoutumissuunnitelmaa koskevia perusteluja ei ole perustuslain kannalta merkittävällä tavalla muutettu. Kyse on edelleen suunnitelmasta, joka laaditaan yhdessä maahanmuuttajan kanssa. Ehdotetun 12 § 4 momentin mukaan maahanmuuttajalle tarjotaan kotoutumissuunnitelmaan sisältyviä toimenpiteitä ja palveluja käytettäväksi osoitettujen määrärahojen rajoissa. Näin ollen kotoutumissuunnitelma ei edelleenkään anna maahanmuuttajalle välitöntä subjektiivista oikeutta siinä yhdessä sovittuihin palveluihin, kuten kotoutumiskoulutukseen. Maahanmuuttajalle maksettavat etuudet eivät ole jatkossa myöskään sidottu kotoutumissuunnitelman laatimisajankohtaan.

Perustuslain 121 §:ssä säädetään kunnallisesta itsehallinnosta. Pykälän 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut, että kunnille annettavista tehtävistä säädetäessä on huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (PeVL 41/2002 vp, s. 3/II, PeVL 50/2005 vp, s. 2/I). Voimassa olevaan kotoutumislakiin sisältyy jo nykyisellään kunnalle säädettyjä velvoitteita järjestää palveluja maahanmuuttajille.

Perustuslain 121 §:n 4 kohdassa itsehallinnolle kuntaa suuremmalla alueella ei ole säädetty itsehallinnon keskeisistä elementeistä samalla tavoin kuin kunnallisen itsehallinnon osalta. Pe-

rustuslain mukaan itsehallinnon keskeisistä elementeistä edellytetään säädettäväksi lailla. Maakuntien itsehallinnon elementtejä voidaan tarkastella kunnallisen itsehallinnon avulla.

Maakunnan uudet tehtävät kotoutumisen edistämisestä perustuvat hallituksen sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistusta koskevaan esitykseen sekä alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annettuun esitykseen. Maakunnan tehtävistä ja järjestämisvastuista kotoutumisen edistämisessä säädetään kaikissa näissä kolmessa esityksessä. Lakiehdotuksen 24 §:n mukaan maakunnan olisi huolehdittava siitä, että kotoutumista tukevia palveluita järjestetään ja tuotetaan osana maakunnan järjestämisvastuulla olevia kasvupalveluita ja sosiaali- ja terveyspalveluita sekä tarvittaessa muina kotoutumista edistävinä palveluina käytettävissä olevien määrärahojen rajoissa sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin maakunnassa esiintyvä maahanmuuttajien palvelutarve edellyttää. Lakiehdotuksen 38 §:n mukaan työ- ja elinkeinoministeriö seuraisi maakunnan järjestämisvastuulla olevien kotoutumista edistävien palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyys toteutumista valtakunnallisesti ja maakunnittain. Ministeriö voisi tarvittaessa pyytää yhdeltä tai useammalta maakunnalta selvityksen, jossa tarkastellaan kotoutumista edistävien palveluiden tarvetta, saatavuuden ja laadun toteutunutta sekä arvioitua tulevaa kehitystä maakunnassa ja sen alueella sijaitsevista kunnissa. Lisäksi selvityksessä voitaisiin pyytää arvioimaan maakunnassa toteutettavia kustannusten hallinnan kannalta välttämättömiä toimenpiteitä ja mahdollisia muita toimenpiteitä, joilla palveluiden yhdenvertainen saatavuus ja laatu voidaan valtionrahoituksella ja muulla tulorahoituksella turvata.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Edelleen 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. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

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 oikeutavan toimivallan olisi tällöinkin perustuttava lakiin (HE 1/1998 vp, s. 179/I). Perustuslakivaliokunta on todennut, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle myös lain nojalla tehtävällä sopimuksella (PeVL 11/2004 vp, s. 2/I, PeVL 11/2002 vp, s. 5/I ja PeVL 26/2017 vp, s. 48).

Perustuslain 124 §:n esitöiden mukaan julkisen hallintotehtävän antamisesta viranomaiskoneiston ulkopuolelle voitaisiin säätää tai päättää vain ehdotetussa säännöksessä tarkoitettujen edellytysten vallitessa. Tehtävän antamisen olisi ensinnäkin oltava tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulisi hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne olisi otettava huomioon. Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täytyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jäisi tapauskohtaisesti arvioitavaksi. (HE 1/1998 vp, s. 179/II)

Perustuslakivaliokunta on painottanut vakiintuneessa lausuntokäytännössä, että tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi (PeVL 44/2016 vp, s. 5, PeVL 16/2016 vp, s. 3, PeVL 12/2014 vp, s. 2/II, PeVL 8/2014 vp, s. 3/II, PeVL 5/2014 vp, s. 3/I, PeVL 23/2013 vp, s. 3/I, PeVL 65/2010 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, s. 5/I, PeVL 48/2010 vp, s. 4/I ja niissä viitatu lausunnot. Ks. myös HE 1/1998 vp, s. 179/II). Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tarkoituksenmukaisuuskriteerin täyttymistä kiinnittänyt huomiota muun muassa tehtävissä tarvittavaan erityisosaamiseen tai resursseihin (PeVL 29/2013 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 5/I), palvelutarpeen lisääntymiseen (PeVL 6/2013 vp, s. 2/II, PeVL 16/2016 vp, s. 3), palveluiden alueelliseen saatavuuteen (PeVL 11/2004 vp, s. 2/I) ja joustavuuteen (PeVL 6/2013 vp, s. 2/II) sekä toiminnan tehokkuuteen (PeVL 3/2009 vp, s. 4/II). Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksessa ei valiokunnan mukaan ole kysymys vain taloudellisesta tarkoituksenmukaisuudesta, vaikka järjestelyn taloudellisiin vaikutuksiin onkin asianmukaisesti kiinnitettävä riittävästi huomiota (PeVL 11/2006 vp, s. 2—3). Merkitystä on myös viranomaisen henkilöstöresurssien riittävyydellä (PeVL 23/2013 vp, s. 3/II, PeVL 6/2013 vp, s. 2/II). (PeVL 26/2017 vp, s. 49)

Lakiehdotuksen 8 §:n mukaan kotoutumista edistäviä palveluja järjestettäisiin osana maakunnan järjestämisvastuulla olevia kasvupalveluita ja sosiaali- ja terveyspalveluita, kunnallisia peruspalveluita ja kansallista koulutusjärjestelmää sekä muina kotoutumista edistävinä palveluina. Maahanmuuttajaväestön tarpeet ja kotoutumisen edistäminen olisi otettava huomioon maakunnan, kunnan ja muiden viranomaisten palveluiden suunnittelussa, järjestämisessä ja tuottamisessa sekä seurannassa. Ehdotuksen 8 §:n 2 momentin mukaan tämän lain 2 luvussa tarkoitettuja palveluita tai palveluprosessiin liittyviä tehtäviä voisi hoitaa myös palveluntuottaja. Kotoutumista edistävien palveluiden ja palveluprosessin tuottamiseen kasvupalveluissa sovellettaisiin, mitä alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain (/) 4 luvussa kasvupalveluiden tuottamisesta ja kasvupalveluntuottajan velvollisuuksista säädetään sekä mitä julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annetun lain (/) 3 § ja 15 §:ssä tehtävien antamisesta palveluntuottajalle ja palveluntuottajan velvollisuuksista säädetään. Kotoutumista edistävien palveluiden tuottamiseen sosiaali- ja terveyspalveluissa sovelletaan, mitä niistä erikseen säädetään.

Esityksellä laajennettaisiin mahdollisuutta tuottaa kotouttamisen palveluprosessiin liittyviä tehtäviä markkinoilla, sillä maakunta voisi antaa palveluntuottajan hoidettavaksi myös maahanmuuttajan palveluprosessiin liittyviä toimia, mikäli katsoisi sen tarkoituksenmukaiseksi. Palveluntuottaja voisi hoitaa asiakkaan alkukartoituksen laatimisen ja ohjaamisen palveluihin. Maakunta voisi antaa palveluntuottajan hoidettavaksi myös maahanmuuttajatyönhakijan palveluprosessiin liittyvän kotoutumissuunnitelman laatimisen ja tarkistamisen sekä suunnitelman toteutumisen seurannan. Palveluntuottaja huolehtisi tällöin niistä laissa ja sen nojalla säädettyistä tehtävistä, jotka määräytyisivät maakunnan kanssa tehdyn sopimuksen taikka maakunnan palveluntuottajan hyväksymistä koskevan päätöksen ja palvelun tuottamista koskevien ehtojen perusteella.

