

Hallituksen esitys laiksi kotoutumisen edistämisestä

Hallituksen esitys laiksi kotoutumisen edistämisestä	1
ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	3
YLEISPERUSTELUT	4
1 Johdanto	4
2 Nykytila	5
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö	5
Maahanmuuton yleiskuva	5
Kotouttamista koskeva lainsäädäntö	6
Kotoutumisen edistämisen toimijat	6
Kotoutumislain mukaiset alkuvaiheen palvelut	8
Kotoutumiskoulutus	9
Maahanmuuttajien työllistymis- ja koulutuspolut	10
Maahanmuuttajien työmarkkina-asema	11
Maahanmuuttajaperheiden kotoutuminen	12
Maahanmuuttajalasten ja -nuorten koulutuspolut	13
Kotoutumisen edistäminen sosiaali- ja terveystoimissa	14
Maahanmuuttajat kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimissa	14
Maahanmuuttajien asuminen	15
Hyvät etniset suhteet, kansalaisyhteiskunta ja osallisuus	15
Kotouttamispolitiikan toimeenpanon seuranta	16
Kansainvälistä suojelua saavien kuntiin ohjaaminen	17
Ilman huoltajaa maassa olevat alaikäiset	18
2.2. Kansainvälinen kehitys ja Euroopan unionin toimet	18
Pohjoismaat	18
Euroopan unioni	20
2.3. Nykytilan arviointi	21
Kotoutumisen edistämisen suunnittelu ja ohjaus	21
Maahanmuutto ja alueiden elinvoima	22
Monialainen yhteistyö ja kotouttamisen kumppanuudet	23
Alkuvaiheen palvelut	24
Maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolut	25
Maahanmuuttajaperheiden kotoutuminen	27
Maahanmuuttajalasten ja -nuorten koulutuspolut	28
Maahanmuuttajien terveys ja hyvinvointi ja kotoutumisen edistäminen sosiaali- ja terveystoimissa	30
Maahanmuuttajat kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimissa	31
Haavoittuvassa asemassa olevat ja ikääntyneet maahanmuuttajat	32
Maahanmuuttajien asuminen	32
Hyvät väestösuhteet, asenneilmapiiri ja osallisuus	33
Kansainvälistä suojelua saaneiden kuntiin ohjaus	34
Ilman huoltajaa maassa olevat alaikäiset	35

3	Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	35
	Tavoitteet	35
	Keskeiset ehdotukset	36
	Kotoutumisen edistämisen suunnittelu, kehittäminen, yhteensovittaminen ja seuranta	36
	Kotoutumista edistävien palveluiden järjestäminen	37
4	Esityksen vaikutukset	38
	4.1 Taloudelliset vaikutukset	38
	4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	42
	Suunnittelu, kehittäminen, yhteensovittaminen ja seuranta	42
	Palveluiden järjestäminen	44
	4.3 Henkilöstövaikutukset	47
	4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset	47
	4.5 Vaikutukset eri maahanmuuttajaryhmiin	49
	Perheet, lapset ja nuoret	51
	Vammaiset, pitkäaikaissairaat, ikääntyneet tai erityistä tukea tarvitsevat maahanmuuttajat	52
	4.6 Sukupuolivaikutukset	52
5	Asian valmistelu	54
6	Riippuvuus muista esityksistä	54
	YKSITYSKOHTAISET PERUSTELUT	54
	Laki kotoutumisen edistämisestä	54
	1 luku Yleiset säännökset	54
	2 luku Kotoutumista edistävät palvelut	59
	3 luku Kotoutumisen edistäminen maakunnassa	74
	4 luku Kotoutumisen edistäminen kunnassa	77
	5 luku Valtion kotoutumista edistävät toimet	80
	6 luku Ilman huoltajaa maassa asuvaa lasta koskevat säännökset	84
	7 luku Rekisterisäännökset	87
	8 luku Erinäiset säännökset	88
	9 luku Voimaantulo	91
	Tarkemmat säännökset ja määräykset	91
	Voimaantulo	91
	Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	91
	Lakiehdotukset	95
	Laki	95
	kotoutumisen edistämisestä	95

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kotoutumisen edistämistä. Voimassa oleva laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) kumottaisiin. Lain tarkoituksena olisi edistää kotoutumista ja hyviä väestösuhteita. Esityksessä säädettäisiin kotoutumisen edistämisestä selkeästi ja johdonmukaisesti ottaen huomioon maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuolto- sekä aluekehitys- ja kasvupalvelu-uudistusten edellyttämät kotouttamista koskevat muutostarpeet. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi viranomaisten tehtävistä ja yhteistyöstä kotoutumisen edistämisessä sekä kotouttamisen yhteensovittamisesta ja seurannasta hallinnon eri tasoilla. Kotoutumisen edistämisen suunnittelu ja kehittäminen yhteen sovitettaisiin maakunnan ja kunnan muun suunnittelun kanssa.

Kotoutumista edistäviä palveluita järjestettäisiin osana maakunnan järjestämävastuulla olevia kasvupalveluita ja sosiaali- ja terveyspalveluita, kunnallisia peruspalveluita ja kansallista koulutusjärjestelmää sekä muina kotoutumista edistävinä palveluina. Maakunnan olisi yhteistyössä kunnan ja muun viranomaisen kanssa huolehdittava kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittamisesta siten, että ne muodostavat maahanmuuttajien tarpeisiin vastaavia palvelukokonaisuuksia ja -ketjuja.

Kotouttamisen kehittämisen kannalta keskeiset ministeriöt määrittelisivät 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. Lisäksi maakunnalle säädettäisiin velvollisuus ottaa huomioon sen alueella olevan maahanmuuttajaväestön tarpeet ja kotoutumisen edistäminen maakunnan yleisessä suunnittelussa, toiminnassa ja seurannassa. Maakunnan olisi suunnittelussaan asetettava kotoutumista edistävien palveluiden järjestämiseen ja tuottamiseen liittyvät maahanmuuttajien työllisyyttä ja yrittäjyyttä, osallisuutta, hyvinvointia ja yhdenvertaisuutta sekä hyviä väestösuhteita edistävät tavoitteet sekä määriteltävä tavoitteita tukevat toimenpiteet ja vastuutahot. Maakunta yhteen sovittaisi kotouttamisen suunnittelun alueensa kuntien kanssa.

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. Valtion kunnille maksamien erityiskustannusten korvaamisesta pääosin luovutettaisiin ja ne siirrettäisiin maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen.

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

Esityksessä ehdotetaan myös muutettavaksi tarpeellisilta osin kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia ja toimeentulotuesta annettua lakia.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Esitys perustuu hallituksen huhtikuussa 2016 tekemään linjaukseen maakunnalle siirtyvistä tehtävistä vuoden 2019 alusta lukien. Linjauksen mukaan maakunnat vastaavat alueellisista kehittämistehtävistä 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.

Jatkossa 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 1.1.2019 lukien.

Maakuntauudistuksen lisäksi esitys perustuu hallituksen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta ja aluekehitys- ja kasvupalvelu-uudistuksista aiheutuviin muutoksiin. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavalla lailla siirretään kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu perustettaville 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 yhteen sovittaa maakunnan ja kunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kotoutumisen edistämisen kanssa.

Lakiehdotus kytkeytyy myös työ- ja elinkeinoministeriössä valmisteltuun esitykseen laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista. Lailla alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista uudistetaan aluekehittämistä koskevan sääntelyn ja sääntelee työvoima- ja yrityspalvelujen siirtymisen maakuntien vastuulle sekä siihen liittyvät toimintamallit. Lisäksi lailla kytketään kasvupalvelut aluekehittämisen olennaiseksi työvälineeksi maakuntien vastatessa sekä aluekehittämisestä että kasvupalveluista kukin 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 aluekehitys- ja kasvupalvelu-uudistukset vaikuttavat merkittävästi viranomaisvastuisiin maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisessä. Esityksen mukaan kotoutumista edistäviä palveluita järjestettäisiin osana maakunnallisia kasvupalveluita ja sosiaali- ja terveystoimintapalveluita, kunnallisia peruspalveluita ja kansallista koulutusjärjestelmää sekä muina kotoutumista edistävinä palveluina. Hallituksen esityksen laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista lähtökohtana on, että maakuntien kasvupalvelut tuotetaan markkinaehtoisesti, jolloin eri toimijat ovat yhdenvertaisessa asemassa, eikä kilpailu vääristy. Palvelut järjestetään monituottajamallilla ja maakunta vastaa itse palvelujen tuottamisesta vain silloin, kun markkinoilta ei löydy sopivia palveluntuottajia tai kyse on tehtävistä, joita ei voi siirtää markkinoilla tuotettavaksi. 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 myös merkittävä osa kotoutumista edistäviä palveluita tuotetaan siten jatkossa markkinaehtoisesti.

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 hoidosta ja edistämisestä, koulutuksesta sekä 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 suunnittelun ja kehittämisen yhteensovittamisesta. Kotouttamisen ja

maahanmuuton suunnittelun valtavirtaistamiseksi osaksi maakunnan ja kunnan muuta suunnittelua kotouttamisen suunnittelu yhteen sovitettaisiin maakunnan ja kunnan muun suunnittelun kanssa.

Maakunta-, sosiaali- ja terveydenhuolto- ja aluekehitys- ja kasvupalvelu-uudistusten ohella kotoutumislain uudistamistarpeeseen vaikuttavat kotoutumislain voimaantulon jälkeen jatkunut maahanmuuton kasvu ja monimuotoistuminen. Maahanmuuttajien määrän kasvu edellyttää sekä peruspalveluiden että kotoutumista edistävien palveluiden soveltumista entistä suuremmalle määrälle ja entistä moninaisemmista syistä Suomeen muuttaville maahanmuuttajille. Samalla monimuotoinen maahanmuutto merkitsee mahdollisuutta hyödyntää maahanmuuttajien työpanosta työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmiin ja työvoiman saatavuuden haasteisiin vastaamisessa, edellyttäen että tulijat pääsevät työmarkkinoille. Maahanmuutolla on myös merkittävä vaikutus alueiden kansainvälistymis- ja elinvoimakehitykseen, ja etenkin kansainvälisten osaajien osaamisen ja verkostojen hyödyntämisellä voidaan edistää eri alueiden yritysten kasvua ja kansainvälistymistä ja innovaatiopohjaa.

Esityksessä huomioidaan syyskuussa 2016 hyväksytyyn valtion kotouttamisohjelman sekä vuonna 2015 kasvaneen turvapaikanhaun myötä toukokuussa 2016 hyväksytyyn 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 läpileikkaavia 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 tai 350 000 ulkomailla syntynyttä. Ulkomaan kansalaisten maahanmuutto kaksinkertaistui noin kymmenestä tuhannesta kahteenkymmeneen tuhanteen vuosina 2000 – 2010, minkä jälkeen kasvu on tasaantunut. Vuonna 2015 Suomeen muutti 21 400 ulkomaan kansalaista.

Suomeen suuntautuva maahanmuutto on moniin EU-maihin verrattuna poikkeuksellisen eurooppalaisvaltaista. Yli puolet (56 %) Suomeen muuttavista henkilöistä saapuu Euroopasta, ja EU-kansalaisten osuus maahanmuuttajista on 39 prosenttia. Aasian maiden kansalaisten osuus maahanmuuttajista oli vuonna 2015 reilu neljännes (28 %) ja afrikkalaisten kymmenesosa (10 %).

Maahanmuuttoviraston lupatilastojen 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 vajaan kolmannekseen (29 %) kaikista myönteisistä oleskelulupapäätöksistä (noin 8000 oleskelulupaa). Vuoden 2015 jälkeen turvapaikanhakijoiden määrä on tasaantunut edellisten vuosien tasolle.

Maahanmuuttajat ja maahanmuuttajataustaiset ovat ikärakenteeltaan kantaväestöä nuorempia. Ulkomailla syntyneistä lähes 90 prosenttia on alle 50-vuotiaita, kun Suomessa syntyneistä vastaavaan ikäryhmään kuuluu 63 prosenttia väestöstä. Vuodesta 2004 lähtien toisen sukupolven lasten ja nuorten lukumäärä on ollut suurempi kuin ensimmäisen sukupolven.

