

Asia: VN/31974/2021

## **Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen**

##### Soveltamisala

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että ehdotuksessa esitetty soveltamisala on laajempi kuin voimassa olevassa laissa. Ehdotuksessa esitetään nykyistä lakia laajempia palveluita muutoin kuin kansainvälistä suojelua saaville sekä muille Suomessa oleskeleville maahanmuuttajille. Lainsäädännössä soveltamisalaa laajennetaan koskemaan myös Pohjoismaan kansalaiseen, jonka oleskelu on rekisteröity. Lisäksi soveltamisala laajenee koskemaan muuhun Suomessa oleskelemaan maahanmuuttajaan sekä Suomen kansalaiseen, joka on ihmiskaupan uhri.

Kuntaliitto pitää tärkeänä varautumista globaalien muuttoliikkeiden äkillistenkin ilmiöiden vaikutuksiin kotoutumisen edistämässä. Nykyisessä kotoutumislaisissa eikä ehdotuksessa ole huomioitu esimerkiksi tilapäisen suojelun käytännön vaikutuksia. Kuntaliitto esittää, että myös ulkomaalaislain 110 §:n mukainen oleskelulupa otettaisiin huomioon ehdotuksen luvun 4 sekä 60 - 65 §:ien säännösten soveltamisessa. Kuntaan ohjaamisen ja kustannusten korvaamisen säännöksiä tulisi voida soveltaa myös tilapäistä suojelua saaviin siten, että laskennallisia korvauksia maksettaisiin kunnalle ja hyvinvointialueelle myös tilapäistä suojelua saavista silloin, kun heillä olisi oikeus kotoutumislain mukaisiin palveluihin.

Ehdotettu 4 § lain soveltamisesta lapsen vastaa voimassa olevaa sääntelyä. Koska kyse on soveltamisalasäännöksestä, tulisi ehdotettu säännös sijoittaa 2 §:n jälkeen tai osaksi 2 §:ää. Hallintolain voimassa olevaa sääntelyä ei tarvitse erikseen säätää viittaussäännöksiin, koska viittaussäännöksellä ei ole aineellisoikeudellista sisältöä. Hallituksen esityksen lakiehdotuksissa on paljon vastaavaa sääntelyä, joka tulee tarkistaa. Hallintolaki yleislakina tulee joka tapauksessa asiassa sovellettavaksi. Säännöskohtaisissa perusteluissa on informatiivista mainita hallintolain soveltaminen lapsen kuulemisen osalta.

## Määritelmät

Ehdotuksen 3 §:ssä on luettelo lain määritelmistä. Kuntaliitto kiinnittää edelleen huomiota lakiluonnoksen terminologiaan. Esimerkiksi ”Kotoutumisohjelma” on helposti sekoitettavissa ”kotoutumissuunnitelmaan”. Lisäksi 3 §:ssä määritellään uusi termi ja tehtävä ”asettautumisen edistäminen”. Pykälän kohdan 3 mukaan asettautumisen edistämällä tarkoitettaisiin viranomaisen toimia, joilla tuetaan kuntaan muuttavan maahan-muuttajan kotoutumista kunnan kotoutumisohjelman ulkopuolella. Tehtävä jää jossain määrin lainsäädännössä irralliseksi. Kyseessä on siis kunnan ohjaus- ja neuvontapalvelusta. Lainsäädännön kokonaisuuden kannalta ei ole tarpeen määritellä asettautumista laissa, koska asettautumisen sisältö ei ole sidoksissa ehdotettuun lakiin, eikä saa sisältöään selkeästi laista. Lain säännöskohtaisissa perusteluissa viitataan muun muassa lain 9 §:n ohjaus- ja neuvontapalveluihin. Kuntaliitto pyytääkin jatkovalmistelussa arvioimaan, onko ehdotettu käsite lainsäädännön systematiikan kannalta tarpeellista määritellä laissa.

Määritelmäluettelosta puuttuvat ”osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi” sekä ”monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi”. Kuntaliitto pitää nykyisen lain termiä ”alkukartoitus” selkeämpänä kuin ”palvelutarpeen arviointi”. ”Palvelutarpeen arviointi” -termi saattaa helposti mennä sekaisin jossakin muussa laissa tarkoitetta-vaan palvelutarpeen arviointiin, vaikka se sisällöltään olisikin erilainen. Määritelmäluettelossa on yksityiskohtaisesti eroteltu kotoutumista edistävät palvelut kolmeen eri kategoriaan. Lisäksi luettelossa on yksityiskohtaisesti lueteltu niitä palveluita, joita näihin kategorioihin kuuluu. Jako eri palveluihin vaikuttaa keinotekoiselta. Kuntaliitto toteaa, että kotoutuja-asiakas hyvin todennäköisesti tarvitsee monien eri viranomaisten järjestämiä ja tuottamia palveluita, jotka muodostavat kunkin kotoutujan henkilökohtaisen kotoutumissuunnitelman. Yksityiskohtaisia esimerkkejä olisi selvintä luetella säännöskohtaisissa perusteluissa.

Ehdotuksen 7 §:ssä säädetään kuntien yhteistyöstä. Säännöskohtaisten perusteluiden myötä käy selväksi, että työvoimaviranomaisella tarkoitetaan kuntaa tai kuntayhtymää. Uusi laki työvoimapalveluiden järjestämisestä on tarkoitus antaa eduskunnalle yhtäaikaisesti käsiteltävän hallituksen esityksen kanssa. Laissa työvoimapalveluista ehdotetaan säädettäväksi, että kuntien tulee muodostaa yhden tai useamman kunnan kanssa toiminta-alue työvoimapalveluiden järjestämiseksi, jos kunnan työvoiman määrä alittaa 20 000 henkeä. Kuntaliitto katsoo, että jää jossain määrin epäselväksi, tarkoittaako toiminta-alue kuntalain 49 §:n mukaista kuntayhtymää. Hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 162) mainitaan, että lainsäädännössä säädetään vain kunnasta, ja kunta tarkoittaa tapauskohtaisesti myös työvoimaviranomaista ja kuntayhtymää. Koska moni kotoutuja on työnhakija, tulee tällöin noudattaa työvoimapalveluista annettua lakia. Kuntaliitto katsoo, että lainsäädännöstä ei käy riittävän selkeästi ilmi, mitkä kotoutumislain palvelut ovat kunnan vastuulla, ja mitkä työvoimaviranomaisen vastuulla. Esimerkiksi riittävän selkeästi ei käy ilmi se, minkä viranomaisen vastuulla on 12 §:n mukaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin laatiminen. Kuntaliitto katsoo, että säännös on tältä osin epäselvä. Jää epäselväksi, velvoittaako säännös toimimaan yhteistyössä myös kotoutumislain mukaisissa palveluissa.

Säännös käytännössä rajoittaisi kuntien päätösvaltaa päättää siitä, miten kunta järjestää palvelunsa. Kaupungit ja kunnat ovat hyvin erilaisia. Kuntien, hyvinvointialueiden ja valtion tulee voida sopia

yhteistyöstä ja kotoutumista tukevien tehtävien järjestämisestä paikallisesti. Tarvitaan joustavaa lainsäädäntöä, joka ottaa huomioon kuntien olosuhteet ja maahanmuuttajien tarpeet.