Perustuslain edellyttämä tarkoituksenmukaisuusharkinta huomioiden maakunta laatisi alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman kuitenkin omana tuotantona etenkin tilanteissa, joissa se arvioisi omatuotannon olevan maahanmuuttajan, tietyn maahanmuuttajaryhmän tai maakunnan edun mukaista. Omana tuotantona laatiminen voisi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, jos maahanmuuttaja tarvitsee työllistymisensä ja kotoutumisensa tueksi monialaista palvelutarpeen arviointia ja kasvu- ja sotepalveluiden ja muiden palveluiden yhteensovittamista ja maakunta katsoisi, että omatuotantona laatiminen on tarkoituksenmukaista kokonaisvaltaisen ja tarvittaessa monialaisen palvelutarpeen ja -ohjauksen arvioimiseksi tai palvelukokonaisuuden tuottamiseksi. Kasvupalveluiden maahanmuuttaja-asiakkaiden kohdalla tulee varmistaa maahanmuuttajien tasavertainen asema sekä palvelutarpeen kannalta tarkoituksenmukaisin

palveluihin pääsy ja ohjautuminen. Tarvittaessa tulisi tehdä yhteistyötä oppilaitosten kanssa koulutuspolulle ohjaamiseksi. Silloinkin, kun palvelun tai palveluprosessiin liittyviä tehtäviä hoitaisi yksityinen palveluntuottaja, maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluisi vastuu siitä, että palveluntuottaja noudattaa, mitä alueiden kehittämisestä ja kasvupalvelussa annetussa lakiehdotuksessa ja julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annetun lain 3 § ja 15 §:ssä tehtävien antamisesta palveluntuottajalle ja palveluntuottajan velvollisuuksista säädetään ja tämän lain 2 luvun säännöksiä kotoutumissuunnitelman ja palveluiden tarjoamisen osalta.

Tehtävien, joita palveluntuottaja voisi hoitaa, ei siten katsota sisältävän sellaista merkittävän 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 maakuntaa paremmat edellytykset arvioida, mitä yksittäisiä palveluja ja millaista tukea maahanmuuttaja tarvitsee kotoutuakseen. Palveluntuottajalla voi olla myös maakunta paremmat resurssit tarjota maahanmuuttajalle henkilökohtaista, yksilöllistä ohjausta ja tukea.

Maakunnan toimivalta antaa tehtäviä palveluntuottajan hoidettaviksi perustuisi lakiin. Tehtävien antaminen palveluntuottajalle tapahtuisi alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevan lakiehdotuksen mukaisesti. Maakunta voisi antaa tehtävät palveluntuottajan hoidettavaksi joko hankintasopimuksella kilpailutettuaan ensin palveluntuottajia tai käyttämällä mainituksa lakiehdotuksessa tarkoitettua hyväksymismenettelyä.

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten täyttämiseksi maakuntalaissa säädettäisiin palvelujen tuottamista koskevasta maakunnan vastuun toteuttamisesta ja sen valvonnasta. Maakuntalain 9 §:n mukaan maakunnan tulee varmistaa, että sen järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja tuottavilla liikelaitoksilla sekä palveluja tuottavilla yrityksillä, yhteisöillä ja säätiöillä on riittävät ammatilliset, toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset huolehtia palveluiden tuottamisesta. Maakunnan tulee ottaa hallintosääntönsä ja palveluntuottajien kanssa tekemiinsä sopimukseen maakunnan järjestämisvastuun toteuttamiseksi tarvittavat määräykset. Viime kädessä markkinoilla tuotetuissa palveluista vastaa maakunta. Vastuuta maakunnan lakisääteisistä tehtävistä ja niiden hoitamisten laadusta ei voi ulkoistaa.

Maakuntalain 9 §:n 2 momentin mukaan maakunnan tulee ohjata ja valvoa sen järjestämisvastuulle kuuluvaa palvelutuotantoa. Maakunnalla on oikeus saada palveluntuottajalta salassääntöjen estämättä palveluiden asianmukaisen tuotannon edellytysten varmistamista ja valvonnan toteuttamista varten välttämättömät tiedot. Maakuntalain 10 §:n 2 momentin mukaan aluehallintovirasto voi kantelun johdosta tutkia, onko maakunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Lakiehdotuksen 27 §:ssä säädetään maakunnan kotoutumista edistävien palvelujen valvonnasta (omavalvonta).

Edellä esitetyn perusteella katsotaan, että ehdotettu laki on sopusoinnussa perustuslain kanssa ja voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kotoutumisen edistämisestä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on edistää:

- 1) kotoutumista ja hyviä väestösuhteita;
- 2) maahanmuuttajien yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteutumista;
- 3) maahanmuuttajien työllisyyttä ja mahdollisuutta osallistua aktiivisesti yhteiskunnan toimintaan samoin kuin hyvinvointia ja terveyttä;
- 4) yhdenvertaisin perustein maahanmuuttajien tarpeellisten ja laadukkaiden kotoutumista edistävien palveluiden saatavuutta;
- 5) monialaista yhteistyötä kotoutumista edistävien toimijoiden välillä;
- 6) kotouttamisen suunnittelun ja kehittämisen yhteensovittamista maakunnan ja kunnan muun suunnittelun ja kehittämisen kanssa.

2 §

Sovellettamisala

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.

Tämän lain säännöksiä kuntaan ohjaamisesta ja kustannusten korvaamisesta kunnalle 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; ja
- 4) jolle on myönnetty jatkuva oleskelulupa ulkomaalaislain 52 a §:n 2 tai 54 §:n 5 momentin perusteella, lukuun ottamatta 52 d §:n perusteella myönnettyä oleskelulupaa.

Tämän lain säännöksiä kuntaan ohjaamisesta ja kustannusten korvaamisesta kunnalle sovelletaan lisäksi 2 momentissa tarkoitettun henkilön perheenjäsenen tai muuhun omaiseen, jos tällä on ollut perheside 2 momentissa tarkoitettuun henkilöön ennen tämän Suomeen tuloa.

3 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

- 1) *kotoutumisella* maahanmuuttajan ja yhteiskunnan vuorovaikutteista kehitystä, joka edistää maahanmuuttajien osallisuutta työ- ja elinkeinoelämässä, koulutuksessa ja muussa yhteiskunnan toiminnassa sekä hyvinvointia, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa samoin kuin mahdollisuuksia oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen;
- 2) *kotouttamisella* kotoutumisen monialaista edistämistä ja tukemista viranomaisten ja muiden tahojen palveluilla ja toimenpiteillä;
- 3) *maahanmuuttajalla* Suomeen muuttanutta henkilöä, joka oleskelee maassa muuta kuin matkailua tai siihen verrattavaa lyhytaikaista oleskelua varten myönnettyllä luvalla tai jonka oleskeluoikeus on rekisteröity taikka jolle on myönnetty oleskelukortti;
- 4) *hyvillä väestösuhteilla* myönteisiä asenteita ja vuorovaikutusta eri väestöryhmien välillä sekä eri väestöryhmien osallisuutta ja turvallisuuden tunnetta;
- 5) *monialaisella yhteistyöllä* maakunnan, kunnan, Kansaneläkelaitoksen ja muiden viranomaisten ja toimijoiden yhteistyötä kotouttamisessa sekä kotoutumista edistävien palveluiden suunnittelussa, järjestämisessä ja tuottamisessa;
- 6) *erityisiä toimenpiteitä tarvitsevalla* maahanmuuttajaa, joka tarvitsee tehostettuja kotouttamistoimenpiteitä erityisesti sairauden, vamman tai muun syyn vuoksi alentuneen toimintakyvyn, iän, perhetilanteen, luku- ja kirjoitustaidottomuuden tai muun vastaavan syyn perusteella;
- 7) *palveluntuottajalla* yhteisöä, säätiötä tai yksityistä elinkeinonharjoittajaa, joka hankintasopimuksen tai maakunnan taikka kunnan päätöksen perusteella tuottaa maakunnalle tai kunnalle tässä laissa tarkoitettuja kotoutumista edistäviä palveluita ja hoitaa palveluprosessiin liittyviä tehtäviä; palveluntuottaja voi olla myös koulutuksen järjestäjä tai oppilaitos;
- 8) *palvelukokonaisuudella* asiakkaan tarpeen vaatimaa eri palveluista koostuvaa kokonaisuutta;
- 9) *kuntapaikalla* maakunnan ja kunnan 37 §:n 2 momentissa tarkoitettuun sopimukseen perustuvaa kunnan ilmoitusta valmiudesta ottaa maahanmuuttaja vastaan 38 §:ssä tarkoitettussa kuntaan ohjaamisen menettelyssä.

4 §

Lain soveltaminen lapseen

Sovellettaessa tätä lakia alle 18-vuotiaaseen, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen etua arvioitaessa on otettava huomioon, mitä siitä lastensuojelulain (417/2007) 4 §:ssä säädetään.

Tässä laissa säädettyjä toimenpiteitä ja palveluja toteutettaessa on selvitettävä lapsen toivomukset ja mielipide sekä otettava ne huomioon lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavalla. Kaksitoista vuotta täyttäneelle lapselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi hallintolain (434/2003) 34 §:n mukaisesti häntä itseään koskevassa asiassa. Lapsen mielipiteen selvittämisen ja kuulemisen tulee tapahtua hänen ymmärtämällään kielellä. Lapsen mielipide voidaan jättää selvittämättä vain, jos selvittäminen vaarantaisi lapsen terveyttä tai kehitystä tai jos se on muutoin ilmeisen tarpeetonta.

5 §

Tulkitseminen ja kääntäminen

Viranomaisen velvollisuudesta huolehtia asian tulkitsemisesta tai kääntämisestä säädetään hallintolain 26 §:ssä.