Kuten muuallakin Länsi-Euroopassa, myös Suomessa maahanmuuttajat keskittyvät suurimpiin kaupunkikeskuksiin. Tällä hetkellä lähes puolet vieraskielisestä väestöstä asuu pääkaupunkiseudulla, jossa yhdessä Turun ja Tampereen seutujen kanssa asuu 80 prosenttia Suomen maahanmuuttajaväestöstä. Vuonna 2016 koko maan vieraskielisestä väestöstä 26 prosenttia asui Helsingissä ja 49 prosenttia pääkaupunkiseudulla. Vuonna 2015 Espoossa vieraskielisiä asukkaita oli 13 prosenttia ja Helsingissä ja Vantaalla noin 14 prosenttia. Muualla Suomessa vieraskielisten osuus oli noin neljä prosenttia väestöstä vuonna 2016. Vuonna 2030 Helsingin seudulla asuu kaupungin väestöennusteen mukaan jo noin 350 000 vieraskielistä.

Kotouttamista koskeva lainsäädäntö

Laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) 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 tasavertainen asema yhteiskunnassa sekä oikeuksien että velvollisuuksien osalta. Niin ikään tavoitteena on edistää kotoutumisen kaksisuuntaisuutta ja maahanmuuttajan mahdollisuutta saada tietoa ja tukea yksilölliseen ja perhekohtaiseen kotoutumiseensa heti maahantulonsa jälkeen, jolloin tiedon ja tuen tarve on suurimmillaan.

Kotoutumislain keskeisenä tavoitteena on tehostaa ohjautumista sekä perus- että kotoutumista edistäviin erityispalveluihin säätämällä kaikille maahanmuuttajille avoimista alkuvaiheen ohjaus- ja neuvontapalveluista. Neuvonnan ensi vaihe on kaikille maahanmuuttajille tarjottava kirjallinen, monelle kielelle käännetty perustieto suomalaisesta yhteiskunnasta ja mahdollisuuksista saada tukea kotoutumiseen. Lisäksi viranomaisten tulee antaa neuvoa 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 voidaan tukea siirtymiä yksilölliseen kotoutumissuunnitelman laatimiseen, kotoutumiskoulutukseen, erilaisiin työllistymistä edistäviin palveluihin ja työelämään.

Kotoutumislaissa säädetään viranomaisten tehtävistä kotoutumisen edistämisessä. Lain lähtökohtana on poikkihallinnollisuus ja kotoutumisen edistäminen laajasti osana eri politiikka-aloja sekä moniammatillinen yhteistyö kotoutumista edistävien palveluiden toteuttamisessa.

Kotoutumisen edistämisen toimijat

Lain 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 sekä aikuisten maahanmuuttajien työllistymisen tuesta ja kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä. Kotoutumislain uudistuksessa vuonna 2011 lakiin sisällytetty valtion kotouttamisohjelma on laadittu kahdesti, ja siinä on asetettu valtakunnalliset puitteet kotoutumispolitiikan 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 lakisääteline 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 vastaa myös ilman huoltajaa maassa asuville alaikäisille tarkoitettujen perheryhmäkotien ja muiden asuinyksiköiden perustamisesta sopimiseen ja 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 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 kotouttamisesta. Maaliskuussa 2016 julkaistun 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 muista maahanmuuttajien tai yleisistä TE-toimistojen palveluista. Niistä vastaajista, joiden toimistoissa kotoutujien palvelu on eriytetty muiden maahanmuuttajien palvelusta, suurin osa (86 %) totesi, että kaikki kotoutumislain piiriin kuuluvat maahanmuuttajat ohjataan kotoutujien palveluun erikoistuneelle asiantuntijalle. Yli puolet vastaajista katsoi, että kotoutujien palveluun erikoistuneelle asiantuntijalle ohjataan myös niitä, jotka eivät kuulu kotoutumislain piiriin, mutta joilla on samankaltaisia tarpeita. Kaikkien vastaajien mukaan eriytetyissä kotoutujien palveluissa on TE-toimistoissa aina vastuuvirkailija. Kotoutujien palvelun järjestämistapoja on eri TE-toimistoissa kuitenkin useita.

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 ja ovatko kunnat kotoutumislaisissa mainitulla tavalla nimenneet kotouttamisohjelmaan kotouttamisen yhteensovittamisesta kunnassa vastaavan tahon. Kyselyyn vastasi 157 kuntaa, joista 148 kunnassa on laadittu kotouttamisohjelma. Saadun selvityksen perusteella noin puolet kotouttamisohjelmista on laadittu tai päivitetty vuoden 2015 ja 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. Vastauksien perusteella kunnissa on usein määritelty alkuvaiheen neuvonnasta ja ohjauksesta vastuussa olevan viranomaisen, sillä vain 23 kunnassa tätä ei ole määritelty. Yleisemmin vastuutahoksi on määritelty sosiaali- ja terveydenhuolto (100 kunnassa).

Kotoutumislain uudistuksessa lähtökohtana oli vahvistaa kotouttamisohjelman vaikuttavuutta ja seuranta kytkeällä 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 lähes kaikissa kunnissa, joissa oli laadittu kotouttamisohjelma, se oli 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.

Järjestöillä sekä muilla ei-viranomaistoimijoilla on merkittävä rooli kotoutumisen edistämisessä, alkuvaiheen matalan kynnyksen tuessa ja työelämä- ja muiden yhteiskunnallisten yhteyksien rakentamisessa. Järjestöillä, yhteisöillä ja elinkeinoelämän kumppanuuksilla on samanaikaisesti 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 edistävistä 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. Kotoutumislaissa 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 suomalaisesta yhteiskunnasta –opas.

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

Kunnissa monikielisiä neuvontapalveluja on järjestetty vaihtelevan laajuisesti ja eri tavoin. Monikielisiä neuvontapalveluja on järjestetty mm. siten, että eri kieliryhmiin kuuluvat neuvojat toimivat osana kaupungin yleistä asukasneuvontaa, kunta hankkii monikielistä neuvontaa ostopalveluna maahanmuuttajajärjestöiltä ja koordinoi toimintaa, kunnassa toimiva monikulttuurikeskus koordinoi monikielistä neuvontaa tai pienemmissä kunnissa kiertävä maahanmuuttajaneuvoja antaa neuvontaa useassa kunnassa. Myös chat-pohjaista neuvonta voi tarjota asiakkaille opastusta lyhyissä ja selkeissä asioissa. Läheskään kaikki kunnat eivät vielä järjestä vakiintuneita erikielisiä neuvontapalveluja. Joissakin kunnissa on kuitenkin myös hankerahoituksella toimivia neuvontapalveluja.

Vuonna 2011 tehdyn kokonaisuudistuksen yhteydessä lakiin sisällytettiin maahanmuuttajan alkukartoitus kotoutumista tukevien palvelujen käynnistämistoimenpiteeksi. Maahanmuuttajan alkukartoituksen tarkoituksena on kotoutumisprosessin käynnistäminen yksilön palvelutarpeiden ja osaamisen lähtökohdista. Lisäksi tarkoituksena on edistää kotoutumisprosessin tarvelähtöisyyttä ja vaikuttavuutta sekä tehostaa tarvetta vastaaviin palveluihin ohjautumista. 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 olisi tällöin väline kunnalle tunnistaa jo varhaisessa vaiheessa näidenkin maahanmuuttajien tarpeet kotoutumista edistäviin palveluihin.

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, joiden avulla on pyritty vahvistamaan maahanmuuttajan aiemman ammatillisen osaamisen hyödyntämistä osana kotoutumista ja lähtökohtana työllistymis- ja koulutuspolkujen suunnittelulle.

Maahanmuuttajalle voidaan laatia alkukartoituksen tietoihin ja maahanmuuttajan tarpeisiin ja toiveisiin perustuva yksilöllinen kotoutumissuunnitelma. Työttömällä tai muuten kuin tilapäisesti toimeentulotukea saavalla maahanmuuttajalla on aina 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. Kunnan ja 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 vuosittain yhteensä vain hieman yli 400 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. Vastausten mukaan kyselyyn vastanneissa kunnissa lähes kolmasosassa ei vuosien 2014 ja 2015 välisenä aikana ole laadittu yhtään kotoutumissuunnitelmaa. Vastausten mukaan 60 kunnassa ei ole ollut kunnan vastuulle kuuluvia maahanmuuttajia. Toisaalta vastausten mukaan 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 makseta 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 edistää kotoutumisen edellytyksiä: suomen/ruotsin kielen taitoa sekä mahdollisuuksia osallistua työelämään, jatkokoulutukseen ja yhteiskunnan toimintaan. Kotoutumiskoulutuksessa noudatetaan Opetushallituksen antamia Aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteita sekä Aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen opetussuunnitelman perusteita.

Kotoutumiskoulutuksessa on vuosina 2006 - 2015 aloittanut vuosittain noin 10 000 ulkomaalaista 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 sukupuolirakennetta.

Kotoutumiskoulutuksen resursseja on viime vuosina lisätty vastaamaan paremmin maahanmuuttajaväestön määrää, minkä seurauksena koulutukseen pääsy on nopeutunut verrattuna aiempiin vuosiin. Vuonna 2016 alkukartoituksesta kotoutumiskoulutukseen odotettiin keskimäärin noin 2,5 kuukautta. Kohdennus kotoutumiskoulutukseen momentin 32.30.51 määrärahasta vuoden 2016 talousarviossa oli 90,48 milj. euroa.

Kotoutumiskoulutuksen keskihinta oli 40,05 euroa/opiskelijatyöpäivä vuonna 2016. Hankintahinnat määräytyvät tarjouskilpailuissa markkinoilla koulutushankintakohtaisesti. Kotoutumiskoulutusta annetaan enintään 60 opintoviikkoa. Vuodesta 2016 lähtien kotoutumiskoulutuksen hankintahintaan on sisällynyt myös arvonlisäveron (24 %) osuus. Kotoutumiskoulutusta hankittiin vuonna 2016 yhteensä runsaat 1,84 milj. opiskelijatyöpäivää, josta aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutusta oli 9,7 %.

Työvoimakoulutuksen opiskelijapalautejärjestelmästä (OPAL) saadun tiedon mukaan vuonna 2016 kotoutumiskoulutuksen opiskelijoista 88,1 % katsoi koulutuksen onnistuneen erinomaisesti tai hyvin.

Kotoutumiskoulutukseen osallistuu niin luku- ja kirjoitustaidottomia kuin korkeastikin koulutettuja maahanmuuttajia. ELY-keskukset vastaavat työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen hankinnasta, mikä mahdollistaa kotoutumiskoulutuksen hankkimisen monipuolisesti vastaamaan alueen maahanmuuttajaväestön tarpeita. Joillakin ELY-alueilla kotoutumiskoulutusta on vuonna 2016 ryhdytty toteuttamaan myös verkkokoulutuksena.

Vuonna 2016 hyväksyttiin entistä työelämälähtoisemmät 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. Nopeammat siirtymät ammatilliseen koulutukseen edellyttävät vastaavasti ammatillisen koulutuksen uudistamista.

Kotoutumiskoulutuksen toteuttaminen pääsääntöisesti työvoimakoulutuksena tukee suuntautumista työmarkkinoille. Kotoutumiskoulutusta voidaan kuitenkin järjestää myös omaehtoisena opiskeluna, mikä puolestaan tarjoaa monipuolisempia vaihtoehtoja opiskelulle ja vastaa maahanmuuttajien koulutustarpeisiin erilaisissa elämäntilanteissa. Omaehtoinen opiskelu on koulutusta, johon maahanmuuttaja hakeutuu itse tai hänet ohjataan hakeutumaan koulutukseen kunnan tai TE-toimiston toimesta. Se voi olla esimerkiksi ammatillista koulutusta tai lukiossa tapahtuvaa opiskelua, mutta se voi olla myös kansalaisopistossa tai kolmannen sektorin toimesta järjestettävää koulutusta. Omaehtoista opiskelua voidaan tukea työttömyysetuudella kotoutumislaisissa säädettyjen edellytysten täytyessä, mikäli TE-toimisto on todennut, koulutustarpeen, opiskelu tukee kotoutumista ja työllistymistä ja opiskelusta on sovittu kotoutumissuunnitelmassa. Tietoa kotoutumislain perusteella tuetun omaehtoisen osallistujamäärästä ei ole saatavissa. Kaikkein työttömyysetuudella tuettuun omaehtoiseen koulutukseen on vuosina 2015 – 2016 osallistunut noin 7800 – 9600 ulkomaan kansalaista.