Kuntaliitto ei kannata ehdotusta siitä, että kuntien järjestämistapoja rajoitettaisiin lailla. Säännös käytännössä rajoittaisi kuntien päätösvaltaa päättäen siitä, miten kunta järjestää palvelunsa. Suomi jakaantuu perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Perustuslain 121 § pohjautuu perustuslakivaliokunnan jo hallitusmuodon voimassa ollessa vakiintuneeseen käytäntöön, jonka mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Kuntien yhteistoiminnasta säättäminen tulee arvioida tarkemmin luvussa 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestykseen.

Ehdotuksen 8 §:ssä säädettäisiin uudesta kotoutumista edistävien palveluiden tarpeen ilmoituksesta. Tämä on uusi ilmoitus. Viranomainen tai muu henkilö voi tehdä ilmoituksen kunnalle maahanmuuttajan suostumuksella. Kuntaliitto näkee, että ehdotuksella saattaa olla vaikutuksia hyvien väestösuhteiden toteutumiseen ja esittää, että vain toinen viranomainen voisi tehdä ilmoituksen maahanmuuttajan suostumuksella kunnalle. Usein kunnalla voi olla haaste tavoittaa kotouttamispalveluita tarvitsevia henkilöitä. Kuntaliitto ehdottaa, että hallituksen esitykseen sisällytettäisiin säännös kotoutujan velvoitteesta ilmoittautua kunnan viranomaiselle muuttaessaan kuntaan.

Ehdotuksen 9 §:ssä on säännökset maahanmuuttajien yleisestä ohjauksesta ja neuvonnasta. Pykälässä on lueteltu yksityiskohtaisesti maahanmuuttajalle jaettavasta tiedosta ja neuvonnasta. Lisäksi pykälässä esitetään, että kunta vastaisi siitä, että kunnan alueella olisi tarvetta vastaavasti matalan kynnyksen toimipisteitä tai palveluita, joissa maahanmuuttaja voi saada henkilökohtaista neuvontaa ja ohjausta. Tehtävä on uusi, ja tarkoittaa sitä, että kunnan tulisi perustaa kotouttamislain mukaisia toimipisteitä. Kuntaliitto esittää, että pykälässä säädettäisiin kunnan velvollisuudesta antaa tietoa kunnan palveluista ja ohjata maahanmuuttaja saamaan lisätietoa oikean viranomaisen tai toimijan palvelujen piiriin. Kunnalla on hallintolain 8 §:n mukaisesti jo nykyisellään neuvontavelvollisuus ja velvollisuus ohjata asiakas oikeuden palveluiden ääreen. Ehdotettu säännös on siten päällekkäinen hallintolain sääntelyn kanssa. Kunnalla ei välttämättä ole tietoa kaikkien kotoutumispalveluja tuottavien toimijoiden palveluista. Nyt ehdotuksessa luetellut yksityiskohtaiset esimerkit olisivat järkevää sisällyttää säännöskohtaisiin perusteluihin, ja viitata hallintolain neuvontavelvollisuuteen.

Ohjausta ja neuvontaa on kehitetty ja toteutettu kunnissa hankerahoituksella tai Talent Hub –toiminnan rahoituksella, jota ovat voineet hakea kunnat, joissa asuu yli 15 000 vieraskielistä. On tärkeää, että kaikille kunnille osoitetaan riittävät resurssit ohjauksen ja neuvonnan laajaan järjestämiseen. Kunnalla on myös oltava mahdollisuus järjestää maahanmuuttajien ohjaus ja neuvonta osana kunnan muita kuntalaisille tarkoitettuja vastaavia neuvontapalveluita.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksessä ei oteta kantaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakien voimaantuloon. Kunnille palveluiden järjestäjänä on ensiarvoisen tärkeää tietää, milloin lakiehdotukset ehdotetaan tulevaisuuteen. Käsittelyssä oleva hallituksen esitys on ns. budjettilaki, jolla on vaikutuksia valtion talousarvioesitykseen. Taloudellisten

vaikutusten arvioimiseksi ehdotus lakien voimaantulosta tulee ehdottomasti sisältyä jo lausunnoilla olevaan esitykseen.

Kotoutumislain 91 §:ssä säädettäisiin muutoksenhausta. Ensisijainen muutoksenhaku olisi oikaisuvaatimus. Säännöstä sovellettaisiin mm. kunnan tekemiin päätöksiin, sekä valtion erilliskustannuksia koskeviin päätöksiin kunnille ja hyvinvointialueille. Säännöskohtaisissa perusteluissa olisi aiheellista mainita myös kunnan peruspalveluiden valtiosuuslain (618/2021) mukainen muutoksenhaku valtiosuuspäätöksiin. Tällöin muutoksenhaku määräytyy kunnan peruspalveluiden valtiosuudesta annetun lain mukaisesti.

Ehdotetun lain 91 §:n 1 momentin viittaus hallintolakiin (434/2003) on in-formatiivinen. Säännökset oikaisuvaatimuksen tekemisestä ovat hallinto-lain 7 a luvussa, ja ne tulevat sovellettaviksi hallintolakiin viittaamattakin. Periaatteessa näin riittäisi, että säädettäisiin vain oikeudesta vaatia oikaisua. Tällöin voisi lisätä viittauksen: Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003). (ks. esim. Lainkirjoittajan opas. s. 283).

Valtioneuvoston asetuksella kotoutumisen edistämiseen liittyvien kunnan kustannusten korvaamisesta valtion varoista (1393/2011) säädetään laskennallisten korvausten määrästä. Ehdotuksen mukaan asetus kumoutuisi, kun voimassa oleva kotoutumislaki kumottaisiin. Se korvattaisiin uudella valtioneuvoston asetuksella, jossa säädettäisiin laskennallisten korvausten määrästä kunnille ja hyvinvointialueille. Asetus ei kuitenkaan sisälly hallituksen esityksen liitteisiin. Asetus tulee antaa myös lausunnoille.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että 59 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi seuraavasti: "Kunnalle myönnetään valtiosuutta siten kuin kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetussa laissa (618/2021) säädetään seuraavien palveluiden järjestämisestä ja tehtävien hoitamista varten..". Hallituksen esitykseen ei sisälly liitelakina ehdotusta edellä mainitun lain muuttamiseksi. Lausunnonantajalle jääkin tältä osin epäselväksi, edellyttääkö kotoutumislain muutos muutoksia myös valtiosuussäätelyyn.

### **Perusmuotoinen tai monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma (12-22 §)**

Ehdotuksen 12–22 §:issä luetellaan hyvin yksityiskohtaisesti palvelutarpeen arviointien ja kotoutumissuunnitelmien sisältöjä ja palveluita. On tärkeää antaa esimerkkejä arvioinneista ja suunnitelmista, mutta ne olisi hyvä esittää yksityiskohtaisissa perusteluissa tai laatia kunnille ohjeet palvelutarpeen arviointien ja kotoutumissuunnitelmien tekemisestä. Hyvin yksityiskohtaisesta sääntelystä saattaa syntyä toimintaa rajoittavaa ja ohjaavaa sääntelyä. Kunnat ja kotoutujien palvelutarpeet ovat erilaisia. Lainsäädännön tulee jättää riittävästi harkintavaltaa kunnille.

Kuntaliitto pitää palvelutarpeen arvioinnin ja kotoutumissuunnitelman monialaista laatimista tärkeänä. Kotoutumissuunnitelman sisällön tulee vastata oikea-aikaisesti kunkin kotoutujan palvelutarpeeseen. Yhteistyöhön kunnan ja hyvinvointialueen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen sekä vastaanottokeskusten kanssa on ratkaisevan tärkeää. Vastatakseen kotoutumisen edistämistä kunta tarvitsee tiedon kuntaan muuttavista henkilöistä sekä eri asiakkaiden, esimerkiksi ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten sekä vastaanottokeskuksista kuntiin ilman kuntaan ohjaamista muuttavien henkilöiden kotoutumisen edistämistä.