6 §

Oikeus työttömyysetuuteen ja toimeentulotukeen

Maahanmuuttajan oikeuteen saada työttömyysetuutta sovelletaan, mitä työttömyysturvalaissa (1290/2002) säädetään, ja oikeuteen saada toimeentulotukea sovelletaan, mitä toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) säädetään.

2 luku

Kotoutumista edistävät palvelut

7 §

Kotoutumista edistävien palveluiden tavoitteet

Kotoutumista edistävien palvelujen tavoitteena on tukea maahanmuuttajien työllistymistä, koulutusta ja muuta yhteiskunnallista osallisuutta sekä hyvinvointia, terveyttä, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa samoin kuin maakunnan ja sen alueella olevien kuntien elinvoimaisuutta ja kansainvälistymistä. Tavoitteena on lisäksi edistää hyviä väestösuhteita sekä tukea maahanmuuttajan mahdollisuuksia oman kielen ja kulttuurin säilyttämiseen.

8 §

Kotoutumista edistävien palveluiden suunnittelu, järjestäminen ja tuottaminen

Kotoutumista edistäviä palveluja järjestetään osana maakunnan järjestämisvastuulla olevia kasvupalveluita ja sosiaali- ja terveyspalveluita, kunnallisia peruspalveluita ja kansallista koulutusjärjestelmää sekä muina kotoutumista edistävinä palveluina. Maahanmuuttajaväestön tarpeet ja kotoutumista edistävien palveluiden tavoitteet on otettava huomioon maakunnan, kunnan ja muiden viranomaisten palveluiden suunnittelussa, järjestämisessä ja tuottamisessa.

Tämän lain 2 luvussa tarkoitettuja palveluita tai palveluprosessiin liittyviä tehtäviä voi hoitaa myös palveluntuottaja. Kotoutumista edistävien palveluiden ja palveluprosessin tuottamiseen kasvupalveluissa sovelletaan, mitä alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain (/) 4 luvussa kasvupalveluiden tuottamisesta ja kasvupalveluntuottajan velvollisuuksista säädetään sekä mitä julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämisspalveluista annetun lain (/) 3 § ja 15 §:ssä tehtävien antamisesta palveluntuottajalle ja palveluntuottajan velvollisuuksista säädetään. Kotoutumista edistävien palveluiden tuottamiseen sosiaali- ja terveyspalveluissa sovelletaan, mitä niistä erikseen säädetään.

Maahanmuuttajan oikeuteen valita palveluntuottaja sovelletaan mitä alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain 27 §:ssä, julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämisspalveluista annetun lain 7 §:ssä ja laissa asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa tarkemmin säädetään.

9 §

Neuvonta ja ohjaus

Maakunnan, kunnan ja muun viranomaisen on huolehdittava kotoutumisen alkuvaiheen neuvonnasta ja maahanmuuttajan ohjauksesta tarvittaviin kotoutumista edistäviin palveluihin.

Neuvontana annetaan tietoa maakunnan ja sille palveluita tuottavan toimijan, kunnan, muun viranomaisen, oppilaitoksen tai muun kotoutumista edistävän toimijan kotoutumista edistävästä palveluista, suomalaisesta yhteiskunnasta, koulutusjärjestelmästä ja työelämästä sekä maahanmuuttajan oikeuksista ja velvollisuuksista Suomessa.

Maakunta vastaa siitä, että sen alueella on toimipisteitä tai palveluita, joissa maahanmuuttaja voi saada henkilökohtaista alkuvaiheen neuvontaa ja ohjausta. Maakunta voi myös sopia toimipisteen tai palvelun järjestämisestä kunnan tai muun maahanmuuttajille palveluja tarjoavan toimijan kanssa samoin kuin toimintaan liittyvien kustannusten jaosta.

Maahanmuuttajalle annetaan erillinen kirjallinen perustietoaineisto oleskelulupapäätöksen tiedoksiannon, oleskeluoikeuden rekisteröinnin, oleskelukortin myöntämisen tai kotikunta- ja väestötietojen rekisteröinnin yhteydessä. Kukin tätä lakia soveltava viranomainen vastaa osaltaan perustietoaineiston sisällön tuottamisesta ja ajan tasalla pitämisestä. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa perustietoaineiston yhteensovittamisesta, kääntämisestä ja jakelusta.

10 §

Alkukartoitus

Alkukartoituksessa arvioidaan maahanmuuttajan osaaminen, työllistymis-, opiskelu- ja muut kotoutumisvalmiudet sekä koulutuksen ja muiden kotoutumista edistävien palvelujen tarpeet. Alkukartoituksessa selvitetään maahanmuuttajan aikaisempi koulutus, työhistoria ja kielitaito sekä tarvittaessa muut työllistymiseen ja kotoutumiseen vaikuttavat seikat. Alkukartoituksen perusteella maahanmuuttajan kanssa sovitaan kotoutumista edistävästä palveluista.

11 §

Alkukartoituksen järjestäminen

Maakunta laatii alkukartoituksen työttömälle maahanmuuttajalle, joka on julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annetun lain (/) mukaisesti käynnistänyt työnhaun ja tämän lain 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettulle henkilölle. Maakunta vastaa siitä, että maahanmuuttajan osaaminen ja kotoutumista edistävien palveluiden tarve tulee kokonaisvaltaisesti ja maahanmuuttajan palvelutarpeen edellyttäessä monialaisesti arvioituksi.

Kunta osallistuu maakunnan pyynnöstä alkukartoituksen laatimiseen. Perustellusta syystä kunta voi laatia alkukartoituksen myös itsenäisesti.

Maakunta tai kunta voi laatia alkukartoituksen myös muulle kuin 1 momentissa tarkoitettulle maahanmuuttajalle, jos tämän arvioidaan sitä tarvitsevan.

Alkukartoitus käynnistetään kahden viikon kuluessa asiakkuuden alkamisesta tai alkukartoitusta koskevasta pyynnöstä. Alkukartoituksen laatijan on tarvittaessa ohjattava maahanmuuttajaa saamaan muun viranomaisen tai koulutuksenjärjestäjän palveluita ja palveluntuottajan valinnassa. Ohjaamisessa on tehtävä yhteistyötä palveluiden järjestäjän tai tuottajan kanssa.

12 §

Kotoutumissuunnitelma

Kotoutumissuunnitelma on alkukartoitukseen perustuva yksilöllinen suunnitelma niistä palveluista, joiden tarkoituksena on tukea maahanmuuttajan mahdollisuuksia työllistyä, opiskella ja saada riittävä suomen tai ruotsin kielen taito sekä muita yhdenvertaista yhteiskunnallista osallisuutta, hyvinvointia, terveyttä ja tasa-arvoa tukevia tietoja ja taitoja.

Kotoutumissuunnitelmassa sovitaan alkukartoituksen edellyttämässä laajuudessa kotoutumiskoulutuksesta, omaehtoisesta opiskelusta ja muusta 1 momentissa tarkoitettuja tavoitteita

tukevasta koulutuksesta tai palvelusta sekä muista kotoutumista yksilöllisesti edistävistä palveluista. Kotoutumissuunnitelma laaditaan yhteistyössä maahanmuuttajan kanssa hänen palvelutarpeensa edellyttämässä laajuudessa ja kotoutumista edistävät tavoitteensa huomioiden.

Maahanmuuttajalle laaditaan monialainen kotoutumissuunnitelma, jos hänellä on arvioitu olevan monialaista yhteistyötä edellyttävä palvelutarve. Eri viranomaiset täydentävät monialaista kotoutumissuunnitelmaa palvelukokonaisuuden tarve ja viranomaisvastuut huomioiden, ellei salassapitosäännöksistä muuta johdu. Eri viranomaisten palveluista koostuva monialainen kotoutumissuunnitelma voidaan laatia salassapitosäännöksistä huolimatta myös siinä tapauksessa, että maahanmuuttajan antaa suostumuksensa yhteisen kotoutumissuunnitelman laatimiselle. Mikäli yhteistä kotoutumissuunnitelmaa ei voida laatia ja maahanmuuttajalle laaditaan useampia asiakassuunnitelmia, kotoutumissuunnitelma ja maahanmuuttajalle laaditut muut asiaan liittyvät suunnitelmat on sovittava yhteen ja palvelut toteutettava tarvittaessa monialaisena yhteistyönä.

Maakunnan tai kunnan on huolehdittava siitä, että maahanmuuttajalle tarjotaan kotoutumissuunnitelmaan sisältyviä palveluja käytettäviksi osoitettujen määrärahojen rajoissa.

13 §

Kotoutumissuunnitelman järjestäminen

Maakunta laatii kotoutumissuunnitelman työttömälle maahanmuuttajalle, joka on julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annetun lain mukaisesti käynnistänyt työnhaun ja tämän lain 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettulle henkilölle. Maakunta vastaa siitä, että maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmaan sisällytetyt palvelut muodostavat maahanmuuttajan kotoutumista edistävän tarkoituksenmukaisen ja tarvittaessa monialaisen palvelukokonaisuuden.

Kunta osallistuu maakunnan pyynnöstä kotoutumissuunnitelman laatimiseen. Perustellusta syystä kunta voi laatia kotoutumissuunnitelman myös itsenäisesti. Maakunnan ja kunnan on huolehdittava siitä, että kotoutumissuunnitelman laatimisessa on käytettävissä henkilön yksilöllisiin tarpeisiin nähden riittävästi asiantuntemusta ja osaamista.