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. Omaehtoiseen opiskeluun tulisi sisältyä pääsääntöisesti vähintään 20 tuntia viikossa tapahtuvaa opiskelua. Etenkin erityisiä toimenpiteitä tarvitsevien maahanmuuttajien kohdalla viikoittainen opiskeluaika voidaan kuitenkin sopia lyhyemmäksi. Myös paikalliset olosuhteet voidaan ottaa huomioon koulutuksen tarjonnassa. 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.

Työmarkkinoiden ulkopuolella ja työssä olevat maahanmuuttajat eivät ole oikeutettuja työvoimakoulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen. Näille henkilöille kunta voi sekä järjestää kotoutumiskoulutusta että ohjata maahanmuuttajan muun toimijan järjestämään omaehtoiseen opiskeluun. Itseopiskelun mahdollisuuksia on viime vuosina lisätty myös valmistamalla verkkopohjaisia itseopiskeluun tarkoitettuja kielenopiskelun materiaaleja.

Maahanmuuttajien työllistymis- ja koulutuspolut

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 kotoutumissuunnitelman enimmäisaika on kuitenkin pääsääntöisesti enintään kolme vuotta.

Kotoutumissuunnitelmassa sovitaan usein osallistumisesta kotoutumiskoulutukseen. Kotoutumiskoulutus on usein välttämätön ensimmäinen askel kohti jatkokoulutusta ja työmarkkinoita. Koulutuksen aikana kehitetään kielitaitoa ja vahvistetaan perusedellytyksiä työmarkkinoille siirtymiselle. Kotoutumisen ja työllistymisen edellytyksiä kehittävä kotoutumiskoulutuksen jälkeen maahanmuuttajat ohjataan pääsääntöisesti muihin TE-palveluiden osaamisen kehittämistä ja työllistymistä tukeviin toimenpiteisiin tai kansallisen koulutusjärjestelmän opintoihin, sillä useimmat tarvitsevat kotoutumiskoulutuksen jälkeen vielä lisätukea työmarkkinoille siirtymiseksi. Osalla kotoutumiskoulutuksen tai muun koulutuksen opiskelijoista on elämäntilanteeseen, terveyteen tai oppimiseen liittyviä ongelmia, jotka vaikeuttavat koulutuksessa etenemistä ja työmarkkinoille siirtymistä. He tarvitsevat pitkäkestoisia tukitoimia työllistymisen edistämiseksi.

Vuonna 2016 viitisen prosenttia kotoutumiskoulutuksen suorittaneista oli siirtynyt työmarkkinoille kolme kuukautta kotoutumiskoulutuksen päättymisen jälkeen. Kolmannes odotti työttömänä työnhakijana siirtymistä seuraavaan palveluun ja hieman yli puolet oli jo siirtynyt seuraavaan toimenpiteeseen. Useimmin kotoutumiskoulutuksen päätyttyä maahanmuuttajat on ohjattu ammatillisiin opintoihin valmentavaan koulutukseen, jonka jälkeen tavoitteena on osallistuminen ammatilliseen koulutukseen ja Suomen työmarkkinoille soveltuvaan ammattitutkinnon. Mikäli maahanmuuttajalla on rinnastettava tutkinto, hänet voidaan ohjata täydennyskoulutukseen.

Vieraskielisten oppilaiden osuus ammatillisessa koulutuksessa on kasvanut viime vuosina huomattavasti. Ennen tutkintokoulutusta maahanmuuttajaoppilas voi hakeutua ammatilliseen koulutukseen valmentavaan

koulutukseen, jonka tavoitteena on kehittää muun muassa ammatillisessa koulutuksessa tarvittavia kielellisiä valmiuksia. Riittävän kielitaidon saavutettuaan maahanmuuttajat osallistuvat pääosin samoihin toisen asteen koulutuksiin kuin muutkin opiskelijat ja suomen / ruotsin kielen opinnot ovat ammatillisessa koulutuksessa varsin suppeat. Ammatilliseen tutkintokoulutuksen yleisenä kielitaitovaatimuksena on yleiskielitaito tasolla B1.1.

ELY-keskusten hankkimaan ammatilliseen työvoimakoulutukseen on voitu tarvittaessa yhdistää maahanmuuttajaopiskelijoille kielellistä tukea. ELY-keskukset voivat myös järjestää yksinomaan maahanmuuttajille räätälöityjä ammatillisia koulutuksia. Koulutusta on järjestetty jonkin verran esimerkiksi sosiaali- ja terveystieteiden, palvelu- ja puhdistuspalvelu- sekä kuljetusalalla. Maahanmuuttajat ovat päässeet ammatilliseen työvoimakoulutukseen suomalaisia työttömiä työnhakijoita heikommin. Ammatillisessa työvoimakoulutuksessa pääsee aloittamaan noin viidennes kaikista ulkomaalaisista koulutukseen hakijoista, kun suomalaisista koulutukseen hakijoista ammatilliseen työvoimakoulutukseen pääsee noin kolmasosa. Etenkin kotoutumisaikana maahanmuuttajat osallistuvat ammatilliseen työvoimakoulutukseen hyvin harvoin (seurantatutkimuksen valossa ammatilliseen koulutukseen osallistuu alle kymmenen prosenttia kotoutujista). Ammatillinen työvoimakoulutus on useissa tutkimuksissa todettu kuitenkin vaikuttavimmaksi työvoimapolitiittiseksi toimenpiteeksi työllistymisen kannalta. Maahanmuuttajat osallistuvat myös TE-toimistojen valmennuksiin (työnhaku-, työhön- ja uravalmennukset) sekä työ- ja koulutuskokeiluihin. Myös kunnat järjestävät yrittäjyys- ja yrityspalveluita.

Maahanmuuttajien koulutuspolkuihin vaikuttaa osaltaan vuoden 2018 alusta toteutettava toisen asteen koulutuksen reformi. Opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittamaksi siirtyy asteittain vuosien 2018 – 2019 aikana kaikki työvoimakoulutuksena toteutettava tutkintoon tai sen osaan johtava ammatillinen koulutus, korkeakoulututkintoon johtava koulutus ja aikuisten maahanmuuttajien perusopetus sekä aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutus. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla rahoitetaan edelleen osaa tutkintoon johtamattomasta koulutuksesta sekä maahanmuuttajien kotoutumiskoulutus.

Maahanmuuttajien työllistymisen nopeuttamiseksi vuosina 2016 – 2019 toteutetaan myös 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 kielen ja yhteiskuntatiedon opintojen jälkeen, jolloin 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 työvoimakapitekoille.

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 käytäntöjen 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 työkäisiä (15–64-vuotiaita), kun taas kantaväestöstä 62 prosenttia on työkäisiä. Työkäisten maahanmuuttajien määrän kasvu merkitsee mahdollisuutta hyödyntää maahanmuuttoa Suomen huoltosuhteen heikkenemiseen, työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmiin ja työvoiman saatavuuden haasteisiin vastaamisessa edellyttäen, että maahanmuuttajat pääsevät työmarkkinoille.

Ulkomaan kansalaisten työttömyys on laskenut 32 prosentista (2000) 27 prosenttiin (2015). Alimmillaan ulkomaalaisten työttömyys oli 2007 - 2008, jolloin joka viides (21 %) ulkomaalainen oli työtön. Kantaväestöä heikompi työllisyys näkyy maahanmuuttajien, erityisesti naisten, verrattain alhaisena ansiotasona. Erot työllisyydessä eri maahanmuuttajaryhmien ja alueiden välillä ovat kuitenkin suuria. Maahanmuuttajien työttömyysasteen nousuun vuoden 2008 jälkeen on osaltaan vaikuttanut heikentynyt talouskehitys. Talouden tilanne maahanmuuttovuonna näyttää myös jättävän pysyvän vaikutuksen tuleviin työvuosiin, ja alun työmarkkinoille pääsemisen vaikeudet voivat näkyä heikompana työllisyytenä myös myöhemmin.

Ulkomaalaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014 –tutkimuksen (UTH –tutkimus) mukaan ulkomaalaistaustaisen väestön heikko työllisyysaste johtuu osin ulkomaalaistaustaisten naisten varhaisemmasta perheellistymisestä. Naisten aikainen perheellistyminen näkyy myös ulkomaalaistaustaisten ei-työllisten 20 - 49 -vuotiaiden alaikäisten lasten äitien vähäisenä työkokemuksena ja vähäisenä koulutustaustana. Toisaalta maassa vietetty aika parantaa ulkomaalaistaustaisten naisten työllisyyttä miehiä nopeammin ja ulkomaalaistaustaisten miesten työllisyysaste alkaa heikentyä iän myötä aiemmin kuin suomalaistaustaisilla miehillä. Myös vähän koulutusta omaavien henkilöiden suurempi määrä, Suomessa suoritettujen tutkintojen puute ja ennakoasenteet rekrytointilanteissa vaikuttavat ulkomaalaistaustaisten työllisyysasteeseen suomalaistaustaisia enemmän.

Tutkimusten mukaan erot maahanmuuttajien ja kantaväestön työllisyydessä tasaantuvat maassa asumisajan kasvaessa, mutta eroja säilyy myös pidemmällä aikavälillä. UTH – tutkimuksen mukaan ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste oli vuonna 2014 kymmenen prosenttiyksikköä heikompi kuin suomalaistaustaisella väestöllä, ja yli kymmenen vuotta maassa asuneiden osalta eroa oli viisi prosenttiyksikköä. Työllisyystilanne oli vaikein pakolaistaustaisilla, mutta myös heidän työllisyytensä paranee maassa oleskelun myötä. Huomattavaa on myös, että myöhemminä vuosina pakolaisina saapuneet ovat löytäneet tien työmarkkinoille aina aikaisemmin tulleita nopeammin

Hallitus on valtion kotouttamisohjelmassa 2016 – 2019 ja hallituksen 3.5.2016 toimintasuunnitelmassaan asettanut tavoitteeksi maahanmuuttajien työllistymis- ja koulutuspolkujen nopeuttamisen. Kotouttamisohjelman ja toimintasuunnitelman toimeenpanoa valmistellaan työ- ja elinkeinoministeriön polut ja siirtymät -työryhmässä sekä opetus- ja kulttuuriministeriön vastuukorkeakoulutoiminnassa ja maahanmuuttajien ammatillisen koulutuksen kehittämishankkeissa.

Maahanmuuttajaperheiden kotoutuminen

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

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 perheenjäsenten välillä ja edistää sukupuolten välistä tasa-arvoa samoin kuin vanhempien tukemista kasvatustehtävässä ja lasten ja nuorten koulunkäynnistä ja opiskelusta suoriutumisessa. Perheen kotoutumissuunnitelmassa määriteltyjen tukitoimien toteutuksessa esimerkiksi neuvolalla, varhaiskasvatuksella, koululla ja nuorisotoimella 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- 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. Tällä hetkellä kotona lapsia hoitavien vanhempien kotoutumissuunnitelmia ei juurikaan laadita. Kotona lapsia hoitavien vanhempien kieli- ja yhteiskuntakoulutusta on järjestetty ja kehitetty viime vuosina lähinnä erilaisten hankkeiden puitteissa. Yhtenäistä valtakunnallista rakennetta tai rahoitusta ei kotona lapsia hoitavien vanhempien koulutukselle ole.

Vanhemmat päättävät lastensa osallistumisesta varhaiskasvatukseen. Suomessa 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 myös harvemmin sisaruskorotusta. Tämän perusteella voisi päätellä, että maahanmuuttajaperheissä yli 3-vuotiaita sisaruskuksia hoidetaan harvemmin kotona, vaikka siihen olisi mahdollisuus. (Jussi Tervola, Maahanmuuttajien kotihoidontuen käyttö 2000–luvulla).

Maahanmuuttajalasten ja -nuorten koulutuspolut

Perheen ohella neuvolan, varhaiskasvatuksen ja koulun muodostamalla palvelujatkumolla sekä nuorisotoimella on keskeinen rooli lasten ja nuorten kotoutumisen tukemisessa. Lasten ja nuorten palveluiden järjestämisestä säädetään niitä koskevassa erityislainsäädännössä.