Kuntaliitto katsoo, että kotoutumissuunnitelman pituuden pitää perustua maahanmuuttajan tarpeisiin. Kaksikin vuotta voi olla joillekin kotoutujille liian lyhyt aika. Kuntaliitto pitää tärkeänä sitä, että kotoutumisaika on joustava ja sitä voidaan sovittaa kunkin kotoutujan tarpeiden mukaiseksi.

Maahanmuuttajan kotoutumisaika on hyvin yksilöllinen. Kuntien kokemusten mukaan kotoutuminen vie eri pituisia aikoja. Hitaammin edistyvät tarvitsevat panostusta perustaitoihin, kielen oppimiseen, työelämään ja arjen hallintaan liittyvien asioiden omaksumiseen. Kuntaliiton näkemyksen mukaan maahanmuuttajille on tärkeää luoda henkilökohtainen ja työelämälähtöinen polku, jolla nopeutetaan maahanmuuttajien kotoutumista. Tämä edellyttää viranomaisten ja muiden toimijoiden yhteistyötä yli sektori- ja hallinnonrajojen. On myös perusteltua, että eri viranomaisten valtavirtapalvelut vastaavat maahanmuuttajien tarpeisiin.

### **Kotoutumiskoulutus (24-25 §) ja omaehtoisen opiskelun tukeminen (26-30 §)**

Kotoutumiskoulutus on keskeinen osa maahanmuuttajan kotoutumispalveluita ja yksilöllistä kotoutumisprosessia. Työvoimakoulutuksena järjestettävä kotoutumiskoulutus on tärkein aikuisten maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisen väline. Hallituksen esityksen linjauksen mukaisesti työvoimakoulutuksena järjestettävä kotoutumiskoulutus siirtyy kuntien järjestämisvastuulle työvoimapolkujen siirtyessä kunnille vuodesta 2024 lähtien. Hallituksen esitysluonnoksen 25 §:n mukaan kunta vastaa siitä, että kunnassa on tarjolla kotoutumiskoulutusta asukkaiden tarvetta vastaavasti.

Kuntien tuleva vastuu työvoimapolkuista ja kotoutumisen edistämisestä parantaa kotoutumiskoulutuksen toimivuutta osana kotoutumisen ja työllistymisen kokonaisuutta. Kunnilla on hyvät mahdollisuudet joustavoittaa kotoutumiskoulutusta paikallisen toimintaympäristön mukaisesti sekä huomioida kotoutumiskoulutus osana kotoutumispalvelujen ja työllisyys- ja elinkeinopalvelujen kokonaisuutta. Lisäksi kunnat pystyvät näin systematisoimaan yhteistyörakenteet, kehittämään opetusmenetelmiä sekä nivomaan paremmin kotoutumiskoulutuksen jatkokoulutuspoluille ja vapaa-ajan epäviralliseen kotouttamista tukevaan toimintaan.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että kunnille varattavissa määrärahoissa tulee huomioida kotoutumiskoulutuksen mahdollisesti nopeastikin lisääntyvä tarve maahanmuuton äkillisesti kasvaessa. On välttämätöntä varautua tähän ja varata kotoutumiskoulutukseen riittävät määrärahat valtion talousarvioon.

Kotoutumissuunnitelman kestoa esitetään lyhennettäväksi. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että maahanmuuttajien mahdollisuuksia kehittää osaamistaan ei heikennetä, vaan luodaan sille riittävät edellytykset. Esityksen mukaan tähän vastataan muun muassa uudistamalla omaehtoisten opintojen tukemisen edellytyksiä ja säilyttämällä vapaan sivistystyön oppilaitoksissa maksuttoman opiskelun kesto nykyistä vastaavana.

Vapaan sivistystyön oppilaitokset vastaavat usein työvoiman ulkopuolella eri syistä olevien maahanmuuttajien varsin vaativaankin koulutustarpeeseen esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidon koulutuksella. Kotivanhemmat ovat yksi kohderyhmä, joiden osaamista vahvistamalla voidaan edistää joustavin opiskelumahdollisuuksin. Kuntaliitto katsoo, että kotona lapsiaan hoitavien vanhempien kotoutumisen edistäminen on hyvä tavoite ja edellyttää usein

lastenhoitomahdollisuutta. Kuntaliitto toteaa lastenhoidon osalta kuitenkin, että velvoitetta palvelun järjestämiseen kunnilla ei ole.

### **Yleiset kommentit kunnan kotoutumishjelmaan (11 §) ja monikielinen yhteiskuntaorientaatio (23 §)**

Ehdotuksen 11 §:ssä esitetään kovin yksityiskohtaisesti, mitä palveluja kunnan kotoutumishjelman olisi sisällettävä. Kuntaliitto ei pidä mahdollisena sitä, että kunnan kotoutumishjelmassa lueteltaisiin kaikki kotoutumista edistävät palvelut.

Kuntaliitto toteaa, että ehdotuksessa jää epäselväksi, miten maahanmuuttaja saa tiedon kotoutumishjelmasta ja miten hän siihen ohjautuu. Olisi myös harkittava, miten maahanmuuttaja voitaisiin oleskeluluvan saamisen yhteydessä riittävän tehokkaasti sitouttaa kotoutumishjelmaan.

Kuntaliiton mielestä jää epäselväksi, onko kotoutumishjelma kotoutuja-asiakkaalle laadittava kotoutumiskokonaisuus vai kunnan strategian mukainen asiakirja. Kunnan kotoutumishjelman lisäksi ehdotuksen 43 §:ssä säädetään kunnan velvollisuudesta kirjata kotoutumista edistäviä toimenpiteitä, vastuita, yhteistyötahoja ja seurantaa koskevia asioita erilliseen toimenpideohjelmaan tai kunnan on sisällytettävä ne muuhun kunnan suunnitteluasiakirjaan. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että laissa on yksiselitteisesti säädetty kunnalta vaadittavista asiakirjoista niin, ettei epäselvää asiakirjan luonteesta jää. Lisäksi on pidettävä huolta siitä, että säännöksillä ei aseteta kunnille moninkertaista kirjaamisvelvoitetta samaan palveluun liittyvistä asioista.

Kotoutuja-asiakkaan kotoutumista edistävät palvelut kirjataan kotoutujan henkilökohtaiseen, yksilöllisen tarpeen mukaan tehtävään kotoutumis-suunnitelmaan. On otettava huomioon, että kotoutumissuunnitelmaan kirjataan eri toimijoiden tuottamia palveluja ja palveluja tulee voida myös räätälöidä.

Kuntaliitto pitää hyödyllisenä 23 §:ssä ehdotettua monikielistä yhteiskuntaorientaatiota. On tärkeää, että monikielisen yhteiskuntaorientaation järjestämistavoissa otetaan huomioon paikalliset olosuhteet ja mahdollisuus yhteistyöhön toisten kuntien tai muiden toimijoiden kanssa.

### **Alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten palvelut (3 luku)**

Perheryhmäkoteja ja edustajan tehtäviä koskevan sääntelyn osalta Kuntaliitto viittaa antamaansa lausuntoon. <https://www.kuntaliitto.fi/lausunnot/2022/luonnos-hallituksen-esitykseksi-eduskunnalle-laeiksi-tyollistymista-edistavasta>

Kuntaliitto ei kannata hallituksen esitykseen sisältyvää ehdotusta, että perheryhmäkodit olisivat jatkossa sosiaalihuollon toimintayksiköitä.