Maakunta tai kunta voi laatia kotoutumissuunnitelman myös muulle kuin 1 momentissa tarkoitettulle maahanmuuttajalle, jos kotoutumissuunnitelmalla voidaan edistää maahanmuuttajan pääsyä kotoutumista edistäviin palveluihin tai työelämään.

14 §

Perheen kotoutumissuunnitelma

Maakunta laatii yhteistyössä kunnan kanssa perheen kotoutumissuunnitelman, jos perheen kokonaistilanne sitä edellyttää. Perheen kotoutumissuunnitelman tarvetta arvioitaessa kiinnitetään erityistä huomiota lapsen tai nuoren kehitystä tukevan ja ohjaavan vanhemmuuden edellytyksiin sekä vanhempien monialaisen tuen ja koulutuksen tarpeisiin.

15 §

Alaikäisen alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma

Maakunta laatii yhteistyössä kunnan kanssa alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman alaikäisenä ilman huoltajaa saapuneelle ja oleskeluluvan saaneelle maahanmuuttajalle. Muulle alaikäiselle laaditaan alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma, jos siihen on alaikäisen yksilöllisistä olosuhteista johtuva tarve. Jos maahanmuuttaja on 18 vuotta täytettyään 50 §:n 2 mo-

mentissa tarkoitettujen tukitoimenpiteiden tai palveluiden tarpeessa, sovitaan näistä 12 §:ssä tarkoitettussa kotoutumissuunnitelmassa.

Alaikäisen kotoutumissuunnitelma on alaikäisen maahanmuuttajan alkukartoitusta täydentävä yksilöllinen suunnitelma niistä palveluista, joiden tarkoituksena on tukea alaikäisen kasvua, kehitystä, ja hyvinvointia sekä oppimisvalmiuksia ja oman äidinkielen ja suomen tai ruotsin kielen taidon kehittymistä.

Alaikäisen kotoutumissuunnitelma laaditaan yhdessä lapsen tai nuoren ja hänen huoltajansa tai edustajansa kanssa. Suunnitelma sovitetaan yhteen alaikäiselle laadittavien muiden asiaan liittyvien suunnitelmien kanssa. Alaikäisen huoltajan tai edustajan suostumuksella voidaan laatia kotouttamista ja muita alaikäisen maahanmuuttajan tarvitsemia palveluita koskeva yhteinen suunnitelma.

16 §

Kotoutumissuunnitelman laatiminen, kesto ja tarkistaminen

Kotoutumissuunnitelma on laadittava kuukauden kuluessa siitä, kun maahanmuuttajalle on tehty alkukartoitus ja se on laadittava viimeistään kolmen vuoden kuluttua ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä taikka oleskeluoikeuden rekisteröimisestä. Kotoutumissuunnitelman laatija ohjaa maahanmuuttajan hakeutumaan kotoutumiskoulutukseen, omaehtoiseen koulutukseen tai muuhun kotoutumista ja työllistymistä edistävään palveluun kuukauden kuluessa kotoutumissuunnitelman laatimisesta. Ohjaamisessa on tehtävä yhteistyötä palveluiden järjestäjän tai tuottajan kanssa.

Maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelman kesto määräytyy yksilöllisesti hänen omien tavoitteidensa, työ- ja koulutushistoriansa sekä hänelle suunniteltujen ja tarjottujen palvelujen perusteella. Ensimmäinen kotoutumissuunnitelma laaditaan enintään yhden vuoden ajaksi. Kotoutumissuunnitelmaan oikeuttava enimmäisaika on kuitenkin kolme vuotta ensimmäisen kotoutumissuunnitelman laatimisesta. Enimmäisaikaa voidaan pidentää enintään kahdella vuodella, jos se on perusteltua sen vuoksi, että maahanmuuttaja tarvitsee kotoutuakseen erityisiä toimenpiteitä. Jos kotoutumissuunnitelmaa ei ole tilapäisesti voitu toteuttaa vamman, sairauden, äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaan vuoksi tai muusta näihin verrattavasta syystä, kotoutumissuunnitelmaan oikeuttavaa enimmäisaikaa voidaan pidentää vastaavasti.

Maakunnan ja kunnan on seurattava kotoutumissuunnitelman toteutumista. Kasvupalveluna laadittavan kotoutumissuunnitelman tarkistamiseen sovelletaan mitä julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annetun lain 11 §:ssä säädetään palvelutarpeen arvioinnista työnhaun alkamisen jälkeen. Sosiaali- ja terveyspalveluna ja kunnan palveluna laadittava kotoutumissuunnitelma tarkistetaan palvelutarpeen mukaisesti tai vähintään kerran vuodessa. Suunnitelma voidaan tarkistaa myös osapuolten sitä erikseen pyytäessä.

17 §

Maahanmuuttajan velvollisuus noudattaa kotoutumissuunnitelmaa

Maahanmuuttajalle on selvitettävä suunnitelmasta ja siihen liittyvistä palveluista aiheutuvat oikeudet ja velvollisuudet siten, että hän ne ymmärtää. Maahanmuuttajan on osallistuttava kotoutumissuunnitelmansa laatimiseen ja tarkistamiseen sekä hakeuduttava ja osallistuttava säännöllisesti kotoutumissuunnitelmassa sovittuihin palveluihin. Velvollisuuksien laiminlyömisestä vaikutuksesta oikeuteen saada työttömyysetuutta säädetään työttömyysturvalaissa ja vaikutuksesta toimeentulotukeen toimeentulotuesta annetusta laista.

18 §

Kotoutumiskoulutus

Kotoutumiskoulutuksen tavoitteena on edistää maahanmuuttajien kielellisiä valmiuksia, työllistymistä ja pääsyä jatko-opintoihin sekä yhteiskunnallista osallisuutta. Kotoutumiskoulutuksen kielellisenä tavoitteena on, että maahanmuuttaja saavuttaa suomen tai ruotsin kielessä toimivan peruskielitaidon.

Kotoutumiskoulutuksena annetaan oppivelvollisuusiän ylittäneelle maahanmuuttajalle:

- 1) suomen tai ruotsin kielen opetusta;
- 2) ammatillisten ja muiden työelämässä tarvittavien valmiuksien opetusta, ammatillista suunnittelua ja ohjausta jatko-opintoihin, työllistymistä edistäviin palveluihin tai työmarkkinoille;
- 3) muuta opetusta, joka edistää yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja elämänhallintaan liittyviä valmiuksia.

Kotoutumiskoulutukseen voi sisältyä myös aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistamista ja tutkinnon tunnustamista.

Kotoutumiskoulusta annetaan Opetushallituksen aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti. Opetussuunnitelman perusteista voidaan poiketa erityisestä syystä.

19 §

Kotoutumiskoulutuksen järjestäminen

Kotoutumiskoulutus järjestetään pääsääntöisesti kasvupalvelukoulutuksena siten kuin julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annetun lain 19 §:ssä säädetään. Maakunta vastaa siitä, että maakunnassa on tarjolla kasvupalvelukoulutuksena järjestettävää kotoutumiskoulutusta.

Maakunnan järjestämän kotoutumiskoulutuksen opiskelijavalintaan, opiskelijan oikeuksiin ja velvollisuuksiin, koulutuksen keskeyttämiseen sekä koulutukseen liittyvään työssä oppimiseen ja koulutuksen yhteishankintaan sovelletaan mitä julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annetun lain 20—23 §:ssä ja 35 §:ssä säädetään.

Maakunnan vastuulle kuuluu lisäksi kotoutumiskoulutuksen yhteensovittaminen julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annetun lain 17 §:ssä tarkoitettujen osaamisen kehittämispalveluiden sekä työkokeilun ja muiden kasvupalveluiden samoin kuin kansallisen koulutusjärjestelmän kanssa siten, että maahanmuuttajien käytössä on yhteen sovitettuja työllistymistä ja ammatillista osaamista edistäviä palvelukokonaisuuksia.

Maakunta voi järjestää oppivelvollisuusiän ylittäneiden maahanmuuttajien kotoutumiskoulutusta myös muuten kuin kasvupalveluna. Kotoutumiskoulutusta voidaan toteuttaa myös omaehtoisena opiskeluna. Kunta voi sekä järjestää kotoutumiskoulutusta että ohjata maahanmuuttajan hakeutumaan omaehtoiseen opiskeluun, jota kunta itse tai muu toimija toteuttaa.

20 §

Omaehtoisen opiskelun tukeminen

Maahanmuuttajan omaehtoisesta työttömyysetuudella tuetusta opiskelusta säädetään työttömyysturvalain 9 luvussa.

21 §

Muut kotoutumista edistävät palvelut

Sen lisäksi mitä edellä säädetään, kotoutumista edistävinä palveluina voidaan järjestää:

- 1) maahanmuuttajalapsen ja -nuoren sekä -perheen kotoutumista edistäviä palveluita ja palvelukokonaisuuksia;
- 2) erityisiä toimenpiteitä tarvitsevan maahanmuuttajan palveluita, tukitoimia ja palvelukokonaisuuksia;
- 3) muita palveluita ja palvelukokonaisuuksia, jotka edistävät maahanmuuttajan osallisuutta, yhdenvertaisuutta ja hyvinvointia ja kannustavat maahanmuuttajaa omatoimisesti hankkimaan yhteiskunnassa tarvittavia tietoja ja taitoja.