Kotoutumislain lähtökohtana on, että sovellettaessa kotoutumislakia alle 18-vuotiaaseen on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Kotoutumislain mukaan laadittavaan kunnan kotouttamisohjelmaan voidaan sisällyttää suunnitelma lasten ja nuorten kotoutumisen sekä sosiaalisen vahvistamisen edistämiseksi. Lisäksi laissa on informatiivinen pykälä muista kotoutumista edistävästä toimenpiteistä, joihin kuuluu muun muassa maahanmuuttajalapsen ja -nuoren kotoutumista edistävät toimenpiteet ja palvelut.

Oikeus saada esiopetusta ja oppivelvollisuus koskevat kaikkia Suomessa vakinaisesti asuvia lapsia. Kunta tai muu opetuksen järjestäjä voi ottaa lapsen oppilaaksi perusopetukseen tai esiopetukseen, vaikka lapsella ei olisikaan väestörekisteriin merkittyä kotikuntaa siinä kunnassa, jossa on hän opiskelee.

Vieraskielisten oppilaiden määrä on kasvanut erityisesti perusopetuksessa verraten nopeasti. Perusopetuksessa saadut valmiudet luovat perustan toisen sekä muussa koulutuksessa menestymiselle ja työelämään siirtymiselle. Siirtymiä on pyritty helpottamaan muun muassa valmistavilla koulutuksilla.

Maahanmuuttajien perusopetuksen valmistavan opetuksen tavoitteena on antaa oppilaalle tarvittavat valmiudet suomen tai ruotsin kielessä ja tarpeelliset muut valmiudet esiopetukseen tai perusopetukseen siirtymistä varten sekä edistää oppilaiden tasapainoista kehitystä ja kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan. Perusopetuksessa sekä lukiokoulutuksessa voidaan lisäksi järjestää suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetusta erityisen maahanmuuttajille tarkoitetun oppimäärän mukaan. Opetushallitus myöntää opetukseen koulutuksen järjestäjille valtionavustusta. Opetushallitus antaa valtionavustusta myös maahanmuuttajien oman äidinkielen opetuksen järjestämiseen esi- ja perusopetuksessa sekä lukiokoulutuksessa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on vuosina 2009–2013 suunnannut rahoitusta esi- ja perusopetuksen ryhmäkokojen pienentämiseen. Opetusryhmäkokojen pienentäminen on koulutuksellista tasa-arvoa lisäävä toimenpide, joilla pyritään alueellisesti takaamaan opetuksen korkea laatu ja opetuksen yksilöllinen tuki. Opetus- ja kulttuuriministeriön eduskunnalle tekemän selvityksen perusteella suurten opetusryhmien (yli 25 oppilasta) osuus on tehtyjen toimenpiteiden johdosta lähes puolittunut vuosina 2008–2013.

Maahanmuuttajille on vuodesta 1999 lähtien järjestetty ammatilliseen peruskoulutukseen valmentavaa 20–40 opintoviikon laajuista koulutusta, jonka tavoitteena on tarjota opiskelijalle riittävät kielelliset, kulttuuriset ja muut tarvittavat valmiudet opiskella ammatillisessa peruskoulutuksessa Suomessa. Perusopetuksen jälkeisen valmentavan koulutuksen uudistetut hakumenettelyt on otettu käyttöön kesällä 2014. Mikäli hakijan äidinkieli on muu opetuskieli (suomi tai ruotsi), hakijan riittävät valmiudet opetuskielen käyttämiseen selvitetään kielikokeella. Tätä varten on kehitetty valtakunnallisesti yhtenevä kielikoe, joka oli käytössä ensimmäisen kerran keväen 2014 yhteishaussa. Valtakunnallisesti yhtenevä kielikoe tuo tasa-arvoa entisiin oppilaitoskohtaisiin kielikokeisiin verrattuna. Hylätyn kielikoetuloksen saaneiden jatko-ohjausta on tarpeen edelleen kehittää.

Ammatillisen peruskoulutuksen uudistetut opiskelijaksi ottamisen perusteet otettiin ensimmäisen kerran käyttöön syksyn 2013 yhteishaussa yhdessä uudistettujen sähköisten hakupalvelujen kanssa. Uudistuksen myötä yhteishaussa mukana oleva koulutustarjonta on kohdistettu vailla tutkintoa oleville hakijoille.

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.

Lukiokoulutukseen valmistavan koulutuksen järjestäminen on mahdollistettu syyslukukaudesta 2014 alkaen. Lupa järjestää lukiokoulutukseen valmistavaa koulutusta on niillä, joilla on lukiokoulutuksen järjestämislupa. Lukiokoulutukseen valmistavan koulutuksen tavoitteena on antaa opiskelijalle kielelliset ja muut tarvittavat valmiudet lukiokoulutukseen siirtymistä varten. Koulutus kestää yhden lukuvuoden ja sisältää vähintään 25 kurssia. Lukiokoulutukseen valmistavaan koulutukseen voidaan ottaa opiskelijaksi henkilö, joka on maahanmuuttaja tai vieraskielinen, ja joka on suorittanut perusopetuksen oppimäärän tai sitä vastaavan oppimäärän taikka jolla katsotaan muutoin olevan vastaavat tiedot ja taidot, ja jolla ei ole riittäviä kielellisiä valmiuksia suoriutua lukio-opinnoista suomen tai ruotsin kielellä, ja jonka tavoitteena on jatkaa opiskelua lukiossa lukiokoulutukseen valmistavan koulutuksen jälkeen, ja joka ei ole suorittanut toisen asteen tutkintoa, jolla voi jo pyrkiä yliopistoon.

Tutkimusten mukaan maahanmuuttajanuoret jäävät selvästi kantaväestön nuoria useammin opintojen nivelvaiheissa vaille koulutuspaikkaa. Vieraskieliset sekä lopettavat kokonaan että keskeyttävät jatkaen toisella koulutussektorilla toisen asteen opintojaan useammin kuin koko väestön nuoret keskimäärin.

Kotoutumisen edistäminen sosiaali- ja terveystaloudissa

Sosiaali- ja terveystaloudet tukevat osaltaan maahanmuuttajien kotoutumista. Sosiaali- ja terveystaloudien järjestämisestä säädetään niitä koskevassa erityislainsäädännössä. Kotoutumislainsäädännössä säädetään kunnan velvoitteesta ottaa huomioon alueellaan asuvan maahanmuuttajaväestön tarpeet perustaloudien, muun muassa sosiaali- ja terveystaloudien yleisessä suunnittelussa, toiminnassa ja seurannassa. Monissa kunnissa sosiaalihuolto on myös vastuussa kotoutumislain mukaisten taloudien toimeenpanosta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoitteena on edistää ja ylläpitää väestön hyvinvointia ja terveyttä varmistamalla, että asiakkaalla on oikeus hyvään sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Talouhiin pääsy edellyttää usein, että asiakas on itse aktiivinen ja hakeutuu niihin. Maahanmuuttaja-asiakkaiden kohdalla korostuu alkuvaiheen ohjauksen ja neuvonnan merkitys sosiaali- ja terveystalouhiin ohjaamisessa ja kantaväestön kanssa yhdenvertaisessa pääsyssä tarvetta vastaaviin talouhiin.

Maahanmuuttajien sosiaali- ja terveydenhuollon tarpeeseen vastataan pääosin perustaloudien kautta, mutta tarvittaessa talouita voidaan erityisesti kohdentaa tukea tarvitseville ryhmille. Maahanmuuttajien sosiaali- ja terveystaloudissa haasteena on etenkin tulkkien puute, maahanmuuttajien tiedon puute talouista ja henkilöstön osaaminen liittyen kotoutuvan henkilön erityiskysymyksiin ja tarpeisiin. Tilannetta parantaa, mikäli talouissa työskentelee maahanmuuttajataustaisia henkilöstöä. Varsinkin suurissa kaupungeissa on yhä enemmän koulutettuja maahanmuuttajataustaisia työntekijöitä sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Etenkin kiintiöpakolaisina ja turvapaikanhakijoina maahan tulneiden joukossa on eritasoisesti traumatisoituneita henkilöitä, joiden trauman tunnistamiseen ja hoitamiseen tarvitaan osaamista sekä perustalouissa että erityistalouissa. Viime vuosina on eri hankkeissa kehitetty traumojen tunnistamiseen ja hoitoon liittyvää osaamista ja hyviä käytäntöjä.

Kotoutumislain mukaan maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmaa laadittaessa tulee huomioida esimerkiksi terveydentilasta ja muista henkilökohtaisista olosuhteista johtuvat taloutarpeet. Laadukkaana asiakastyön lähtökohdanna on, että työntekijä osaa kohdata asiakkaan avoimesti ja yhdenvertaisesti. Joissain tilanteissa maahanmuuttaja-asiakkaan kohtaamisessa tarvitaan erityisosaamista. Esimerkiksi väkivaltatilanteiden ja ympärileikkaukseen liittyvät asiat vaativat asiassa annettujen ohjeiden tuntemista ja valmiutta ja osaamista ottaa esille myös 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 lastensuojelulain 4 §: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 tavoitteeksi on asetettu maahanmuuttajien osallisuuden lisääminen vapaa-ajan toiminnassa.

Maahanmuuttajanuoret ovat nuorisotyön erityinen kohderyhmä ja monikulttuurinen nuorisotyö on valtion nuorisopolitiikan yksi painopiste. Voimassa olevan nuorisolain 72/2006 1 §:n mukaan lain toteuttamisessa lähtökohdanna ovat yhteisöllisyys, yhteisvastuu, yhdenvertaisuus ja tasa-arvo, monikulttuurisuus ja kansainvälisyys, terveet elämäntavat sekä ympäristön ja elämän kunnioittaminen. Lain mukaan nuorisotyö ja

-politiikka kuuluvat kunnan tehtäviin. Nuorisotyön toteuttamisesta vastaavat kunnat, nuorisoyhdistykset ja muut nuorisotyötä tekevät järjestöt. Nuorisopolitiikan toteutus on luonteeltaan poikkihallinnollista toimintaa.

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 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 paikkakunnan vahvuuksista ja mielenkiinnon kohteista. Kunnalliseen kulttuuritoimintaan kuuluvat yleinen kulttuuritoiminta ja avustukset sekä kunnasta riippuen museot, teatterit, orkesterit ja taideoppilaitokset. Avustustoiminnalla luodaan mahdollisuuksia kulttuurin omaehtoiselle harrastamiselle ja ammatilliselle taidetoiminnalle.

Maahanmuuttajien asuminen

Kotoutumislain mukaan maahanmuuttajaväestön tarpeet ja kotoutumisen edistäminen on otettava huomioon kunnan ja muiden paikallisten viranomaisten yleisessä suunnittelussa, toiminnassa ja seurannassa. Kotouttamisen kehittämiseen kunnassa tulisi siis osallistua myös kunnan asumisesta ja kaavoituksesta vastaavien viranomaisten. Kunnallisella maa- ja asuntopolitiikalla on keskeinen merkitys, kun halutaan vaikuttaa asumisen mahdollisuuksiin ja asumisen hintaan ja ennen kaikkea kohtuuhintaisen asumisen saatavuuteen.

Kunnilla on keskeinen rooli niin asuntopolitiikan kuin asukasvalintojen toteuttajina. Asukasvalinnassa on otettava huomioon perustuslain ja yhdenvertaisuuslain edellyttämä yhdenvertaisuus ja oikeus kotipaikan valintaan. Kunnat ottavat asukasvalintapäätöksiä tehdessään huomioon myös hakijan asunnontarpeen, varallisuuden ja tulot.

Valtion tukemien vuokra-asuntojen asukasvalintaa ohjataan Asumisen rahoitus- ja kehittämisskeskuksen asukasvalintaoppaalla. Asukasvalintaa koskee myös valtioneuvoston asetus asukkaiden valinnasta arava- ja korkotukivuokra-asuntoihin (166/2008), mutta asukasvalinnan tavoitteista säädetään myös aravarajoituslaissa sekä vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetussa laissa. Asukasvalintaohjeiden tavoitteena on, että vuokra-asunnot osoitetaan vuokra-asuntoa eniten tarvitseville asutokunnille ja samalla pyritään vuokratalon monipuoliseen asukasrakenteeseen ja sosiaalisesti tasapainoiseen asuinalueeseen. Valtion tukemia vuokra-asuntoja ei ole pääkaupunkiseudulla saatavissa tarvetta vastaavasti.