Kuntaliitto pitää hyvänä, että perheryhmäkodeissa olevien lasten rajoitustoimenpiteiden osalta on hallituksen esityksessä ehdotettu kahta vaihtoehtoa. Kuntaliitto kannattaa vaihtoehtona 2, jossa

esitetään muutosta voimassa olevaan lainsäädäntöön siten, että rajoitustoimenpiteitä ei voisi jatkossa käyttää perheryhmäkodissa.

Voimassa olevat rajoittamistoimet ovat myös sosiaalihuollon lainsäädännön kontekstissa poikkeuksellisia. Esimerkiksi lastensuojelulaissa (417/2007) huostaanotettuihin sijaishuollossa oleviin lapsiin ei voida soveltaa edellä mainitun kaltaisia rajoitustoimenpiteitä, jos lapsi on sijoitettu perhehoitoon tai ammatilliseen perhehoitoon tai jos lapsi on sijoitettu avohuollon tukitoimipäätöksellä perhe- tai laitoshoitoon. Vastaavanlaiset rajoitustoimet ovat mahdollisia ainoastaan laitoshuoltona järjestettävässä sijaishuollossa lapsen ollessa huostaanotettu. Voimassa oleva lainsäädäntö asettaa perheryhmäkodeissa olevat lapset selkeästi eriarvoiseen asemaan rajoittamistoimien suhteen.

Molemmat rajoitustoimenpiteet ovat perusoikeuksien rajoittamisia, joista tulee tehdä muutoksenhakukelpoiset päätökset. Pöytäkirjat ja niiden toimittaminen aluehallintovirastolle eivät ole riittävä oikeussuojakeino perusoikeuksia rajoitettaessa. Perheryhmäkodeissa on pärjättävä kasvatuksellisin keinoin ja asioista lasten kanssa sopien.

## **Kuntaan ohjaaminen (4 luku)**

Ehdotuksen 39 §:ssä säädetään kuntaan ohjaamisen alueellisesta suunnittelusta, kehittämisestä ja toimeenpanosta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtäväksi. Kuntaliitto pitää hyvänä, että mainitussa pykälässä edellytetään yhteistyötä kuntien, hyvinvointialueiden, vastaanottokeskusten ym. toimijoiden kanssa. Kotoutumisen edistämisen mahdollisimman nopea ja joustava aloittaminen edellyttää jo kuntaan siirtymisen vaiheessa hyvää viranomaisten yhteistyötä ja kotoutujan palveluihin vaikuttavan tarpeellisen tiedon siirtymistä.

Ehdotuksen 40 §:n mukaan ELY-keskuksen on laadittava kunnan kanssa sopimus kuntaan ohjaamisesta. Sopimuksella varmistettaisiin erityisesti kiintiöpakolaisten ja haavoittuvassa asemassa olevien oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden kuntaan sijoittuminen. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että erityisesti alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen tai nuoren kuntaan ohjaamisesta sovitaan sekä kunnan että hyvinvointialueen kanssa. On tärkeää, että alaikäisenä maahan tulleen lapsen ja nuoren arjen kaikkinaisen toiminnan, huolenpidon ja hoivan kokonaisuus otetaan huomioon hänen kotoutumisensa edistämisessä. Tässä kunnalla on ensiarvoisen tärkeä rooli.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että vaikka kunta ja ELY-keskus sopisivat vain kiintiöpakolaisten ja haavoittuvassa asemassa olevien oleskeluluvan saaneiden henkilöiden kuntaan ohjaamisesta, on kunnan kuitenkin varauduttava myös muiden oleskeluluvan saaneiden vastaanottamiseen. Tämä voi olla ongelmallista kunnan kannalta, sillä se ei voi ennakoarvioinneissaan suunnitella kotoutumista edistävien palvelujen palvelutarvetta.

Käytännössä kunnan on tehtävä sopimus ELY-keskuksen kanssa, vaikka sopiminen ei sinänsä ole kunnalle velvoittavaa. Sopimus on kuitenkin edellytys sille, että kunta voi saada ehdotuksen luvun 8 mukaiset kustannusten korvaukset valtiolta. Lisäksi edellytyksenä on, että kunta on laatinut ehdotuksen 11 §:n mukaisen kotoutumisohjelman. Ahvenanmaan maakunnan kunnan korvauksen edellytyksenä olisi, että kunnassa on laadittu kotoutumisen edistämisestä annetun maakuntalain mukainen kotouttamisohjelma.

Haavoittuvassa asemassa olevien lisäksi muut oleskeluluvan saaneet voisivat vapaasti muuttaa kuntaan joko itsenäisesti tai vastaanottokeskuksen avustamana. Kuntaliitto korostaa, että kunnan tulee saada tieto kaikista kuntaan muuttajista riippumatta siitä, ohjataanko muuttaja kuntapaikalle. Tiedon saaminen kunnalle on edellytys sille, että kunta voi hoitaa kotoutumisen alkuvaiheen edistämisen velvoitteet. Myös hyvinvointialueiden tulee saada tieto muuttajasta. Turvapaikkaprosessin aikana vastaanottokeskuksessa havaitut ja selvitetty palvelutarvetiedot ovat sekä kunnalle että hyvinvointialueelle niiden vastuulle kuuluvien kotoutumista edistävien palvelujen osalta tärkeitä.

Ehdotuksen 42 §:ssä kunnan tehtäväksi säädetään mm. kuntaan ohjattavan henkilön ohjaamisesta tarvittaessa hyvinvointialueen terveystarkastukseen sekä hyvinvointialueen sosiaalihuollon palvelutarpeen arviointiin. Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että kiintiöpakolaisten ja vastaanottokeskuksesta kuntaan ohjattavan henkilön ko. tarkastukset tulisi tehdä jo ennen kuntaan siirtymistä.

### **Kunnan, hyvinvointialueen ja valtion tehtävät (5-7 luvut)**

Ehdotuksen 43 §:n mukaan kunnan on raportoitava vähintään kahden vuoden välein kotoutumisen edistämisen saavuttamisesta ja toimenpiteiden toteutumisesta sekä kustannuksista alueelliselle ELY-keskukselle. Kuntaliitto pitää kotoutumisen edistämisen kustannusten seuranta kahden vuoden välein perusteltuna, jotta resurssitarpeeseen voidaan reagoida nopeasti. Maahanmuuttajan kotoutumisen edistymistä on kuitenkin voitava seurata riittävän kauan, jotta toimenpiteiden vaikuttavuus voidaan todeta. Kuntaliitto katsoo, että kotoutumisen tavoitteiden saavuttamisen ja toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioinnin kannalta esimerkiksi neljän vuoden arviointijakso on parempi. Maahanmuuttajan kotoutuminen on hyvin yksilöllinen prosessi ja vie eri kotoutujien osalta eri pituisen ajan.

Ehdotuksen 46 §:n mukaan kunnan on asetettava kunnan maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen suunnittelun ja toimeenpanon kehittämistä sekä hyvien väestösuhteiden edistämistä varten paikallistason monialainen yhteistyöryhmä. Kuntaliitto pitää viranomaisten yhdyspintojen ja muiden toimijoiden yhteistyön vahvistamista erittäin tärkeänä. On kuitenkin syytä miettiä, onko tarpeen, että jokainen kunta asettaa kyseisen yhteistyöryhmän. Lisäksi ehdotuksen 57 §:n mukaan ELY-keskuksen on asetettava alueellinen maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmä. Lakiehdotuksen mukaiset kunnan ja ELY-keskuksen yhteistyöryhmät olisivat kokoonpanoiltaan sekä tehtäviltään hyvin yhteneväiset. Kuntaliitto esittääkin pohdittavaksi, olisiko tarkoituksen mukaista yhdistää ko. yhteistyöryhmiä ja siten vähentää hallinnollista työtä.