22 §

Kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittaminen

Maakunnan on tarvittaessa yhteistyössä kunnan, muun viranomaisen ja palveluntuottajan kanssa huolehdittava 8 §:n 1 momentissa tarkoitettujen kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittamisesta siten, että yhteen sovitettuja palveluita tarvitsevat maahanmuuttajat ja maahanmuuttajaryhmät tunnistetaan ja heidän tarvitsemansa palvelukokonaisuudet määritetään sekä maahanmuuttajaa koskevaa tietoa hyödynnetään palveluntuottajien kesken.

Maakunnan ja palveluntuottajan on huolehdittava siitä, että:

- 1) maahanmuuttaja saa palvelut tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena; ja
- 2) maahanmuuttaja ohjataan tarkoituksenmukaisten palvelujen piiriin.

Maakunta huolehtii lisäksi siitä, että palveluntuottajat toimivat keskenään yhteistyössä siten, että maahanmuuttajien käytössä on yhteen sovitettuja palveluita.

Kunnan on tarvittaessa huolehdittava siitä, että kunnan kotoutumista edistävät palvelut sovitetaan yhteen siten, että maahanmuuttaja saa tarvitsemansa kunnan palvelut tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena.

3 luku

Kotoutumisen edistäminen maakunnassa

23 §

Kotoutumisen edistämisen suunnittelu ja kehittäminen maakunnassa

Maakunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen suunnittelusta, kehittämisestä ja seurannasta maakunnassa. Maakunnan on kehitettävä kotouttamista monialaisena yhteistyönä. Maakunta vastaa maakunnan ja kunnan kotouttamisen suunnittelun ja kehittämisen yhteensovittamisesta.

Maakunnan on 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. Maakunnan on suunnittelussaan otettava huomioon maakunnan alueella olevien maahanmuuttajien tarpeet samoin kuin kotouttamisen valtakunnalliset tavoitteet. Lisäksi maakunnan on arvioitava ennakkoon ja otettava huomioon päätösten vaikutukset eri maahanmuuttajaryhmiin.

Kotoutumisen suunnittelu ja kehittäminen sovitetaan yhteen maakunnan aluekehitystä, elinvoimaa, hyvinvointia ja terveyttä sekä tarvittaessa muuta toimintaa koskevan suunnittelun ja kehittämisen kanssa. Kotouttamista käsitellään osana alueiden kehittämistä siten kuin alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain 2 luvussa säädetään. Kotoutumisen edistämi-

nen on otettava huomioon myös sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (/) 8 §:n mukaista maakunnan alueellista hyvinvointikertomusta laadittaessa.

Maakunta laatii maakuntastrategiaa, alueiden kehittämisen maakuntaohjelmaa ja alueellista hyvinvointikertomusta täydentävän maakunnallisen maahanmuuton ja kotouttamisen ohjelman, ellei ohjelman laatiminen ole perustellusta syystä tarpeetonta.

Maakunnan on huolehdittava oman henkilöstönsä osaamisen kehittämisestä kotouttamisessa.

24 §

Maakunnan kotoutumista edistävien palveluiden järjestäminen

Maakunnan on huolehdittava siitä, että kotoutumista edistäviä palveluita järjestetään ja tuotetaan osana maakunnan järjestämisvastuulla olevia kasvupalveluita ja sosiaali- ja terveystal-veluita sekä tarvittaessa muina kotoutumista edistävinä palveluina käytettävissä olevien mää-
rärahojen rajoissa sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin maakunnassa esiintyvä maa-
hanmuuttajien palvelutarve edellyttää. Maakunnan on huolehdittava siitä, että sen palvelut so-
veltuvat myös maahanmuuttajille.

Maakunnan kotoutumista edistäviä palveluita voidaan järjestää myös maakuntien välisenä yhteistyönä.

25 §

Muut maakunnan kotoutumista edistävät tehtävät

Sen lisäksi mitä 23 ja 24 §:ssä säädetään, maakunnan vastuulla ovat seuraavat maahanmuut-
tajien kotouttamiseen liittyvät tehtävät toimialueellaan:

- 1) kuntien tukeminen ja neuvonta kotoutumisen edistämiseksi;
- 2) järjestämisvastuullaan olevien kasvupalveluiden ja sosiaali- ja terveystal-veluiden sekä
muiden maakunnan kotoutumista edistävien palveluiden neuvonta ja tukeminen.

26 §

Maahanmuutto- ja kotouttamisasioiden yhteistyöryhmä

Maakunta tai useampi maakunta yhdessä asettaa maahanmuutto- ja kotouttamisasioiden yh-
teistyöryhmän, ellei yhteistyöryhmän asettamista katsota perustellusta syystä tarpeettomaksi.
Yhteistyöryhmän tehtävänä on tukea kotouttamisen kehittämistä, suunnittelua ja toimeenpa-
noa maakunnassa sekä kotouttamisen yhteensovittamista maakunnan aluekehityksen, elinvoi-
man ja kansainvälistymisen sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ja muun suunnittelun
kanssa samoin kuin yhdenvertaisuuden ja hyvien väestösuhteiden edistämistä maakunnassa.
Yhteistyöryhmällä voi olla muitakin maahanmuuttoon liittyviä tehtäviä.

27 §

Maakunnan omavalvonta

Maakunnan on laadittava järjestämisvastuulleen kuuluvista kotoutumista edistävästä tehtä-
vistä ja palveluista kotouttamisen seurannan toteuttamiseksi omavalvontaohjelma. Ohjelmassa
on määriteltävä, miten maakunnan kotoutumista edistävien palvelujen tuottaminen, saatavuus
ja laatu sekä asiakkaiden yhdenvertaisuus varmistetaan siitä riippumatta, tuottaako palvelun
maakunta tai palveluntuottaja. Omavalvontaohjelmassa on lisäksi todettava, miten kotoutu-

mista edistävien palveluiden tuottamista, laatua sekä yhdenvertaisuutta seurataan ja miten havaitut puutteellisuudet korjataan.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan tarvittaessa antaa tarkempia säännöksiä omavalvontaohjelman sisällöstä ja laatimisesta sekä omavalvontaohjelmaan sisältyvästä suunnitelmasta laadunhallinnan ja vaikuttavuuden edistämiseksi.

4 luku

Kotoutumisen edistäminen kunnassa

28 §

Kotoutumisen edistämisen suunnittelu ja kehittäminen kunnassa

Kunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen suunnittelusta, kehittämisestä ja seurannasta kunnan tehtäviin kuuluvissa palveluissa ja muissa toimenpiteissä. Kunnan on kehitettävä kotouttamista monialaisena yhteistyönä.

Kunnan on kotoutumisen edistämisen suunnittelussa, kehittämisessä ja seurannassa asetettava maahanmuuttajien osallisuutta, koulutusta, työllisyyttä, hyvinvointia, terveyttä, tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta sekä hyvien väestösuhteiden edistämistä koskevat tavoitteet sekä määriteltävä tavoitteita tukevat toimenpiteet, vastuutahot ja seuranta. Kunnan on suunnittelussaan otettava huomioon kotouttamisen valtakunnalliset ja maakunnalliset tavoitteet ja kunnan elinvoiman edistäminen. Lisäksi kunnan on arvioitava ennakkoon ja otettava huomioon päätösten vaikutukset eri maahanmuuttajaryhmiin.

Kunnan kotoutumisen edistämisen suunnittelu ja kehittäminen on otettava huomioon kuntalain (410/2015) 37 §:ssä tarkoitettua kuntastrategiaa sekä kuntalain 110 §:ssä tarkoitettua kunnan talousarviota ja -suunnitelmaa laadittaessa.

Kunta tai useampi kunta yhdessä laatii kotouttamisen suunnittelun ja kehittämisen edistämiseksi ja monialaisen yhteistyön vahvistamiseksi kuntastrategiaa ja kunnan talousarviota ja -suunnitelmaa täydentävän kunnan kotouttamisohjelman, jollei sen laatiminen ole perustellusta syystä tarpeetonta.

Kunnan kotouttamisen suunnittelu ja kehittäminen sovitetaan yhteen maakunnan suunnittelun kanssa siten kuin 23 §:ssä säädetään.

Kunnan on huolehdittava oman henkilöstönsä osaamisen kehittämisestä kotouttamisessa.

29 §

Kunnan kotoutumista edistävien palveluiden järjestäminen

Kunnan on huolehdittava siitä, että kunnan kotoutumista edistäviä palveluita järjestetään osana kunnallisia peruspalveluita ja muina kotoutumista edistävinä palveluina käytettävissä olevien määrärahojen rajoissa sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä maahanmuuttajien palvelutarve edellyttää. Kunnan on huolehdittava siitä, että sen palvelut soveltuvat myös maahanmuuttajille.

Kunnan kotoutumista edistäviä palveluita voidaan järjestää myös kuntien välisenä yhteistyönä.