Asuinalueen ympäristöllä ja palveluilla on keskeinen rooli sosiaalisen eheyden rakentamisessa ja kotoutumisessa uuteen ympäristöön. Kulttuurien välisen kohtaamisen ja asumisen tukemisen malleja, kuten asumisneuvonta, naapuruussovittelu sekä kuvalliset tai monikieliset asumisoppaat, on kehitetty eri hankkeissa.

Viime vuoden lopulla julkistetun laajan eurooppalaisen tutkimuksen mukaan sosio-ekonomisen segregatio on voimistunut kaikkialla Euroopassa viimeisen kymmenen vuoden aikana. Samat merkit ovat näkyvissä myös Suomessa. Huono-osaisuus keskittyy erityisesti alueille, joilla on paljon sosiaalista vuokra-asumista, eli tyypillisesti 1960–1970-lukujen asuinalueille.

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 väestöryhmien välillä, syrjintä ja rasismi aiheuttavat turvattomuutta ja vähentävät eri väestöryhmien vuorovaikutusta ja siten vaikeuttavat kotoutumista.

Hyviä etnisiä suhteita 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 alueellisesti etnisten suhteiden neuvottelukunnalle asetuksessa säädettyjä tehtäviä. ELY-keskus voi kotoutumislain mukaan asettaa myös alueellisen maahanmuuttoasiain toimikunnan, jonka yhtenä tehtävänä on yhdenvertaisuuden edistäminen.

Hyvien etnisten suhteiden ja eri väestöryhmien välisen vuorovaikutuksen merkitys korostuu arkipäivän tilanteissa ja lähiyhteisöissä, joten kuntien ja järjestöjen rooli hyvien etnisten suhteiden edistämässä 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 sekä tuottaa palveluja ja toimenpiteitä että vapaaehtoistyöllä tukea ja täydentää kuntien toimintaa. Järjestöillä on keskeinen merkitys kulttuurien välisen vuorovaikutuksen ja ihmisten arkisten kohtaamisten mahdollistajina. Ne pystyvät usein tarjoamaan matalan kynnyksen toimintaa ja palveluja joustavasti ja tukemaan siten myös maahanmuuttajien aktiivisuutta ja osallisuutta.

Viranomaiset ja muut toimijat tukevat hyvien etnisten suhteiden ja myönteisen vuorovaikutuksen edistämistä esimerkiksi hyödyntämällä syrjinnän ja rasismien vaikutuksia ja niihin puuttumista esittelevää tiedotusmateriaalia, yhdenvertaisuus- ja monimuotoisuussuunnittelua ja -valmennuksia, sekä asennekampanjoita. 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 edistämässä. Myös opetus- ja kulttuuriministeriö 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.

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 osaamalla kielellä. Viranomaisten ja vähemmistöjen välistä yhteistyötä sekä vuorovaikutusta ryhmien välillä on lisätty myös esimerkiksi erilaisten kohtaamispaikkojen, toimintakeskusten, asukastilojen ja ystävöiminnän 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 kuitenkaan ehtinyt käsitellä 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 tukee 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 seurantajärjestelmää ja parantamalla kotoutumisen vaikuttavuutta koskevaa tietopohjaa tilasto-, selvitys- ja tutkimustoiminnalla.

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

Keskeinen osa kotouttamisen osaamiskeskuksen tavoitteiden saavuttamista on tehokas, 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 saaneet 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 kuntapaikkaa.

Kuntapaikkoja on viime vuosina pystytty osoittamaan lähinnä kiintiöpakolaisille, ilman huoltajaa tulleille alaikäisille ja joillekin muille haavoittuville ryhmille (esimerkiksi yksinhuoltajat lapsineen ja vammaiset). Vuoden 2015 aiempaa huomattavasti suuremman turvapaikanhakijamäärän myötä myös neuvoteltujen kuntapaikkojen määrä on kasvanut, ja kuntapaikoille on voitu osoittaa aiempaa enemmän myös oleskeluluvan saaneita turvapaikanhakijoita. Kiintiöpakolaisten kuntiin osoittaminen on pääosin toiminut hyvin, mutta osa kiintiöpakolaisista on joutunut odottamaan Suomeen muuttoa huomattavan pitkään. Ilman huoltajaa maassa olevien lasten vastaanoton järjestämistä kunnissa on hidastanut kuntien päätöksentekoprosessin lisäksi sopivien tilojen puute. Myös hankintaprosessi on vienyt paljon aikaa, jos kunta on päättänyt hankkia palvelun ulkopuoliselta palveluntuottajalta.

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.

Hieman yli kolmannes kaikista hakijoista muuttaa oleskeluluvan saatuaan itsenäisesti tai järjestää itselleen yksityisen asunnon jo vastaanottovaiheessa. Osa turvapaikanhakijoista siirtyy oleskeluluvan saatuaan kuntalaiseksi suoraan yksityismajoituksesta, jossa he ovat asuneet jo turvapaikanhakuvaiheessa.

Ilman huoltajaa maassa olevat alaikäiset

Suomeen on tullut viime vuosina vuosittain noin 100 – 700 alaikäistä ilman huoltajaa hakemaan kansainvälistä suojelua. Vuonna 2015 Suomeen saapui kuitenkin poikkeuksellisen suuri määrä, 3 024 ilman huoltajaa tullutta alaikäistä turvapaikanhakijaa.

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 kasvatusta 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.

Lain mukaan alaikäiset voivat olla tukitoimenpiteiden piirissä siihen saakka, kunnes he täyttävät 21 vuotta tai kunnes heidän huoltajansa saapuu Suomeen. Alaikäisenä tulleita lapsia ja nuoria voidaan tukea itsenäistymisvaiheessa lastensuojelun jälkihuollon tukitoimenpiteillä. Jälkihuollon kulut kuuluvat valtion kunnille korvaamiin erityiskustannuksiin kymmenen vuoden ajan kotikuntamerkinästä. 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.

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.

Ilman huoltajaa olevan lapsen edustamisesta säädetään kotoutumislain 7 luvussa.

2.2. Kansainvälinen kehitys ja Euroopan unionin toimet

Pohjoismaat

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

Norja

Norjassa kotouttamisohjelmaan osallistuminen on pakolaiselle oikeus ja samalla myös edellytys ja se koskettaa kaikkia uusia 18 – 55-vuotiaita maahanmuuttajia. Ohjelman pääelementit ovat norjan kielen ja yhteiskunnan opiskelu sekä jatko-ohjaaminen työelämään pääsyyn tai hakeutuminen uudelleen koulutukseen. Osallistuminen oikeuttaa henkilön tukeen, joka on verollista tuloa. Tuki lakkaa mikäli henkilö ei osallistu ohjelmaan tai muuttaa toiseen kuntaan. Kotouttamisohjelman kesto on pääasiassa kaksi vuotta, jota voidaan erityisen perustein pidentää kolmeen vuoteen. Kunnat vastaavat kotouttamisohjelmista ja henkilön osallistuessa ohjelmaan hänelle laaditaan yksilöllinen kotoutumissuunnitelma.

Norjassa vastuu oleskeluluvan saaneen asuttamisesta ja kotouttamisesta on kunnalla. Integraatio ja moninaisuusvirastolla (IMDi) on päävastuu yli 18-vuotiaiden kuntaan ohjauksesta. UDI on vastuussa 15–18-vuotiaiden sijoittamisesta ja Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) on vastuussa alle 15-vuotiaista. 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 ei ole käytössä, mutta jos henkilö kieltäytyy hänelle osoitetusta kuntapaikasta, hänen tulee etsiä asuntonsa itse.

Ruotsi

Ruotsissa työvoimaviranomainen koordinoi ja vastaa siitä, että vastatulleet maahanmuuttajat saavat nopeasti kontaktin työmarkkinoihin. Vastatulleille maahanmuuttajille tehdään henkilökohtaiset etabloitumissuunnitelmat (*etableringsplan*). Ruotsin lainsäädännössä kohderyhmänä ovat vastatulleet 20 - 65-vuotiaat henkilöt, jotka ovat saaneet joko pakolaisena, kiintiöpakolaisena tai turvapaikanhakijana oleskeluluvan Ruotsista ja heidän omaisiaan tai omaisiin rinnastettavia henkilöitä sekä 18–19-vuotiaita, joilla ei ole vanhempia Ruotsissa. Ruotsissa etabloitumissuunnitelmat sisältävät toimenpiteitä, jotka tukevat ruotsin kielen opiskelua, työnsaantia, yhteiskuntatietoutta sekä itsestään huolehtimista. Etabloitumissuunnitelman 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 määriteltyyn kiintiöön ja se on vastuussa siitä, miten lääniin 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 ovat kohdistettu lain perusteella pakolaisiin ja heidän perheen yhdistämisen kautta tulleisiin perheenjäseniinsä. Muille maahantulijoille kotouttamistoimet ovat lähtökohtaisesti vapaaehtoisia. Valtion ja kuntien välinen työnjako on määritelty integraatiolaissa. 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, työllistymistä tukevat toimet. Kotouttamisohjelmaan sisältyvistä yksityiskohtaisista toimista ja tavoitteista sovitaan kunnan ja maahanmuuttajan välisellä kotouttamissopimuksella.

Kotoutumisaika on ollut aikaisemmin korkeintaan 3 vuotta, mutta viime vuoden turvapaikanhakijatilanteen johdosta Tanska on tehnyt paljon muutoksia kotouttamislainsäädäntöön. Kotouttamisohjelmaa on tehostettu ja kohdennettu 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.

Tanskan maahanmuuttolaissa on säädetty, että 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 koordinoimassa. Lisäksi EU:n tason toimet voivat tuottaa lisäarvoa jäsenvaltioiden kotouttamistoimille antamalla valtioille rakenteellista tukea.

EU on tukenut jäsenvaltioiden kotouttamistoimia jo useiden vuosien ajan. Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto vahvisti vuonna 2014 maahanmuuttajien kotouttamispolitiikkaa Euroopan unionissa koskevat yhteiset peruseriaatteen, jotka hyväksyttiin vuonna 2004 ja joissa vahvistetaan yhteinen lähestymistapa kolmansien maiden kansalaisten kotouttamiseen koko EU:ssa. Euroopan komissio laati vuonna 2011 eurooppalaisen toimintasuunnitelman kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista varten, jossa kehoitettiin soveltamaan kotouttamiseen tehokkaampaa ja yhdenmukaista lähestymistapaa eri toiminta-aloilla ja hallintotasoilla. Näiden vuosien aikana 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 ja ovat yleisesti tuettavissa. EU:lta saatava rahoitustuki kotouttamistoimenpiteisiin on ollut erittäin tärkeää myös Suomelle ja riittävän tuen saamisen varmistaminen myös jatkossa on olennaista.

EU:n tason yhteistyön edistämiseksi Euroopan komissio päivitti syksyllä 2016 entisen kotouttamisasioiden kansallisten yhteispisteiden 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 opintokäynnillä, vertaisarvioinneilla, keskinäisellä avulla ja tiettyjä kotouttamisen näkökohtia käsittelevillä vertaisoppimistyöpajoilla. Verkoston tarkoituksena on edistää yhteistyötä kansallisten sekä paikallis- ja alueviranomaisten, 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 ja ohjaus

Kotouttamispolitiikka on sisällöltään vahvasti monialaista ja edellyttää tiivistä yhteistyötä eri hallinnonalojen välillä niin valtakunnallisella kuin alue- ja kuntatasolla. Kotoutumislain voimaantulon jälkeen vuoden 2012 alussa tehty kotouttamispolitiikan yleisen kehittämisen, suunnittelun ja ohjauksen siirto sisäasiainministeriöltä työ- ja elinkeinoministeriölle on vahvistanut kotouttamisen työelämälähtöisyyttä ja kotoutumisen edistämisen kokonaisvaltaisuutta.

Koska kotoutuminen koskettaa yhteiskunnan eri aloja, ja aivan keskeisesti työtä, koulutusta, asumista ja vapaa-ajan toimintaa sekä sosiaali- ja terveystalvituja, ovat työ- ja elinkeinoministeriön ohella opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja ympäristöministeriö keskeisiä tahoja 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 lakisäätöinen 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.

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 siirtymistä sekä lisätään osallisuutta asumis-, 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. Keskitämisen 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 toimialansa 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 edistämistä aluetasolla.