Kuntaliitto pitää tärkeänä sitä, että valtion viranomaiset antavat kunnille tukea ja neuvontaa kotoutumisen edistämisen käytännön työssä. Lisäksi Kuntaliitto pitää tärkeänä työ- ja elinkeinoministeriön Kotoutumisen osaamiskeskuksen koulutus-, neuvonta- ja tietotuotantotyötä kuntien tukemisessa.

### **Valtion korvaukset (8 luku)**

Kustannusten korvaaminen



Esitysluonnoksen mukaan valtio korvaisi kunnalle ja hyvinvointialueelle kotoutumisen edistämisen kustannuksia osana kansainvälistä suojelua saavien vastaanotosta ja kotoutumisen edistämisestä maksettavia laskennallisia korvauksia ja osana peruspalvelujen valtionosuutta. Esityksen yhtenä tavoitteena on yksinkertaistaa ja joustavoittaa kustannusten korvaamista kunnille. Myös kustannusten korvausten ja rahoituksen käyttö kunnissa on kohdistettavissa siten, kuin tarve kunnalla edellyttää.

Valtionosuusrahoituksessa otettaisiin huomioon uudet tehtävät: ohjaus ja neuvonta, henkilöpiirin laajennus koskemaan myös muita kuin kansainvälistä suojelua saavat, palvelutarpeen arviointi sekä yhteiskuntaorientaatio muiden kuin kansainvälistä suojelua saavien osalta. Valtionosuusrahoituksen kohdentamisessa kunnille otetaan huomioon vieraskielisyyskerroin, jolloin rahoitusta kohdentuisi vastaavasti sinne, missä vieraskielisiä asuukin.

Esitysluonnoksen mukaan laskennalliset korvaukset on tarkoitus jakaa kunnan ja hyvinvointialueen kesken. Lisäksi tavoitteena on luoda uusi 7-17 -vuotiaiden laskennallisten korvausten kategoria. Nykyisistä laskennallisista korvauksista maksettaisiin alle 7-vuotiaiden osalta kunnalle 95 %, 7 - 17 -vuotiaiden osalta kunnalle 70 % ja 18 vuotta täyttäneen osalta kunnalle 70 %.

Esitysluonnoksen mukaan osa nykyisin erikseen korvattavista kustannuksista, esim. tulkitsemisen korvaukset, sisällytettäisiin osaksi laskennallista korvausta. Kunnalle maksettavaan laskennalliseen korvaukseen kansainvälistä suojelua saavien osalta sisällytettäisiin myös osaamisen ja palvelutarpeen arviointi, monikielinen yhteiskuntaorientaatio sekä kotoutumiskoulutus.

Kuntaliitto toteaa, että esityksessä on otettu huomioon uudet tehtävät ja rahoituksen kohdentuminen vieraskielisten asukkaiden mukaisesti. Kuntaliitto pitää kuitenkin tärkeänä, että rahoituksen riittävyyttä tulkkauskustannusten ja uusien tehtävien kustannusten korvausten osalta seurataan. Mikäli korvaustaso ei ole riittävä, tulee sitä korjata kotoutumisen edistämisen onnistumisen varmistamiseksi.

#### Laskennallisten korvausten taso

Valtio maksaa kunnille laskennallisia korvauksia kiintiöpakolaisten ja oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden vastaanottamisesta. Esityksen mukaan laskennallisten korvausten tasoa ei ole tarkoitus muuttaa. Tällä hetkellä laskennalliset korvaukset kunnille ovat 6 845 euroa vuodessa alle 7-vuotiaasta ja 2 300 euroa vuodessa 7 vuotta täyttäneestä henkilöstä. Korvauksia maksetaan kunnille kiintiöpakolaisista neljän vuoden ajan ja muiden henkilöiden osalta kolmen vuoden ajan.

Kunnat järjestävät kotoutumista edistäviä sekä kaikille maahanmuuttajille tarkoitettuja palveluja erityisesti kuntaan muuton alkuvaiheessa kunnille maksettavilla laskennallisilla korvauksilla. Lisäksi kuntien maahanmuuttajapalveluita ja kotouttamistoimia kehitetään ja toteutetaan kunnan omalla rahoituksella sekä hankerahoituksella. Kunnilta saadun palautteen mukaan kunnille maksettavat korvaukset eivät enää vastaa palvelutuotannosta aiheutuneita kustannuksia.

Laskennallisten korvausten taso määriteltiin vuonna 1993. Sen jälkeen laskennallisia korvauksia on korotettu vain kaksi kertaa. Vuonna 2010 korvauksia korotettiin kymmenellä prosentilla ja vuonna 2011 korotettiin yli 7-vuotiaista maksettavaa korvausta kymmenellä prosentilla. Tilastokeskuksen julkisten menojen hintaindeksin mukaan kuntien sosiaalitoimen kustannukset ovat vuosina 1993 -

2021 nousseet 90,7 %. On otettava huomioon myös palvelujen laadullisen ja määrällisen muutoksen vaikutus kustannusten nousuun.

Jotta korvaustaso vastaisi vuosien 1993 - 2021 aikana tapahtunutta kustannusten nousua sosiaalitoimissa, tulisi laskennallisten korvausten alle 7-vuotiaiden osalta olla 11 869 euroa vuodessa ja 7 vuotta täyttäneiden osalta 3 626 euroa vuodessa. Esimerkiksi varhaiskasvatuksen järjestämisen nettokustannukset kunnalle yhtä lasta kohden ovat noin 12400 euroa.

Laskennallisilla korvauksilla on olennaisen tärkeä merkitys kuntien maahanmuuttajapalveluiden kehittämisessä ja toteuttamisessa. Kuntaliitto tähdentää, että myös uusien toimintatapojen ja tietojärjestelmien kehittäminen sekä esimerkiksi hankkeiden hyvien toimintatapojen siirtäminen jatkuviksi prosesseiksi vaatii pysyvän ja riittävän valtion rahoituksen.

Jotta kotoutumislain kokonaisuudistuksen tavoitteet kunnille tulevan laajenevan vastuun vuoksi saavutetaan, on riittävien resurssien turvaaminen nykyisiin ja uusiin tai laajeneviin tehtäviin välttämätöntä.

Kansainvälistä suojelua saavien palvelujen järjestäminen edellyttää monialaisia palveluja kaikilla kunnan toimintasektoreilla. Koska lakiuudistuksen tavoitteena on nopeuttaa myös tämän kohderyhmän kotoutumista ja työelämäosallisuutta, on palveluiden riittävällä resurssoinnilla merkittävä vaikutus palvelujen kohdentamiseen. Erityisesti on turvattava tulkkaukseen käytettävien resurssien riittävyys. Esityksen mukaan tulkitsemisesta aiheutuneet kustannukset sisällytetään osaksi laskennallista korvausta. Tällä hetkellä tulkitsemisen kustannuskorvauksissa kunnille ei ole määritelty aikarajaa. On otettava huomioon se, että kaikkiin kuntiin ei välttämättä muuta kansainvälistä suojelua saavia vuosittain, jolloin tulkitsemisen kustannusten korvausaika katkeaa eikä korvaus vastaisi mahdolliseen tarpeeseen. Kaikkien kotoutujien suomen tai ruotsin kielen oppiminen ei tapahdu niin nopeasti, että tulkin apua ei tarvittaisi. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että tällaisissa tapauksissa kunnalle voidaan korvata tulkitsemisen kustannukset muutoin kuin laskennallisen korvauksen osana.