30 §

Kunnan maahanmuuton ja kotouttamisen yhteistyöryhmä

Kunta tai useampi kunta yhdessä voi asettaa kunnan maahanmuuton ja kotouttamisen suunnittelun ja toimeenpanon kehittämistä sekä hyvien väestösuhteiden edistämistä varten paikallistason monialaisen yhteistyöryhmän. Yhteistyöryhmän tehtävänä on tukea kunnan kotouttamisen kehittämistä, suunnittelua ja toimeenpanoa sekä kotouttamisen yhteensovittamista kunnan muun suunnittelun kanssa samoin kuin yhdenvertaisuuden ja hyvien väestösuhteiden edistämistä kunnassa. Yhteistyöryhmällä voi olla muitakin maahanmuuttoon liittyviä tehtäviä.

5 luku

Valtion kotoutumista edistävät toimet

31 §

Kotoutumisen edistämisen valtakunnallinen suunnittelu, kehittäminen ja ohjaus

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa:

- 1) kotouttamispolitiikan valtakunnallisesta suunnittelusta, kehittämisestä ja ohjauksesta sekä yhteensovittamisesta muiden politiikka-alojen ja hyvien väestösuhteiden edistämisen kanssa; ja
- 2) kotouttamispolitiikan ja hyvien väestösuhteiden edistämisen valtakunnallisesta seurannasta ja arvioinnista.

32 §

Valtion kotouttamisohjelma

Valtioneuvosto päättää valtakunnallisesta kotouttamisen kehittämisestä laatimalla kotouttamisen tavoitteet sisältävän valtion kotouttamisohjelman neljäksi vuodeksi kerrallaan. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa ohjelman valmistelusta. Kotouttamisen kehittämisen kannalta keskeiset ministeriöt määrittelevät valtion kotouttamisohjelmaan sisällytettävät hallinnonalansa kotouttamisen kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet osana hallinnonalansa toiminnan ja talouden suunnittelua.

Valtion kotouttamisohjelmassa huomioidaan maakuntalain 35 §:ssä säädetyn maakuntien maakuntastrategioiden pitkän aikavälin tavoitteet sekä kotoutumista edistävien palveluiden yhdenvertaisen ja riittävän saatavuuden edistäminen maakunnissa ja kunnissa. Valtion kotouttamisohjelma valmistellaan monialaisena yhteistyönä.

33 §

Ministeriöiden välinen yhteistyöelin

Ministeriöiden välisen kotouttamista koskevan yhteistyön ja tiedonkulun edistämiseksi sekä toimenpiteiden yhteensovittamiseksi työ- ja elinkeinoministeriön tukena toimii kotouttamisen kannalta keskeisten ministeriöiden edustajista muodostettu yhteistyöelin.

34 §

Palveluiden saatavuuden ja kustannuskehityksen seuranta

Työ- ja elinkeinoministeriö seuraa yhdessä muiden keskeisten ministeriöiden kanssa maakunnan järjestämisvastuulla olevien kotoutumista edistävien palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyyden toteutumista valtakunnallisesti ja maakunnittain.

Työ- ja elinkeinoministeriö voi tarvittaessa pyytää yhdeltä tai useammalta maakunnalta selvityksen, jossa tarkastellaan kotoutumista edistävien palveluiden tarvetta, saatavuuden ja laadun toteutunutta sekä arvioitua tulevaa kehitystä maakunnassa ja sen alueella sijaitsevilla kunnissa. Lisäksi selvityksessä voidaan pyytää arvioimaan maakunnassa toteutettavia kustannusten hallinnan kannalta välttämättömiä toimenpiteitä ja mahdollisia muita toimenpiteitä, joilla palveluiden yhdenvertainen saatavuus ja laatu voidaan valtionrahoituksella ja muulla tulorahoituksella turvata.

35 §

Valtion lupa- ja valvontaviraston tehtävät

Valtion lupa- ja valvontavirasto vastaa maahanmuuttajien kotoutumista edistävien palveluiden suunnittelusta, ohjauksesta ja valvonnasta toimialallaan sekä huolehtii, että maahanmuuttajien tarpeet otetaan huomioon muita Valtion lupa- ja valvontaviraston toimialaan kuuluvia toimenpiteitä ja palveluita suunniteltaessa ja järjestettäessä.

Valtion lupa- ja valvontavirasto valvoo tämän lain 50 §:ssä tarkoitettujen perheryhmäkotien ja muiden asumisyksiköiden toimintaa. Asumisyksiköiden valvontaan sovelletaan sosiaali- ja terveystieteiden tuottamisesta annetun lain (/) 4 luvun 23—27 §:ää, 5 luvun 31 §:ää sekä 6 luvun 32, 33 ja 35 §:ää.

Valtion lupa- ja valvontaviraston on toimittava sille tässä laissa säädettyjä tehtäviä hoitaessaan yhteistyössä maakunnan kanssa.

6 luku

Kuntaan ohjaaminen

36 §

Kuntaan ohjaamisen valtakunnalliset tavoitteet ja toimenpiteet

Valtioneuvosto vahvistaa kuntaan ohjaamisen valtakunnalliset tavoitteet ja painopisteet (kuntaan ohjaamisen valtakunnallinen suunnittelu) osana alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain 10 §:n mukaista aluekehittämispäätöstä. Kuntaan ohjaamisen valtakunnallista suunnittelua käsitellään osana alueiden kehittämistä siten kuin alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain 2 luvussa aluekehittämisestä säädetään.

Valtioneuvosto voi tarvittaessa täsmentää 1 momentissa tarkoitettua aluekehittämispäätöstä määrittelemällä päätöstä tarkentavat tavoitteet ja painopisteet kuntaan muuton valtakunnallisen tasaisen jakautumisen ja sujuvuuden varmistamiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö valmistelee 1 ja 2 momentissa tarkoitetun kuntaan ohjaamisen valtakunnallisen suunnittelun tarvittaessa yhteistyössä kuntaan ohjaamisen kannalta keskeisten ministeriöiden ja maakuntien kanssa. Valmistelussa kuullaan kuntia tarvittavassa laajuudessa.

37 §

Kuntaan ohjaamisen suunnittelu ja kehittäminen maakunnassa

Maakunta vastaa alueellaan kuntaan ohjaamisen strategisesta suunnittelusta valtakunnallisen aluekehittämispäätöksen tavoitteisiin ja painopisteisiin perustuen. Maakunnan kuntaan ohjaamisen alueelliset tavoitteet, suunnittelu, kehittäminen ja toimenpiteet käsitellään osana 23 §:ssä tarkoitettua kotouttamisen suunnittelua ja kehittämistä maakunnassa ja sovitetaan yhteen

aluekehityksen kanssa siten kuin 23 §:ssä kotouttamisen ja aluekehityksen yhteensovittamisesta maakunnassa säädetään.

Maakunta laatii alueensa kuntien kanssa sopimuksen ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitetussa pakolaiskiintiössä Suomeen otettujen henkilöiden kuntaan ohjaamisesta. Maakunta laatii kunnan kanssa sopimuksen myös muiden kuin ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitettujen kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden kuntaan ohjaamisesta, mikäli se katsoo sopimuksen tarpeelliseksi ottaen huomioon maakunnan alueella olevien maahanmuuttajien määrä sekä erityisen tuen ja kuntaan ohjaamisen tarve.

38 §

Kuntaan ohjaaminen

Maakunta vastaa alueellaan 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetun henkilön kuntaan ohjaamisesta. Edellä tarkoitettu henkilö voi siirtyä kuntaan myös vastaanottokeskuksen ohjaamana, jos se on kuntaan ohjaamisen tai henkilön itsensä kannalta tarkoituksenmukaista.

Maakunta vastaa ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitetussa pakolaiskiintiössä Suomeen otettujen henkilöiden kuntaan ohjaamisesta yhteistyössä Maahanmuuttoviraston kanssa. Maahanmuuttovirasto hyödyntää ohjaamisessa 37 §:n 2 momentissa tarkoitettuun sopimukseen perustuvaa kunnan ilmoitusta 3 §:n 9 kohdassa tarkoitettusta kuntapaikasta, jolle maahanmuuttaja voidaan ohjata.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä kuntaan ohjaamisessa noudatettavista menettelytavoista.

39 §

Kuntaan ohjaamista koskevat tiedot

Kuntaan ohjaamisen kannalta tarpeelliset tiedot talletetaan ulkomaalaisasioiden tietojärjestelmään. Talletettavia tietoja ovat kuntaan ohjatun henkilön asia- tai asiakasnumerot, nimet, sukupuoli, syntymäaika, -paikka ja -maa, henkilötunnus, ulkomainen henkilönnumero tai muun maahanmuuttajan yksilöimiseksi annettu tunnus, kansalaisuustiedot, tiedot siviilisäädystä ja perhesuhteista, äidinkieli ja kielitaito sekä koulutusta, ammattitaitoa ja työkokemusta koskevat tiedot. Ulkomaalaisasioiden tietojärjestelmään talletetaan lisäksi tieto siitä, mihin kuntaan henkilö on ohjattu sekä tieto käytettävissä olevista kuntapaikoista.