ELY-keskusten, TE-toimistojen ja kuntien vähenevät henkilöresurssit asettavat haasteita kotoutumista edistävien palveluiden saatavuudelle ja riittävyydelle. Esimerkiksi kotoutumiskoulutuksen hankintaan varatut määrärahat ovat lisääntyneet, mutta ELY-keskusten henkilöresurssit koulutuksen hankintaan vähentyneet. Tämä on heikentänyt määrärahojen tehokasta käyttöä ja vaikeuttaa riittävän monimuotoisen kotoutumiskoulutuksen hankintaa. 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 saatavuudessa ja toimivuudessa alueellisia ja paikallisia eroja.

Kotoutumislain uudistuksessa lähtökohtana oli vahvistaa kunnan kotouttamisohjelman vaikuttavuutta ja seuranta 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 kotoutumiseen liittyvät kysymykset ovat kotoutumislain tavoitteen mukaisesti tulleet useissa kunnissa osaksi

kunnan strategista suunnittelua. Kotoutumisasioiden 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 kotoutuslain 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.

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. Muuttovoittoa saavien alueiden määrä on entistä alhaisempi ja maahanmuutto on usealla alueella ainoa väestönkehityksen dynaaminen osatekijä. 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 ulkomaisiin investointeihin panostaminen sekä ulkomaalaisten avainhenkilöiden 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 kansainvälistymisessään ja viennin edistämisessään 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. Työ- ja elinkeinoministeriö käynnisti syksyllä 2016 'Kasvua kansainvälisistä osaajista -agendan' edistämään kansainvälisten osaajien hyödyntämistä yritysten kasvun ja kansainvälistymisen ajureina. Agendan tavoitteena on systemaattisesti kytkeä kansainvälisten osaajien monialainen osaaminen osaksi yritysten kasvun ja kansainvälistymisen palveluita sekä investointien ja osaavan työvoiman houkuttelua Suomeen. Agenda edistää myös toimenpiteitä, joiden kautta maahanmuuttajat pääsevät aiempaa paremmin osaksi elinkeinoelämän ekosysteemejä ja innovaatiotoimintaa. Samalla agenda tukee Suomessa tutkintonsa suorittavien kansainvälisten opiskelijoiden kiinnittymistä tiiviimmin suomalaiseen elinkeinoelämään ja työmarkkinoihin. Myös Suomesta pois muuttaneiden kansainvälisten osaajien suhteita Suomen ja kotimaan välillä erityisten yritysten kansainvälisen liiketoiminnan tukemiseksi vahvistetaan.

Maakuntaudistus liittää maahanmuuton entistä tiiviimmin alueiden kehittämiseen ja elinvoimaan. Kotouttamisen suunnittelun ja kehittämisen yhteensovittaminen maakunnan aluekehittämisen kanssa mahdollistaa maahanmuuton ja maahanmuuttajien kytkemisen kokonaisvaltaisesti ja poikkihallinnollisesti osaksi kasvu-, koulutus-, elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa maakunnassa. Maakunnasta tulee järjestämisvastuullinen toimija, joka huomioi alueensa kasvun erityispiirteet. [Pääkaupunkiseudun erillISRatkaisu]. 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.

Kunnat säilyvät paikallisen osallistumisen, demokratian, sivistyksen ja elinvoiman yhteisinä. Kuntien keskeinen tehtävä on edelleen luoda kasvulle, työlle ja elinkeinoelämälle suotuisaa toimintaympäristöä. Tähän liittyen 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.

Elinvoimainen kunta ja maakunta tukevat myös maahanmuuttajien kotoutumista. 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 kehitetään kunnissa 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 kysyttiin tyytyväisyyttä yhteistyöhön valtionhallinnon, kolmannen sektorin ja yksityisen puolen toimijoiden kanssa. Tyytyväisimpiä oltiin yhteistyöhön tulkkipalveluiden, poliisin, ELY-keskuksen ja kansalaisjärjestöjen kanssa. Vähiten tyytyväisiä oltiin yhteistyöhön lähikuntien, TE-toimiston, seudullisten yrityspalveluiden ja sisäministeriön kanssa. Merkittävä osa vastaajista 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 resurssien vähäisyys kunnissa tiedostetaan.

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 edistämisessä on edelleen vahvistunut viime vuosina. Suomalainen kansalaisyhteiskunta on aktiivisesti vastannut maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseen, ja esimerkiksi vuoden 2015 ennätyksellisen turvapaikanhakijamäärän vastaanotossa järjestöt olivat

merkittävästi mukana vastaamassa hakijoiden tarpeisiin. Kolmannen sektorin roolin vahvistaminen entisestään edellyttää, että toimijoilla on osaamista ja muita resursseja toimintaansa, ja että kolmannen sektorin ja viranomaisten välinen yhteistyö ja tiedonvaihto toimivat.

Valtion kotouttamisohjelman työstämisen yhteydessä laadittiin myös ohjelmaa tukeva 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 Kotoutumistarjotin-mallin juurruttamista osana kumppanuusohjelmaa. Kotoutumistarjotin on työkalu, jonka avulla paikallistasolla olevaa kolmannen sektorin toimintaa voidaan tehdä näkyväksi ja koordinoida 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 palvelukyselyn vastauksissa nähty nykyiseltään riittävänä. Jatkossa tulee varmistaa järjestelmien soveltuvuus myös maahanmuuttaja-asiakkaille sekä vahvistaa henkilöstön laajalaaiseen osaamisen kehittämistä.

Joissain kunnissa on laadittu toimivia malleja vakiintuneen monikielisen neuvonta- ja ohjauspalvelun järjestämisestä. 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 laaditaan vuonna 2018 pilottihankkeiden tulosten perusteella valtakunnalliset kehittämissuosituksen 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 heidän vastuullaan oleville maahanmuuttajille. Tältä osin kotoutumislain soveltamisalan laajennus vaikuttaa toteutuneet 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 alkukartoitusta laatimiselle. Kunnat ovat viime vuosina tehneet vuosittain yhteensä vain hieman yli 400 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 olettaamaa. 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 alkukartoituksen määriä ei tällä hetkellä saada yksiselitteisesti TE-toimistojen tietojärjestelmästä (URA- järjestelmä), joten luotettavaa seuranatietoa alkukartoitusten sisällöstä ja laajuudesta ei ole saatavissa. Voidaan kuitenkin arvioida, että kaikille maahanmuuttajille tehdään alkukartoitus, jossa määritellään asiakkaan palvelulinjat. 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. Myös Pohjoismaissa ja useissa EU-maissa kotoutumissuunnitelmilla ja kotoutumissopimuksilla on tärkeä rooli maahanmuuttajan alkuvaiheen henkilökohtaisessa kotoutumispolussa. Vastaajat kuitenkin kokevat, että asiakkaat eivät välttämättä itse tiedosta kotoutumissuunnitelman merkitystä kotoutumisen kannalta. Alkukartoitusten ja kotoutumissuunnitelmien kehittämistarpeet liittyvät erityisesti alkukartoitusten ja kotoutumissuunnitelmien järjestämisvastuiden selkeyttämiseen kunnan ja TE-toimiston 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.

Kotoutumisen ja työllistymisen kannalta on keskeistä, että maahanmuuttaja saa palvelut tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena ja että eri palveluita yhdistetään tarkoituksenmukaisella tavalla. Esimerkiksi Pellervon taloustutkimuksen ja Rambollin toteuttaman tutkimuksen mukaan (Maahanmuuttajien työllistyminen, TEM 6/2014) vuoden 2013 alusta toimeenpannun TE- palvelu -uudistuksen toimeenpano vaikeutti vielä tutkimushetkellä palveluketjujen rakentamista eikä TE-toimistoissa ollut aina erityistä resurssia suunnata nimenomaan maahanmuuttaja-asiakkaiden palvelukokonaisuuden tarkasteluun ja kehittämiseen. TE-hallinnon ja oppilaitosten yhteistyöllä on merkittävä rooli oikealla 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.

Maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolut

Monien maahanmuuttajien reitit koulutukseen ja työelämään ovat usein pitkiä, ja saattavat sisältää tyhjäkäyntiä, päällekkäisyyksiä ja joskus myös epätarkoituksenmukaisia opintoja. Kotoutumisen kannalta keskeistä on nopeuttaa maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolkuja ja parantaa työllisyyskehitystä. Toimivien kotoutumisen alkuvaiheen palveluiden lisäksi maahanmuuttajien työllistymis- ja koulutuspolkujen toimivuus on riippuvainen siitä, kuinka yhdenvertaisesti ja kattavasti suomalainen palvelu- ja koulutusjärjestelmä on maahanmuuttajien saavutettavissa.

Maahanmuuttajien palvelupolkujen suunnittelussa tulee nykyistä tehokkaammin huomioida maahanmuuttajien aiempi osaaminen, jota tarvittaessa joustavasti täydennetään ja kehitetään vastaamaan suomalaisten työmarkkinoiden vaatimuksia ja tarpeita. Pellervon taloustutkimuksen (PTT) ja Rambollin vuoden 2014 tutkimuksen tuloksissa todettiin, että maahanmuuttajien työllistymisen nopeuttaminen ei onnistu pelkästään lyhytkestoisilla kotouttamistoimenpiteillä tai tehokkaalla työnvälityksellä, vaan tarvitaan pidempiä toimenpidejaksoja, sekä yksilöllisiä työllistämispolkuja ja TE-toimiston palveluketjuja.

Työvoimakoulutuksena järjestettävän kotoutumiskoulutuksen hankinnoissa on pystytty viime vuosina vastaamaan hyvin muutoksiin maahanmuuttajien volyymeissa ja taustoissa. Kotoutumiskoulutuksessa on lisätty osaamisen tunnistamista ja ammatillisesti suuntautuneita sisältöjä lisäämään koulutuksen työelämälähtöisyyttä etenkin niille henkilöille, joiden koulutus- ja työtausta ja osaaminen antavat edellytyksen nykyistä nopeampaan työmarkkinoille ja ammatillisiin opintoihin siirtymiseen. Kokonaisuus

luo hyvät lähtökohdat heterogeenisen kohderyhmän tarpeisiin vastaamiselle, ja koulutusvaihtoehtoja voidaan edelleen täydentää omaehtoisella koulutustarjonnalla.

Kotoutumiskoulutus on usein ensimmäinen askel kohti suomalaisia työmarkkinoita. Koulutuksen avulla tuetaan kielitaidon kehittymistä ja työllistymistä sekä annetaan perustietoja suomalaisesta yhteiskunnasta. Työllistymisen edistämisen kannalta on keskeistä, miten siirtymät kotoutumiskoulutuksesta muihin työllistymistä edistäviin palveluihin tai jatkokoulutukseen onnistuvat. Keskeistä on myös, miten koulutettujen maahanmuuttajien tutkintojen tunnustaminen ja pätevyitysmopolut 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.

Tällä hetkellä esimerkiksi ammatillisessa tutkintokoulutuksessa opiskelupolut saattavat katketa tai pitkittyä erilaisiin valmistaviin koulutuksiin tutkintoon johtavan koulutuksen korkeiden kielitaitovaatimusten vuoksi. Kielitaito on saattanut toimia esteenä myös pääsyyllä ammatilliseen koulutukseen valmentavaan koulutukseen. Hallituksen 3.5.2016 kotoutumisen toimintasuunnitelman mukaisesti vuodesta 2017 alkaen lisätään ammatilliseen koulutukseen valmentavan koulutuksen ja ammatillisen koulutuksen tarjontaa maahanmuuttajille.

Vuonna 2015 julkaistun Ulkomaalaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014 -tutkimuksen eli UTH-tutkimuksen mukaan ulkomaalaistaustaisessa väestössä on suhteellisesti paljon korkeasti koulutettuja ja paljon matalasti koulutettuja. Koulutettujen maahanmuuttajien pääsyä työmarkkinoille hidastaa merkittävästi olemassa olevan osaamisen tunnistamisen ja aiemmin hankitun osaamisen hyväksi lukemisen toimimattomuus, prosessin hitaus ja tietämättömyys tutkinnon tunnistamisen käytännöistä ja täydennyskoulutusmahdollisuuksista. Korkeakoulutetuilta maahanmuuttajilta on toisinaan edellytetty vastaavan tai suomalaisen tutkinnon suorittamista uudelleen tai heidät on ohjattu suorittamaan alempaa suomalaista tutkintoa. Yhtenä tutkintojen tunnistamisen haasteena on nopeasti kasvanut hakemusmäärä ja tiedontarve lähtömaissa suoritetuista tutkinnoista. 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.