Esityksen vaikutuksia kuntatalouteen on arvioitu laajasti. Kuntaliitto kuitenkin tähdentää, että kotoutumiskoulutuksen ja muiden kotoutumista edistävien palveluiden rahoitus on varmistettava myös sellaisissa tilanteissa, joissa kotoutumiskoulutuksen ja -palveluiden tarve saattaa ylittää ennakolta suunnitellun.

#### Erityiskustannusten korvaaminen kunnalle

Lakiesityksessä kotoutumisen edistämisestä 64 §:ssä todetaan, että valtion varoista korvataan kunnalle 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen henkilöiden osalta varhaiskasvatuslain (540/2018) 15 a §:n 3 momentissa tai perusopetuslain 17 §:ssä tarkoitettua erityisen tuen kustannuksia, jos tarve perustuu vammaan tai sairauteen. Varhaiskasvatuslain 15 a §:n 2 momentin mukaisesti myös tehostetusta tuesta tulee tehdä päätös ja tuesta voi aiheutua kustannuksia kuten erityisestä tuesta. Kuntaliitto katsoo, että varhaiskasvatuslain osalta tulisi viitata varhaiskasvatuslain 15 a §:n 2 ja 3 momentin tehostetun tai erityisen tuen kustannuksiin, jotka valtion tulisi korvata.

Kotoutumisen palveluiden rahoitus koostuu kuntien peruspalveluiden valtionosuusrahoituksesta sekä erityiskustannusten korvauksista. Ns. kahden putken rahoituksen tarkoituksenmukaisuutta tulee jatkossa arvioida. Kuntaliitto esittää, että kotoutumispalveluiden rahoitusjärjestelmää tulee kehittää.

## Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)

Ehdotuksen luvussa 9 säädetään henkilötietojen käsittelystä ja valtakunnallisista tietojärjestelmäpalveluista. Kuntaliitto kiinnittää huomiota tiedonsaannin ja tiedonvaihdon tärkeyteen kotoutumisen edistämisen näkö-kulmasta. Kotoutumisen edistäminen on laaja-alainen tehtävä, johon kuu-луу kotoutuja-asiakkaan tarpeen mukaisia palveluita. Nämä palvelut ja toimenpiteet voivat olla sekä kunnan, hyvinvointialueen että työvoimaviranomaisen järjestämiä palveluita. Työvoimaviranomainen järjestää kotoutuja-asiakkaalle työvoimakoulutuksena kotoutumiskoulutusta. Myös kunnan kotoutumista edistävissä palveluissa olevat kotoutuja-asiakkaat voivat tavoitella työmarkkinoille siirtymistä, jolloin on tärkeää varmistaa tietojen vaihto niin, että kotoutumisen kokonaisuus ao. henkilön osalta on sujuvaa ja edistäisi hänen joustavaa siirtymistään työmarkkinoille.

### Yleistä

Esityksessä viitataan usein TE2024-uudistuksen hallituksen esitykseen ja yhdyspintoihin työllisyyspalveluihin ja työllisyyspalveluiden asiakastieto-järjestelmiin. Työllisyyspalveluiden siirto kuntiin on yhä alkuvaiheessa ja sisältää useita avoimia kysymyksiä. Myös työllisyyspalveluiden asiakastie-tojärjestelmät, tietovarannot ja palvelualusta ovat vielä kehitysvaiheessa eivätkä käytössä TE-toimistoissa saati kunnissa. Lisäksi sote-palveluiden siirto hyvinvointialueille sekä tämän myötä monessa kunnassa käytössä oleva kotoutumisasiakkaiden asiakastietojärjestelmä poistuu käytöstä. Käynnissä on siis useita valtavia uudistuksia sekä palvelujen järjestämistä vastuiden siirron että järjestelmien osalta, jotka kuitenkin lopulta vaikuttavat samoihin kunnan asukkaisiin ja heidän palvelupolkuihinsa.

On siis kiinnitettävä erityistä huomiota, ettei eri toimialoilla tehdä nyt omia keskitettyjä toimialakohtaiseen lainsäädäntöön ja valtion viraston toimintaympäristöön perustuvia tietovaranto- ja järjestelmä-rakenteita, jotka kuntien odotetaan integroivan omiin hyvin erilaisiin toimintaympäristöihinsä.

### Kustannusvaikutukset

Esityksessä ei ole selvitetty järjestelmämuutosten kustannusvaikutuksia kunnille. Luvussa ”4.2.1.3 Vaikutukset kuntatalouteen” mainitaan, että asiakastietojärjestelmäkokonaisuuden käyttöönotto kunnissa on vapaaehtoista eikä siitä synny kustannuksia kunnille, ja että velvollisuudesta käyttää keskitettyä tietovarantoa saattaa syntyä kunnille kustannuksia. Järjestelmän käyttöönotosta ja integroinnista olemassa olevaan toimintaympäristöön syntyy aina kustannuksia. Kuten esityksessä sanotaan, tehtävä ei ole sinänsä kunnille uusi, eli olemassa olevat käytännöt ja järjestelmät ovat olemassa. Näistä luopuminen, uuden käyttöönotto ja integroiminen kunnan toimintaympäristöön ja/tai vanhan järjestelmän muokkaus yhteensopivaksi uuden keskitetyn tietovarannon kanssa aiheuttaa kustannuksia.

On huomioitava, että asiakastietojärjestelmiä kunnassa voidaan käyttää myös yli toimialarajojen, eli vaikka kunnille on tarjolla kotoutumiseen oma tietojärjestelmä, voidaan kunnan asiakastietojärjestelmää käyttää myös muihin tarkoituksiin kunnan eri tehtäviin liittyen. Näin ollen

kotoutumisen asiakastietojärjestelmän käyttöönotto ei suoraviivaisesti aiheuta toisesta järjestelmästä luopumista ja näin ollen esimerkiksi säästöjä, vaan muutuskustannuksia ja yhden uuden järjestelmän käyttöönottoa ja siihen liittyvää hallintaa.

Lisäksi, kuten esityksessä mainitaan, useilta kunnilta poistuu käyttöoikeus hyvinvointialueille siirtyviin sote-tietojärjestelmiin, joissa kotoutumisasiakkaiden palvelua on aiemmin hoidettu. Kuntien tulee siis mahdollisesti rakentaa myös jokin väliaikainen ratkaisu, kunnes uusi valtakunnallinen asiakastietojärjestelmäkokonaisuus on käytettävissä.

Kotoutumisen uutta asiakastietojärjestelmää aletaan vasta nyt rakentaa (toisin kuin työllisyyspalveluiden puolella, jossa TE Digi -hanke on ollut käynnissä jo vuosia). Koska kunnat tulevat olemaan keskeisiä uuden asiakastietojärjestelmän ja tietovarannon käyttäjiä, tulisi ne ottaa aktiivisesti mukaan järjestelmäkokonaisuuden suunnittelu- ja rakentamisvaiheessa. Tästä aiheutuu kunnille kustannuksia, jotka tulee selvittää ja korvata, mutta se myös sujuvoittaa huomattavasti myöhempiä käyttöönottoja ja mahdollisia integraatioita muihin järjestelmiin.