Kuntaan ohjaamista koskevat tiedot poistetaan, kun niiden käyttötarvetta ei enää ole ja viimeistään viiden vuoden kuluttua viimeisestä kuntaan ohjattua henkilöä koskevasta merkinnästä.

Tietojen pysyvästä säilyttämisestä määrää arkistolaitos siten kuin arkistolain (831/1994) 8 §:n 3 momentissa säädetään. Muutoin sovelletaan, mitä arkistolain 8 §:n 2 momentissa säädetään asiakirjan säilyttämisestä.

40 §

Kuntaan ohjaamista koskevien tietojen käyttö

Oikeus kuntaan ohjaamista koskevien tietojen käyttöön on Maahanmuuttovirastolla, vastaanottokeskuksella, maakunnalla, työ- ja elinkeinoministeriöllä, Kansaneläkelaitoksella ja kunnan viranomaisella, jos tiedot ovat välttämättömiä niille tässä laissa, ulkomaalaislaissa tai muussa laissa säädettyjen maahanmuuttoon liittyvien tehtävien hoitamista varten.

7 luku

Kustannusten korvaaminen

41 §

Valtion korvaukset

Valtio korvaa kunnalle ja maakunnalle valtion talousarvion rajoissa tässä laissa tarkoitettujen palveluiden järjestämisestä aiheutuvat kustannukset sen mukaan kuin tässä luvussa säädetään.

Kustannukset korvataan laskennallisen perusteen tai todellisten kustannusten mukaan.

Korvausta maksetaan siitä alkaen, kun henkilölle, jonka kunnassa asumisen perusteella korvaus maksetaan, on rekisteröity ensimmäinen kotikuntalain (201/1994) mukainen kotikunta väestötietojärjestelmään.

Jos henkilöllä, jonka kunnassa asumisen perusteella korvaus maksetaan, ei ole oleskelulupaa maahan tullessaan eikä hän voi oleskeluluvan saatuaan saada kotikuntalainmukaista kotikuntaa, korvausta maksetaan siitä alkaen, kun hänelle on myönnetty oleskelulupa.

42 §

Laskennallinen korvaus kunnalle alkukartoituksesta sekä alkuvaiheen ohjauksen ja neuvonnan, tulkitsemisen ja muiden kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisestä

Kunnalle maksetaan valtion varoista laskennallista korvausta 2 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitetun henkilön alkukartoituksesta, alkuvaiheen ohjauksesta ja neuvonnasta, tulkitsemisen kustannuksista ja muusta kotoutumista edistävän toiminnan järjestämisestä.

Korvausta maksetaan kolmen vuoden ajan 41 §:n 3 tai 4 momentissa säädetystä ajankohdasta. Ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitetussa pakolaiskiintiössä Suomeen otetusta henkilöstä laskennallista korvausta maksetaan kuitenkin neljän vuoden ajalta.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä korvauksen perusteista ja maksatuksesta.

43 §

Korvaus kunnan rahoittamasta toimeentulotuesta

Kunnalle korvataan 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetulle 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.

44 §

Korvaus vastaanottoon varautumisesta

Kunnalle voidaan korvata ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitetussa pakolaiskiintiössä Suomeen otetun henkilön vastaanottoon varautumisesta aiheutuneita välttämättömiä kustannuksia enintään kolmen kuukauden ajalta ennen henkilön Suomeen tuloa tai kuntaan muuttoa silloin, kun asunnon varaamista ennakoon ei ole voitu välttää. Perustellusta syystä kustannukset voidaan korvata enintään kuudelta kuukaudelta.

Kunnalle maksettavien korvausten edellytyksenä on lisäksi, että siitä on erikseen sovittu maakunnan ja kunnan kesken.

45 §

Ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuvien kustannusten korvaaminen

Kunnalle korvataan kustannukset, jotka aiheutuvat kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetussa laissa (746/2011) tarkoitetulle ihmiskaupan uhrille tämän uhriasemasta johtuvien erityistarpeiden vuoksi järjestetävistä toimenpiteistä ja palvelusta enintään kymmeneltä vuodelta.

Kunnan on pyydyttävä ihmiskaupan uhrien auttamisesta huolehtivan vastaanottokeskuksen johtajan lausunto siitä, ovatko korvattaviksi haetut kustannukset aiheutuneet ihmiskaupan uhrin uhriasemasta johtuvien toimenpiteiden ja palvelujen järjestämisestä.

Kunnalle maksettavien korvausten edellytyksenä on lisäksi, että siitä on erikseen sovittu maakunnan ja kunnan kesken.

46 §

Korvaus alaikäisenä ilman huoltajaa saapuneen hoivan järjestämisestä

Maakunnalle korvataan 50—52 §:ssä tarkoitetuista alaikäisenä ilman huoltajaa Suomeen saapuneelle järjestetyistä palveluista maakunnalle aiheutuneet kustannukset. Kustannukset korvataan enintään kymmeneltä vuodelta.

Maakunnalle maksettavien korvausten edellytyksenä on lisäksi, että siitä on erikseen sovittu maakunnan ja kasvupalveluviraston kesken.

47 §

Edustajalle maksettava palkkio ja kulut

Kasvupalveluvirasto maksaa valtion varoista hakemuksesta lapselle määrätyn edustajan palkkion 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 lapselle on myönnetty oleskelulupa.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä palkkion maksamisen perusteista ja palkkion suuruudesta, korvattavista kuluista sekä menettelystä palkkion maksamisessa ja kulujen korvaamisessa.

48 §

Korvauksen maksaminen

Maakunnan ja kunnan on haettava tässä luvussa tarkoitettua korvausta kasvupalveluvirastolle osoitetulla hakemuksella viimeistään vuoden kuluttua sen kalenterivuoden päättymisestä, jonka aikana tapahtuneesta toiminnasta korvausta haetaan.

Edellä 42 §:ssä tarkoitettu laskennallinen korvaus voidaan maksaa kunnalle ilman erillistä hakemusta.

49 §

Maksetun korvauksen palautusvelvollisuus

Kasvupalveluvirasto voi määrätä maakunnan tai kunnan 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.

Kasvupalveluviraston päätös maakunnalle tai kunnalle perusteettomasti maksetun korvauksen palauttamisesta on tehtävä viimeistään viidentenä kalenterivuonna sen vuoden päättymisestä, jolta korvaus on maksettu.

8 luku

Ilman huoltajaa maassa asuvaa lasta ja nuorta koskevat säännökset

50 §

Ilman huoltajaa maassa asuvien lasten ja nuorten tuki

Ilman huoltajaa olevan lapsen tai nuoren, jolle on myönnetty oleskelulupa hänen haettuaan Suomessa alaikäisenä kansainvälistä suojelua tai joka on otettu Suomeen ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitetussa pakolaiskiintiössä, hoiva, huolenpito ja kasvatus järjestetään perheryhmäkodissa, perhehoidossa, tuettuna asumisena taikka muuten tarkoituksenmukaisella tavalla.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu lapsi tai nuori voi olla tukitoimenpiteiden tai lastensuojelun jälkihuoltoon rinnasteisten palveluiden piirissä, kunnes hän täyttää 21 vuotta.

Perheryhmäkodin kasvuoloihin ja toimitiloihin, yhdessä hoidettavien lasten ja nuorten määrään sekä henkilöstöön sovelletaan, mitä lastensuojelulain 58–60 §:ssä säädetään.

Aineiden ja esineiden haltuunottoon, henkilöntarkastukseen ja henkilönkatsastukseen sekä omaisuuden ja lähetysten tarkastamiseen ja lähetysten luovuttamatta jättämiseen perheryhmäkodeissa sovelletaan, mitä lastensuojelulain 64–67 §:ssä säädetään.

Päätöksen 4 momentissa tarkoitettujen rajoitustoimenpiteiden käytöstä tekee perheryhmäkodin johtaja tai hänen määräämänsä hoito- ja kasvatushenkilökuntaan kuuluva henkilö. Rajoitustoimenpiteiden kirjaamiseen sovelletaan, mitä lastensuojelulain 74 §:ssä säädetään.

Ilman huoltajaa maassa asuvan lapsen ja nuoren perhehoitoon sovelletaan, mitä perhehoito-laissa (263/2015) säädetään.

51 §

Tuettu asuminen

Tuettua asumista järjestetään 18–20-vuotiaalle nuorelle, joka on saapunut Suomeen alaikäisenä ilman huoltajaa ja joka tarvitsee apua ja tukea asumisessa tai asumisensa järjestämisessä. Tuettua asumista järjestetään siten kuin sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) säädetään.

Edellä 1 momentissa säädetystä poiketen tuettua asumista voidaan perustellusta syystä järjestää myös 17-vuotiaalle ilman huoltajaa Suomeen saapuneelle lapselle, jos se on lapsen edun mukaista.

52 §

Ilman huoltajaa maassa asuvien lasten ja nuorten asumisen ja tuen järjestäminen

Maakunta vastaa ilman huoltajaa maassa asuvien lasten ja nuorten hoivan, huolenpidon ja kasvatuksen järjestämisestä 50 ja 51 §:ssä tarkoitetulla tavalla, jos maakunnassa esiintyvä palveluntarve niin edellyttää. Maakunta vastaa perheryhmäkodin tai tuetun asumisen ohjaamisesta ja omavalvonnasta sekä tarvittaessa yhteistyössä muun maakunnan kanssa lasten ja nuorten sijoittamisesta 50 §:n 1 momentissa tarkoitettuun asumiseen.