TE-toimistojen palveluissa maahanmuuttajat osallistuvat kotoutumiskoulutuksen ohella valmennuksiin (työnhaku-, työhön- ja uravalmennukset), työ- ja koulutuskokeiluihin sekä ammatilliseen työvoimakoulutukseen. Pellervon taloustutkimuksen vuoden 2014 tutkimuksen ja Tampereen yliopiston työelämän tutkimuskeskuksen keväällä 2017 julkistettavan tutkimuksen mukaan maahanmuuttajia ohjataan kuitenkin vähäisästi TE-toimiston muihin palveluihin kuin kotoutumiskoulutukseen, vaikka niiden vaikuttavuus maahanmuuttajien kohdalla on lähes sama kuin kantaväestöllä. Etenkin ammatillinen työvoimakoulutus, työharjoittelu ja palkkatuki ovat selvästi edistäneet maahanmuuttajien työllistymistä, ja niitä tulisi kohdistaa useammalle kotoutujalle ja nykyistä aikaisemmin. Ammatillinen työvoimakoulutus on usein vaikuttavin toimenpide työllistymisen kannalta, ja ammatillisen työvoimakoulutuksen lisääminen kotoutumisaikana nopeuttaisi ja lisäisi maahanmuuttajien siirtymistä työmarkkinoille. Myös varhaiset kontaktit työelämään parantavat selvästi maahanmuuttajien työllistymistä. Maahanmuuttajien työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusta kartoittavan selvityksen mukaan mitä enemmän maahanmuuttajalle kertyy työkokemusta jo kotoutumisjaksolla, sitä todennäköisempää hänen työllistymisensä on.

Joka viides korkea-asteen suorittanut ulkomaalaistaustainen työllinen toimii työntekijäammateissa, kun suomalaistaustaisilla vastaava osuus on vain muutama prosentti. Suomessa asuvat kansainväliset osaajat ovatkin vielä pitkälti hyödyntämätön resurssi innovaatioiden ja kasvun vauhdittamisessa. Kansainväliseen osaamiseen liittyvät palvelut eivät ole muodostuneet rakenteelliseksi osaksi yritysten kasvun ja kansainvälistymisen palveluita ja 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.

Samalla kun osa maahanmuuttajista työllistyy nopeasti tai tarvitsee vain lyhytaikaista tukea työllistymiselleen, osalla polku työmarkkinoille on pitkä. 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. 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 kokonaisuutta voidaan jatkossa tukea enintään 24 kuukauden sijaan 48 kuukauden ajan, jos opintojen tavoitteena on perusopetuksen oppimäärän suorittaminen. Muutoksella oli tarkoitus edistää erityisesti maahanmuuttajien koulutuksellista yhdenvertaisuutta, kotoutumista ja työllistymismahdollisuuksia. Muutos koski etenkin oppivelvollisuusikäisiä ylittäneitä maahanmuuttajanuoria ja nuoria aikuisia, joiden kohdalla opintojen enimmäistukiaika ei puutteellisen koulutustaustan vuoksi ole ollut riittävä perusopetuksen loppuunsaattamiseen. Muutoksen tarkoituksena oli pidemmällä aikavälillä estää myös työelämästä syrjäytymistä, koska peruskouluopintojen loppuunsaattaminen edistäisi kotoutujan mahdollisuutta päästä jatkokoulutukseen ja sitä kautta työelämään.

Osalla maahanmuuttajista on rajoitteita työkyvyssä tai fyysisen tai psyykkisen terveyden haasteita, hankala elämäntilanne ja traumataustaa, jolloin he saattavat päätyä kertaamaan samoja koulutuksia ilman merkittävää etenemistä opinnoissa. Tälle ryhmälle on tarpeen kehittää nykyistä joustavampia tapoja opiskella sekä yhdistää niihin tarvittaessa sosiaali- ja terveyspalveluita.

Maahanmuuttajaperheiden kotoutuminen

Valtaosa Suomeen muuttavista henkilöistä on perheenperustamasiässä, ja perhe on kotoutumisen myönteinen voimavara. Perheen ja sukupuolen vaikutus maahanmuuttajien kotoutumiseen tulee huomioida kaikessa palvelujen ja viranomaisten asiantuntemuksen kehittämisessä.

Maahanmuutto on monissa perheissä mullistava elämäntilanne. Suomen-/ruotsinkielen taidon puute kotoutumisen alkuvuosina, yhteiskunnallisten rakenteiden vieraus ja sosiaalisten verkostojen vähäisyys ovat haasteita, joissa vastaanottavan yhteiskunnan on annettava tukensa perheen tarpeiden mukaiseen kotoutumiseen. Perheen sisäisiä ristiriitoja saattaa syntyä esimerkiksi vanhempien ja lasten välillä tai puolisojen kesken, mikäli perheenjäsenet kotoutuvat hyvin eri tahtiin tai mikäli jonkun perheenjäsenen kotoutumisessa on haasteita. Joissakin tapauksissa ongelmia voi muodostua esimerkiksi erilaisista kulttuureihin liittyvistä kotiolosuhteista ja perhemalleista. Mikäli puoliso ei tue vaimon osallistumista kotoutumista tukeviin opintoihin ja muihin palveluihin, saattaa asiointi esimerkiksi kunnallisissa palveluissa jäädä vieraaksi. Tämä vaikeuttaa sosiaalisten kontaktien luomista ja osallisuutta suomalaisessa yhteiskunnassa. Erityisen haavoittuvassa asemassa ovat perheväkivallan uhrin. Samalla kun kulttuurinen moninaisuus on hyvä huomioida palveluissa, niitä ei kuitenkaan pidä sellaisenaan hyväksyä mahdollisten ongelmien selitysmalleiksi.

Erityisesti kotona lapsia hoitavien vanhempien, usein äitien elämäntilanteeseen soveltuvien työ- ja koulutusmahdollisuuksien puute, kielitaidon puute ja yhteiskunnan vieraus, sosiaalisten verkostojen puute sekä kulttuureihin liittyvät asenteet, tottumukset ja perhemallit puute voivat muodostaa esteitä kotoutumisen ja työllistymisen etenemiselle ja hankaloittaa arjen asioiden hoitamista kodin ulkopuolella. Vanhempien, erityisesti äitien, rooli koko perheen onnistuneessa kotoutumisessa on todennettu useissa tutkimuksissa ja selvityksissä. Maahanmuuttajaperheissä lapset oppivat usein kielen vanhempiaan nopeammin ja joutuvat toimimaan tulkkina vanhempiensa ja kantaväestön välillä. Kielen vajavaisesti hallitsevat vanhemmat eivät usein pysty täysipainoisesti tukemaan lapsiaan ja nuoriaan yhteiskunnan toimintaan osallistumisessa. Kaikkien perheenjäsenien 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. Hankerahoituksella on kehitetty kotona lapsia hoitavien vanhempien koulutukseen hyviä malleja, jotka yhdistävät kieli- ja yhteiskuntakoulutuksen ja lastenhoidon. Koulutuksen systemaattinen järjestäminen edellyttää kuitenkin valtakunnallisia ratkaisuja koulutuksen järjestämisen rahoitukseksi. Kotivanhemmuus on

elämäntilanne, ja pitkällä tähtäimellä kotivanhempien kotoutumista tukemalla voitaisiin tukea myös heidän siirtymistään työmarkkinoille ilman, että kotona vietetty aika pidentää kotoutumisen käynnistymistä.

Työttömyys sekä työelämä- ja sosiaalisen statuksen lasku koettelevat osaa tänne muuttaneista miehistä. Käytännön työn kokemuksista ja kansainvälisistä tutkimuksista tiedetään, että miehet kokevat haasteekseen erityisesti perheen elättäjän rooliin liittyvät muutokset sekä usein edelliseen liittyen auktoriteetin ja kunnioituksen menetyksen. Miehen pitkittyneellä työttömyydellä on oletettavasti kielteinen vaikutus 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. Sukupuolen merkityksen ymmärtäminen ja siitä nouseviin erityistarpeisiin vastaaminen tulisi kuitenkin nähdä osana vaikuttavaa kotouttamistyötä.

Perheen kotoutumissuunnitelman avulla voidaan huomioida yksilöllisiä suunnitelmia paremmin perheen kokonaistilanne. Käytävissä ei ole tietoa, miksi perheiden, kotona lapsia hoitavien ja muiden kuin ilman huoltajaa olevien alaikäisten kotoutumissuunnitelmia ei ole juurikaan laadittu. Syynä saattaa olla, että perheiden kotoutumisen tukemisen nähdään tapahtuvan osana muita perheille, lapsille ja nuorille suunnattuja palveluita eikä koordinoidulle suunnitelmalle nähdä tarvetta. On myös mahdollista, ettei perheiden tai kotona lapsia hoitavien vanhempien alkukartoituksia ja kotoutumissuunnitelmia juurikaan laadita, koska kohderyhmää ei tavoiteta eikä heidän kotoutumisen edistämiseen ole ollut riittävästi saatavilla palveluita, joihin heitä voitaisiin ohjata.

Perheen kotoutumissuunnitelmassa määriteltyjen tukitoimien toteutuksessa esimerkiksi neuvolalla, varhaiskasvatuksella, koululla ja nuorisotoimella on keskeinen rooli. 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 näyttäviä hyötyvä 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-/ruotsinkielen sekä kotikielen kehitystä tuetaan tietoisesti. Myös avoimen varhaiskasvatuksen palveluilla tuetaan maahanmuuttajavanhempien ja -lasten kotoutumista ja sosiaalisten verkostojen rakentamista.

Koti ja koulu muodostavat oppivelvollisuusikäisen lapsen tärkeimmän viitekehyksen ja antavat valmiudet laajempaan yhteiskunnalliseen osallistumiseen. Koulun tavoitteiden, toimintatapojen ja koulutusjärjestelmän tunnetuksi tekemistä maahanmuuttajavanhemmille voidaan edistää määrätietoisella ja systemaattisella kodin ja koulun välisellä vuorovaikutuksella. Samoin oppilashuollolla, kuten koulukuraattoripalveluilla ja maahanmuuttajalasten muulla tuella on oleellinen merkitys lasten ja nuorten oppimisen edistymisessä.

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 keinoin voidaan rakentaa kohderyhmään luottamusta ja tätä kautta tukea maahanmuuttajaa rakentamaan sosiaalista verkostoa esimerkiksi järjestöjen ylläpitämässä matalan kynnyksen paikoissa ja tarjota tietoa yhteiskunnan palvelujärjestelmästä ja sinne hakeutumisesta.

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.

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 opetustoiminnassa 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 maahanmuuttajanuorten kielitaito vaihtelee ja kotimaisia kieliä heikosti osaavilla nuorilla on kasvanut riski jäädä koulutuksen ja työmarkkinoiden ulkopuolelle. Myös peruskoulun, ammatillisten opintojen ja lukion keskeyttäminen ovat kantaväestöä yleisempää maahanmuuttajanuorilla. Tämä koskee erityisesti lapsia ja nuoria, jotka muuttavat Suomeen peruskouluikäisenä tai tämän iän ylittäneinä.

Ulkomaalaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014 (UTH) -tutkimuksen mukaan erityisesti kouluiässä Suomeen muuttavien joukossa esiintyy enemmän kotoutumisen haasteita kuin muilla nuorilla. Kouluiässä muuttaneiden myöhempi työllisyysaste oli esimerkiksi alhaisempi kuin alle kouluikäisinä tulleiden tai 20–29-vuotiaina muuttaneiden. Tutkimuksen mukaan ulkomaalaistaustaisilla nuorilla koulutuksen ja työn ulkopuolella olevien osuus 15–29-vuotiaista (NEET-aste) oli jonkin verran suurempi (18 %) kuin suomalaistaustaisilla (11 %). Jos vanhempien koulutustausta otetaan huomioon, erot ulkomaalaistaustaisten ja suomalaistaustaisten nuorten välillä kuitenkin hävisivät.