## § 72 Suhde muuhun lainsäädäntöön

Pykälässä lukee, että jollei muualla toisin säädetä, tämän lain mukaisten tehtävien hoitamista varten saadut tiedot ja asiakirjat on pidettävä salassa siten, kuin viranomaisten toiminnan julkisuudessa annetussa laissa säädetään. Miksi salassapito on tässä annettu näin vahvasti oletuksena, vaikka asiakastietoja suojaa niin tietosuojaja ja muut yleislait? Salassapito on voimakas linjaus. Samaan aikaan lain valmistelussa puhutaan tiedolla johtamisen tarpeista, mikä edellyttää tiedon hyödyntämistä esimerkiksi palveluiden kehittämisen ja johtamisen, sekä viranomaisten yhteistyön tarpeisiin. Salassapito voi pahimmillaan rajoittaa myös tätä. On vaikea ottaa kantaa siihen, ovatko lain eri pykälien linjaukset tasapainossa ja johdon-mukaisia eri näkökulmista tarkasteltuina. Tulisi tarkemmin yksilöidä, mistä tiedoista tarkalleen ottaen puhutaan.

## Tiedonhallinta

Esitetyillä uudistuksilla ja uusilla tietojärjestelmäpalveluilla on vaikutuksia kuntien tiedonhallintamalleihin. KEHA-keskus on viranomaisen - tiedon-hallintayksikkö - ja siten sillä on velvoite muutostenarvioinnin kautta arvioida ja huomioida sille kuuluvan toiminnan piirissä olevien muutosten vaikutukset sen vastuulla olevien palveluitten ja niitä tukevien rakenteitten tasolla. KEHA-keskuksen tiedonhallintamalli tulisi näin ollen olla hyödynnettävissä järjestämisvastuussa olevien kuntien puolella. Näin kunnat voisivat keskittyä omissa tiedonhallintamalleissaan niiden päätöksenteon ja kehittämisen piirissä oleviin asioihin ja muutoksiin.

§ 75 Tietojen poistaminen ja arkistointi: Kuntaliitto toteaa, että tässä vaiheessa on vielä vaikea arvioida, ovatko asiakasta tai palvelutuottajaa koskevien tietojen säilytysaikojen osalta laki sopusoinnussa muiden vastaa-vien tietojen säilytysaikaohjeistusten kanssa. Arviointi on vaikeaa, sillä ei ole tarkemmin tiedossa, mitä tietoja tullaan tallentamaan järjestelmään ja ovatko asiakastiedot uniikkeja vai sellaisia, joita voidaan tarvita häntä koskevissa muissa palvelupäätöksissä? Tietojen käyttöön liittyvä ristiin arviointi asiakkaan näkökulmasta olisi tärkeää.

## Tietosuoja

KEHAN ollessa viranomainen ja rekisterinpitäjä valtakunnallisen tietovarannon (keskitetty palvelu) osalta sekä kuntien toimiessa viranomaisena niiden järjestämismvastuun osalta on kyse jaetusta, hajautetusta rekisterinpitäjyydestä. Tietosuoja vaikutustenarviointien osalta (merkittävät muutokset toimintaa ja toimintaympäristöä sekä tietoaineistoja koskien) tulee määritellä selkeät pelisäännöt ja vastuut. Tarpeetonta ja päällekkäistä työtä tulee kuitenkin voida välttää koskien niin vaikutustenarviointia (DPIA) sekä siihen oleellisesti liittyviä tiedonsiirtoarviointia (TIA) sekä riskiarvioin-ti tulokulmaa.

76 § 3 momentissa esitetään, että ”Lisäksi Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallinto-keskus vastaa tietojen luovuttamisesta niille tahoille, joille on laissa säädetty oikeus saada salassapitosäännösten estämättä tietoja kotoutuja-asiakkaista.” Tietojen luovuttamisen kierrättäminen KEHA-keskuksen kautta ei saa muodostua esteeksi/hidasteeksi kuntien palvelutuotannossa.

## Rekisterinpitäjyydestä

Rekisterinpitäjyyttä lähestytään ehdotuksessa valtakunnallisen tietovarannon näkökulmasta, josta todetaan 76 §:ssä, että Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus ja kunnat ovat tietovarannon yhteisrekisterinpitäjiä. Yhteisrekisterinpitäjyys edellyttää Euroopan tietosuojaneuvoston ohjeen (7/2020) mukaan, että rekisterinpitäjät yhdessä päättävät henkilötietojen käsittelyn tarpeesta ja edellytyksistä. Käsittelyn kohteena oleva kokonaisuus tulisi siten olla kaikkien yhteisrekisterinpitäjyydessä mukana olevien organisaatioiden käsittelyssä. On myös mahdollista, että samassa tietovarannossa olevia tietoja käsitellään eri rekisterinpitäjien toimesta. Kuntaliitto pitää epäselvänä yhteisrekisterinpitäjyyden soveltamista ehdotettuun kokonaisuuteen. Yhteisrekisterinpitäjyyden osalta roolien ja vastuiden selkeä sopiminen ja kuvaaminen on ehdottoman tärkeää.

## Ehdotetun sääntelyn suhde tietosuoja-asetukseen

Henkilötietojen käsittelyperusteista säädetään tietosuoja-asetuksen 6 ja 9 artikloissa. Tietosuoja-asetuksen nojalla viranomainen saa käsitellä henkilötietoja esimerkiksi lakisääteisen tehtävän suorittamiseksi tai julkisen vallan käyttämiseksi. Tietosuoja-asetuksen mukaisesti kunnalla on siten lakisääteisen kotouttamistehtäväänsä liittyen oikeus käsitellä siinä tehtävässä tarpeellisia tietoja. Tietosuoja-asetus lähtee kuitenkin siitä (artikla 5 (1) c), että missä tahansa palvelussa tai toiminnassa, henkilötietoja tulisi käsitellä mahdollisimman vähän - tietoja tulisi minimoida. Minimointivaatimusta tarkastellaan tapauskohtaisesti ja dynaamisesti.

Ehdotettu 71 § luettelee sallittuja henkilötietojen käyttötarkoituksia työ-voimapalveluissa. Kuntaliitto pitää pykälän suhdetta tietosuoja-asetuksen 6 artiklan käsittelyperusteisiin epäselvänä.

Ehdotettu 74 § luettelee mitä tietoja henkilöasiakkaista voidaan käsitellä. Kuntaliitto pitää epäselvänä pykälän suhdetta tietosuoja-asetuksen minimointivaatimukseen. Tarkoituksena ei voi olla sallia kaikkien lueteltujen tietojen käsittelyä kaikissa tilanteissa. Rekisterinpitäjällä on tietosuoja-asetuksen perusteella itsenäinen velvollisuus huolehtia tietojen minimoinnista.

Kuntaliitto pitää edelleen 74 §:n luettelon suhdetta tietosuojasetuksen käsittelyperusteisiin epäselvänä. Tietosuojasetuksen mukaan rekisterinpitäjällä on oikeus käsitellä tarpeellisia tietoja lakisääteisen tehtävän suorittamiseksi sekä julkisen vallan käyttämiseksi. Kunnalla on siten oikeus käsitellä tarpeellisia tietoja, minimointivaatimusta huomioiden, myös kunnan yleiseen toimialaan kuuluvissa palveluissa. Ehdotetun sääntelyn suhde juuri kunnan yleiseen toimialaan kuuluviin kotoutumista edistäviin palveluihin on epäselvä.