Maakunta järjestää tukipalveluita tai lastensuojelun jälkihuoltoon rinnasteisia palveluita 18—20-vuotiaalle ilman huoltajaa Suomeen saapuneelle nuorelle, jos maakunnassa esiintyvä palveluntarve niin edellyttää.

Maakunta ja kunta vastaavat ilman huoltajaa maassa asuvien lasten ja nuorten kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisestä siten kuin 2 luvussa säädetään.

53 §

Edustajan määrääminen

Oleskeluluvan saaneelle lapselle, joka on Suomessa ilman huoltajaa tai muuta laillista edustajaa, määrätään edustaja viivytyksettä.

Hakemuksen edustajan määräämisestä tekee lapsen oleskelukunnan sosiaalihuoltolain (710/1982) 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimielin. Ennen hakemuksen tekemistä lasta on kuultava ja lapsen etu otettava huomioon 4 §:ssä säädetyllä tavalla.

Muutoin edustajan määräämiseen sovelletaan, mitä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 39 §:n 3 momentissa säädetään. Käräjäoikeuden ilmoitusvelvollisuuteen sovelletaan, mitä mainitun lain 44 §:ssä säädetään.

54 §

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.

55 §

Edustajan vapauttaminen tehtävästään ja edustajan tehtävän lakkaaminen

Edustajan tehtävästä vapauttamiseen sovelletaan, mitä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 42 §:n 1 ja 3 momentissa säädetään. Käräjäoikeuden ilmoitusvelvollisuuteen sovelletaan, mitä mainitun lain 44 §:ssä säädetään.

Edustajan tehtävästä vapauttamista koskevan hakemuksen voi tehdä edustaja, 15 vuotta täyttänyt lapsi itse, lapsen oleskelukunnan sosiaalihuoltolain (710/1982) 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimielin tai lapsen huoltaja.

Edustajan tehtävän lakkaamiseen sovelletaan, mitä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 43 §:ssä säädetään.

9 luku

Erinäiset säännökset

56 §

Oikaisuvaatimus ja valitus

Jollei tässä laissa toisin säädetä, tämän lain nojalla tehtyyn päätökseen saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolain 7 a luvussa säädetään. palveluntuottajan päätökseen vaaditaan kuitenkin oikaisua siltä maakunnalta tai kunnalta, jolle palveluntuottaja tuottaa kotoutumista edistäviä palveluita.

Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Muutoksenhausta maakunnan julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annetun lain mukaiseen päätökseen säädetään julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annetun lain 7 luvussa.

Muutoksenhausta työttömyysetuutta koskevaan päätökseen säädetään työttömyysturvalain 12 luvussa.

Muutoksenhausta toimeentulotukea koskevaan päätökseen säädetään sosiaalihuoltolain 6 luvussa.

57 §

Valituskielto

Tässä laissa tarkoitettuun kotoutumissuunnitelmaan ei saa hakea muutosta valittamalla. Maakunnan päätökseen kuntaan ohjaamisesta ei saa hakea muutosta valittamalla.

58 §

Vakuutusturva

Tässä laissa säädettyihin kotoutumista edistäviin palveluihin osallistuvalla tulee järjestää työtapaturma- ja ammattitautilain (459/2015) 3 §:n 1 momentissa tarkoitettu vakuutus sekä ryhmävastuuvakuutus siten kuin niistä erikseen säädetään. Maakunta tai kunta voi hankintasuorituksessa siirtää vakuuttamisen palveluntuottajan tehtäväksi.

Maakuntaan, kuntaan tai palveluntuottajaan sovelletaan, mitä työtapaturma- ja ammattitautilain laissa säädetään työnantajasta, ja palveluun osallistuvaan, mitä mainitussa laissa säädetään työntekijästä.

59 §

Paluumuuton tukeminen

Maakunta voi hakemuksesta korvata 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettulle henkilölle, joka palaa vapaaehtoisesti koti- tai lähtömaahansa muuten kuin tilapäisessä tarkoituksessa, kohtuulliset matka- ja muuttokustannukset. Lisäksi maakunta 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 maakunta, jonka alueella 1 momentissa tarkoitettu henkilö asuu.

Maakunta voi periä takaisin myöntämänsä korvauksen matka- ja muuttokustannuksista sekä paluumuuttoavustuksen, jos osoittautuu, että korvaus tai avustus on maksettu virheellisin perustein tai perusteettomasti. Hakemus takaisinperinnästä tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä maakunta sijaitsee.

60 §

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 kohutonta ottaen huomioon kansainvälistä suojelua saavan henkilön tai hänen perheenjäsenensä vaikea vamma, vakava sairaus tai muu näihin rinnastettava poikkeuksellisen painava syy.

61 §

Alueellinen etnisten suhteiden neuvottelukunta

Maakunta tai useampi maakunta yhdessä asettaa alueellisen etnisten suhteiden neuvottelukunnan. Vähintään puolet jäsenistä tulee olla maahanmuuttajia tai eri etnistä alkuperää olevia henkilöitä edustavien järjestöjen edustajia. Neuvottelukunnan tehtävänä on edistää vuoropuhelua ja yhteistyötä maahanmuuttajien, etnisten ryhmien ja viranomaisten välillä kotoutumiseen ja hyviin väestösuhteisiin liittyvissä asioissa.

62 §

Tiedonsaantioikeus

Työ- ja elinkeinoministeriöllä, Valtion lupa- ja valvontavirastolla, maakunnalla, kasvupalveluvirastolla, kunnan viranomaisella, Kansaneläkelaitoksella sekä Väestörekisterikeskuksella on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä tämän lain mukaisten tehtävien suorittamiseksi välttämättömät tiedot toisiltaan, Maahanmuuttovirastolta, vastaanotto- ja järjestelykeskukselta, palvelun tuottajalta sekä ilman huoltajaa olevalle lapselle määrättyltä edustajalta.

Palveluntuottajalla on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä maakunnalta ja kunnan viranomaiselta sekä toiselta palveluntuottajalta 2 luvussa tarkoitettujen palveluiden järjestämiseksi välttämättömät tiedot.

Ilman huoltajaa olevalle lapselle määrättyllä edustajalla on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 54 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot maakunnalta, kunnan viranomaiselta, Kansaneläkelaitokselta, Maahanmuuttovirastolta sekä vastaanotto- ja järjestelykeskukselta.

63 §

Salassapitovelvollisuus

Tämän lain mukaisten tehtävien hoitamista varten saadut tiedot ja asiakirjat on pidettävä salassa siten kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään.

64 §

Lain soveltaminen Uudenmaan maakunnassa

Poiketen siitä, mitä tässä laissa säädetään kotoutumista edistävien palvelujen järjestämisestä kasvupalveluina maakunnassa, sovelletaan näihin palveluihin liittyviin maakunnan tehtäviin Uudenmaan maakunnassa, mitä kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa annetussa laissa (/) säädetään kuntayhtymästä ja sille kuuluvista tehtävistä.

Jos 1 momentissa tarkoitetun kuntayhtymän kasvupalvelun asiakkaana oleva maahanmuuttaja tarvitsee yhteen sovitettuja kotoutumista edistäviä palveluita, kuntayhtymä ja Uudenmaan maakunta vastaavat yhdessä palveluiden yhteensovittamisesta ja tarkoituksenmukaisen palvelukokonaisuuden muodostamisesta.

10 luku

Voimaantulo

65 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan kotoutumisen edistämisestä annettu laki (1386/2010).

66 §

Kuntaa sitovien sopimusten ja vastuiden siirtäminen maakunnalle

Kunta siirtää maakunnalle lapsille ja nuorille tarkoitetun perheryhmäkodin tai muun asuin-yksikön perustamiseen liittyvät sopimukset 1 päivästä tammikuuta 2021. Jos sopimusta ei ole mahdollista siirtää, kunnan ja maakunnan on sovittava erikseen sopimukseen liittyvän vastuun lakkaamisesta.

Kunnan on tehtävä viimeistään 28 päivänä helmikuuta 2020 maakunnalle yksityiskohtainen selvitys 1 momentissa tarkoitetuista siirtyvistä sopimuksista.

Tällä lailla kumotun kotoutumisen edistämisestä annetun lain 41 ja 49 §:n perusteella tehdyt sopimukset päättyvät 31 päivänä joulukuuta 2020.

67 §

Muut siirtymäsäännökset

Kunnan on haettava tällä lailla kumotun kotoutumisen edistämisestä annetun lain 45–53 §:n nojalla myönnettäviä korvauksia 31 päivään joulukuuta 2021 mennessä.

HE 96/2018 vp

Ennen tämän lain voimaan tuloa laadittuun kotoutumissuunnitelmaan sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, kunnes kotoutumissuunnitelma on tarkistettu tämän lain 16 §:n 3 momentin mukaisesti.

Kotoutumiskoulutukseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, jos koulutus on alkanut ennen tämän lain voimaantuloa.

Haettaessa muutosta ennen tämän lain voimaantuloa annettuun päätökseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Helsingissä 5 päivänä heinäkuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Työministeri Jari Lindström