## Käyttöoikeudet

KEHA-keskus olisi valtakunnallisen tietojärjestelmäkokonaisuuden ylläpitäjä ja tiedonhallintalaissa tarkoitettu tietojärjestelmästä vastuussa oleva viranomaisena. KEHA-keskus vastaisi siten valtakunnallisen asiakastietojärjestelmän käyttöoikeuksien määrittelyä. Esityksessä ehdotetaan, että käyttöoikeuksia myöntäisivät KEHA-keskuksen lisäksi kunnat. KEHA-keskus vastaisi käyttöoikeuden myöntämisestä valtion viranomaisten palveluksessa oleville henkilöille ja kukin kunta palveluksessaan oleville henkilöille. KEHA-keskus vastaisi käyttöoikeuksien teknisestä avaamisesta.

Keskitetyn ratkaisun vastuutahon on luonnollisesti kyettävä varmistamaan tiedon jakelun oikeudet eli kenellä on oikeus mihinkin tietoon. Tiedon käytettävyyden ja hyödynnettävyyden kannalta tulee käyttövaltuushallinta-ratkaisun myös tukea järjestämisvastuullisia kuntia niiden toiminnan tason toteutuksissa. Käyttöoikeudet on määriteltävä käyttäjän tehtäviin liittyvien käyttötarpeiden mukaan, ja ne on pidettävä ajantasaisina. Teknologiahallinnan ratkaisuja, jotka eivät ole tarkoituksenmukaisia, tulee välttää monimutkaisten käytäntöjen välttämiseksi. Esityksessä ei tarkemmin oteta kantaa, mitä käyttöoikeuksien teknisellä avaamisella tarkoitetaan. On kuitenkin syytä huomioida, että tiedonhallintalaki tulee tietojärjestelmätoteutuksien tietoturvasuoritusvaatimusten osalta velvoittavaksi kuntakentälle vuoden 2023 alusta ja siten tietojärjestelmien käyttöoikeuksien hallinta on osa kuntien tiedonhallinnan velvoitteita.

## **Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin**

### Laki vapaasta sivistystyöstä

Pidämme myönteisenä, että vapaata sivistystyötä koskeviin ehdotuksiin sisältyy luku- ja kirjoitustaidon opintojen tukeminen työttömyysetuudella. Lisäksi voitaisiin tukea 24 §:n mukaista kotoutumiskoulutusta ja opintoja, joista säädetään vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998), jos koulutus on ammatillista osaamista ja pätevyyttä lisäävää ja opinnoista esitetään koulutus- tai opintosuunnitelma. Jos maahanmuuttaja opiskelisi omaehtoisesti opinnoissa, jotka pätevöittävätkin hänet toimimaan ammatissaan Suomessa, opintoja voitaisiin niin ikään tukea.

Kuntaliitto tukee vapaan sivistystyön lain 9 §:ää koskevaa ehdotusta, joka mahdollistaisi maahanmuuttajan opiskelun maksutta vapaan sivistystyön oppilaitoksessa jatkossa vuoden kotoutumissuunnitelman päättymisen jälkeen. Nykyinen tilanne säilyisi niiden maahanmuuttajien osalta, joilla olisi voimassa olevan kotoutumislain mukaisesti ollut tarvetta kotoutumissuunnitelman kolmen vuoden enimmäiskeston. Maahanmuuttajien työllistyessä kotoutumissuunnitelman päätyttyä enintään kahden vuoden kuluessa, esitetty muutos mahdollistaisi opiskelun maksutta vielä vuoden ajan kotoutumissuunnitelman päätyttyä. Kotoutumissuunnitelman kesto ei aina ole ollut riittävä nykyiselläänkään vastaamaan koulutukseen osallistuvien osaamistarpeisiin. On välttämätöntä, että lainsäädännössä huomioidaan mahdollisuus opiskella kotoutumissuunnitelman päättymisen jälkeen silloin, kun koulutustarve jatkuu. Jos opiskelu jatkuu työttömyysetuudella, kustannukset tulisi sisältyä ylimenevältä ajalta vieraskielisyyskertoimeen. Muutoin kustannusten raportointi ja seuraaminen maahanmuuttajien opiskelusta työttömyysetuudella ei ole mahdollista.

Luonnoksesta laiksi vapaasta sivistystyöstä annetun lain muuttamisesta Kuntaliitto esittää kuitenkin poistettavaksi ehdotettu 9 § 4 momentti, koska sitä ei enää sovelleta. Momentin mukaan myönnettäessä valtionosuutta kunnan ja kuntayhtymän ylläpitämälle kansanopistolle, kansalaisopistolle, kesäyliopistolle tai liikunnan koulutuskeskukselle 8 §:ssä tarkoitetusta valtionosuuden perusteesta otetaan vuosina 2017 - 2019 huomioon kansanopistojen osalta 98,53 prosenttia, kansalaisopistojen osalta 98,19 prosenttia, kesäyliopistojen osalta 98,65 prosenttia ja liikunnan koulutuskeskusten osalta 99,10 prosenttia.

#### **Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot**

Luvussa 4.2.1.3 on arvioitu vaikutukset kuntatalouteen. Rahoituksessa on otettu huomioon uudet tehtävät. Rahoituksen riittävyttä on kuitenkin seu-rattava ja sen lisäämisen on varauduttava tarvittaessa.

Lakiehdotuksen mukaan kunnassa laadittaisiin jatkossa osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi sekä kotoutumissuunnitelma sekä työvoiman ulkopuolella oleville että työttömille työnhakijoille. Käytännössä työttömille työnhakijoille palvelutarpeen arviointi sekä kotoutumissuunnitelma laadittaisiin kunnan tai yhteistoiminta-alueen työvoimaviranomaisen toimesta. Kunnat ovat todenneet, että vieraskielisten kuntalaisten palveluihin käytetään noin 1,5 - 2 -kertainen aika kantaväestöön verrattuna. On tärkeää, että myös työvoimaviranomaisella on riittävät resurssit maahanmuuttajien palvelujen järjestämiseen. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että työvoimaviranomaisen palveluihin osoitetaan riittävät resurssit kotoutuja-asiakkaiden palvelujen järjestämiseen.

Esityksen perusteluissa tuodaan esille järjestöjen mahdollisuutta osallistua maahan muuttaneiden kotoutumisen edistämiseen. Kuntaliitto toteaa, että järjestöt voivat toiminnallaan täydentää julkisen sektorin toimintaa. Maahanmuuttajien omien järjestöjen panos esimerkiksi oman äidinkielen ja kulttuurin ylläpitämisessä on tärkeää. Järjestöjen palveluita voidaan myös hyödyntää esityksessä mainitun lastenhoidon järjestämisessä. Kolmannen sektorin toimijat tarvitsevat kuitenkin sellaisia toimintansa rahoitusvälineistä, joiden turvin jatkuvaa kotoutumisen edistämisen työtä voi tehdä. Esityksessä ei ole kiinnitetty tähän huomiota.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että lainsäädännön toimeenpanoon tulee varata riittävästi resursseja. Resursseja on varattava myös kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyön rakentamiseen jo vuoden 2023 alusta lähtien. Uudistuva kotoutumisen edistämisen lainsäädäntö edellyttää myös kuntien ja työvoimaviranomaisten yhteistyötä, jota tulee toimenpanossa tukea.

Huovinen Jarkko  
Suomen Kuntaliitto

Wikman-Immonen Anu  
Suomen Kuntaliitto