Perusopetuksessa saadut valmiudet luovat perustan toisella asteella sekä koulutuksessa menestymiseen ja siirtymään työelämään. Valtiontaloudellisesta näkökulmasta perusopetuksen palveluista huolehtiminen on järkevää, sillä Valtiontalouden tarkastusviraston (2015) mukaan toimiva, maahanmuuttajataustaisten oppilaiden erityistarpeet huomioon ottava koulutusjärjestelmä on tehokas, jos ei jopa tehokkain, tapa integroida nuoret maahanmuuttajat yhteiskuntaan. PISA 2012 -tulosten mukaan sekä ensimmäisen että toisen sukupolven 15-vuotiaat nuoret jäivät keskimäärin osaamistasoltaan jälkeen ikäisistään nuorista, joilla ei ole maahanmuuttotustausta. Ennen kouluikää saapuneiden ensimmäisen sukupolven nuorten tulokset olivat jonkin verran parempia.

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 suoriutumiseen. Lisäksi ensimmäisen sukupolven maahanmuuttajista noin 60 prosenttia opiskelee omaa ikäluokkaansa alemmalla luokka-asteella, mikä osaltaan selittää tuloksia, jotka tehdään tietylle 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. Toisaalta maahanmuuttajataustaisilla nuorilla oli myönteisempi asenne ja voimakkaampi kuulumisen tunne koulua kohtaan kuin verokkiryhmillä. VTV suosittaa muun muassa kiinnittämään huomiota sekä ensimmäisen että toisen sukupolven maahanmuuttajaryhmien mahdollisen lisätuen tarpeeseen integraation ja jatko-opintovalmiuksien varmistamiseksi sekä perusopetuksen arviointikäytäntöihin.

Myös peruskoulun, ammatillisten opintojen ja lukion keskeyttäminen ovat maahanmuuttajanuorilla yli kaksi kertaa yleisempää kuin kantaväestöllä. Keskeyttämisen riski koskee etenkin lapsia ja nuoria, jotka muuttavat Suomeen peruskouluikäisenä tai tämän iän ylittäneinä. Tilanteen voidaan olettaa parantuvan aikuisten perusopetuksen käynnistämisen ja omaehtoisten opintojen tukiajan pidennyksen myötä. Omaehtoisten opintojen tukiaikaa pidennettiin vuoden 2017 alusta voimaantulleella lainmuutoksella siten, että opintojen muodostama kokonaisuutta voidaan jatkossa tukea enintään 24 kuukauden sijaan 48 kuukauden ajan, jos opintojen tavoitteena on perusopetuksen oppimäärän suorittaminen.

Kouluosuriutumista ja siirtymiä on pyritty helpottamaan muun muassa suomen-/ruotsinkielen tukiopetuksella, oman äidinkielen opetuksella sekä valmentavilla koulutuksilla. PISA 2012 -tutkimuksen mukaan noin puolet ensimmäisen sukupolven maahanmuuttajista oli osallistunut peruskoulun aikana suomen kielen tukiopetukseen. Toisen sukupolven maahanmuuttajilla prosenttiosuus oli hieman alhaisempi. Vastauksissa oli hajontaa sen mukaan, mistä maasta oppilas tai oppilaan äiti oli lähtöisin. Oman äidinkielen oppitunneille oli osallistunut niin ikään noin puolet maahanmuuttajataustaisista oppilaista. Myös tässä oli eroja sen mukaan, mistä maasta oppilas tai oppilaan äiti oli lähtöisin. Omalla äidinkielellä annettavaan opetukseen oli osallistunut noin kolmannes maahanmuuttajataustaisista oppilaista.

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 verokkiryhmät. Toisen polven tilanne oli edellä mainituilla mittareilla lähempänä kantaväestön nuoria, joskin hyvinvointi- ja terveyseroja oli vielä silloinkin.

Nuorten varhaisen koulunkäynnin keskeyttämisen syynä on kielellisten vaikeuksien ohella usein myös halu siirtyä työelämään. Ulkomaalaistaustaisilla naisilla myös varhainen perheellistyminen hidastavat opiskelun

aloittamista ja työelämään siirtymistä. Maahanmuuttajanuoret jäävät myös selvästi kantaväestön nuoria useammin opintojen nivelvaiheissa vaille koulutuspaikkaa ja jatkossa erityistä huomiota tulee edelleen kiinnittää opintojen nivelvaiheiden sujuvoittamiseen. Samalla maahanmuuttajanuorten kouluttautumista tulee edistää tukemalla kielen kehitystä muun osaamisen kehittämisen rinnalla, jotta kielitaito ei muodostaisi esteitä koulutukseen pääsylle tai opinnoissa etenemiselle.

Yli 17-vuotiaat kotouttamisen piirissä 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. 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. Tilanne on yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelmallinen. Tilannetta korjaamaan on luotu lukiokoulutukseen valmistava koulutus (yksi lukuvuosi), jota on ollut mahdollista järjestää syyslukukaudesta 2014 alkaen.

Työ- ja elinkeinoministeriön kyselyssä TE-toimistoille maahanmuuttajanuorten tilanteesta keväällä 2014 selvitettiin sitä, miten nuorisotakuun tavoitteet ovat toteutuneet maahanmuuttajanuorten osalta ja miten TE-toimistot tukevat yhteiskuntatakuun toteutumista. Maahanmuuttajanuorten tukemiseksi on monilla alueilla perustettu eri toimijoiden välisiä verkostoja, joissa toimivat TE-toimistot, kunnat, hankkeet, etsivä nuorisotyö, koulutusorganisaatiot, järjestöt, työnantajat ja yritykset. Koulutustakuun toteutuminen osana vuonna 2013 voimaantullutta nuorisotakuuta on todennäköisesti osaltaan parantanut nuorten ohjautumista koulutukseen ja töihin. Maahanmuuttajataustaiset nuoret itse kokevat kyselyn mukaan kielitaidon ja ennakkoluulojen olevan suurimpia työllistymisen esteitä.

Maahanmuuttajanuorten kielitaidon ja terveydellisten ja sosiaalisten tukipalveluiden varmistaminen helpottavat kotoutumisen etenemistä ja osallisuutta yhteiskunnassa. Tarvitaan monien viranomaisten verkostotyötä sekä ammattilaisten koulutusta ja täydennyskoulutusta, joissa kiinnitetään huomiota erityisesti ensimmäisen sukupolven lasten ja nuorten koulunkäynnin ja sosiaalisen integraation tukemiseen. Tilastotutkimuksen mukaan vieraskielisten nuorten aikuisten NEET-aste (nuoret jotka eivät ole töissä, koulutuksessa eivätkä kursseilla) vähenee selvästi iän myötä. Peruskoulun päättämisen jälkeen syrjässä olevien prosentuaalinen osuus on suurimmillaan. Riittävä ohjaus ja neuvonta sekä mahdollisuus parantaa suomen-/ruotsinkielen taitoa ovat olennaisia tekijöitä, jotka auttavat nuorta löytämään paikkansa suomalaisessa yhteiskunnassa.

Maahanmuuttajien terveys ja hyvinvointi ja kotoutumisen edistäminen sosiaali- ja terveystaloudissa

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

Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014 -tutkimuksen mukaan ulkomaalaiset raportoivat vähemmän tyydyttymätöntä palveluntarvetta kuin koko Suomen väestö. UTH-tutkimuksen mukaan pakolaisina tulleiden kokonaistilanne näyttää kuitenkin monilla mittareilla heikommalta verrattuna muihin taustaryhmiin: joka neljäs pakolaistaustainen koki jonkin terveystarpeiden 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 sosiaalisia 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 pystyttyä järjestämään riittävässä määrin. Muilta osin

Valtiontalouden tarkastusviraston 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 tietotaitoa kulttuurisensitiivisyydestä on tarpeen kasvattaa, samoin monikulttuurisuusammattilaisten tietotaitoa mielenterveyden tukemisesta.

Raportin mukaan sosiaali- ja terveyspalveluihin kohdistuvaa ohjausta tulee vahvistaa ja selkiyttää. Myös tulkkien käyttöä koskevalle ohjeistukselle on sosiaali- ja terveydenhuollossa raportin mukaan tarve. Maahanmuuttajille tarjottavien palvelujen kehittämisessä voitaisiin vahvistaa heille suunnattua omakielistä ohjausta ja neuvontaa sekä hyödyntää positiivista erityiskohtelua. Maahanmuuttajien erityiskohtelua olisi esimerkiksi, että palveluja annettaessa maahanmuuttajille varataan enemmän vastaanottoaikaa, heille järjestetään tulkkaus tai annetaan 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 voitaisiin tukea terveyteen ja hyvinvointiin liittyvän tiedon ja palveluiden välittämisessä. Jatkossa maahanmuuttajien terveyttä ja hyvinvointia on tarkoitus seurata osana alueellista terveys- ja hyvinvointitutkimusta (ATH).

Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaiset kokevat, ettei maahanmuuttajiin liittyvää täydennyskoulutusta ole riittävästi tarjolla ja että resurssien puutteen vuoksi koulutuksiin on vaikea osallistua. Kotouttamisen osaamiskeskus tarjoaa tietoa ja työvälineitä, joista on jokapäiväistä ja konkreettista hyötyä maahanmuuttajien parissa työskenteleville. Osaamiskeskus tukee myös henkilöstön maahanmuutto-osaamisen kehittämistä sosiaali- ja terveydenhuollossa. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä säätelevässä laissa säädetään, että terveydenhuollon järjestämistä vastaavien sosiaali- ja terveysalueiden tehtävänä on omalta osaltaan huolehtia myös henkilöstön koulutuksen ja osaamisen ennakoinnista ja kehittämisestä. Tämä edellyttää alueellisen yhteistyön tiivistämistä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen kanssa koulutuksen suunnittelussa ja sisällöllisessä kehittämisessä.

Maahanmuuttajataustaisten nuorten terveyttä ja hyvinvointia kartoitettiin *Kouluterveyskyselyssä 2013*. Maahanmuuttaja-taustaiset nuoret ovat heterogeeninen ryhmä, eivätkä kaikki heistä ole avun tarpeessa, mutta heidän joukossaan on nuoria, jotka tarvitsevat erityistä tukea. Ensimmäisen sukupolven maahanmuuttajanuoret erottuivat selvästi muista ryhmistä, mikä kertonee erityisesti uuteen maahan asettumisen ja kotoutumisen alkuvaiheen mukanaan tuomista vaikeuksista. Ensimmäisen sukupolven nuorten vanhemmat olivat muita yleisemmin työttömänä. Lisäksi nämä nuoret kokivat terveytensä heikommaksi ja kokivat enemmän kisaamista ja yksinäisyyttä kuin muut nuoret, olivat yleisemmin väsyneitä ja oireilivat muita nuoria yleisemmin. He myös kokivat saavansa apua koulunkäyntiin ja opiskeluun liittyvissä vaikeuksissa muita nuoria harvemmin. Lisäksi he arvioivat oppilashuollon palveluihin pääsemisen, koululääkärin vastaanotolle pääsemistä lukuun ottamatta, vaikeammaksi kuin muut nuoret.

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 vertaistoiminnassa, joita myös maahanmuuttajien omat yhdistykset toteuttavat. Taide- ja kulttuuritoiminta lisää vuorovaikutusta ja kulttuurienvälistä vuoropuhelua ja madaltaa maahanmuuttajien kynnystä päästä nopeammin 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.

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 saamisen mukaan kulttuuritoimintaan. Haasteet tavoitettavuudessa koskivat erityisesti vanhempia ikäryhmiä, päivähoiton 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 nuoritoiminnan haasteena. Lisäksi liikuntapalveluissa koettiin, että maahanmuuttajilla ei ole aina riittäviä valmiuksia, esimerkiksi liikuntataidoissa, lähteä mukaan liikuntatoimintaan. Myös tilojen riittävyys ja kulttuurierot nousivat liikuntatoiminnassa esille.

Liikunta-alalla maahanmuuttajien kotoutumista on tuettu opetus- ja kulttuuriministeriön kehittämissuunnitelman mukaisen monivuotisen toimenpidekokonaisuuden avulla. Lisätukea on osoitettu erityisesti maahanmuuttajalasten ja -nuorten toimintaan, aikuisten maahanmuuttajien terveyttä edistävään liikuntatoimintaan sekä urheilu- ja liikuntaseurojen toimintaan maahanmuuttajille.

Haavoittuvassa asemassa olevat ja ikääntyneet maahanmuuttajat

Maahanmuuttajat ovat hyvin heterogeenisen ryhmä, ja heidän joukossaan voi olla eri syistä haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä, joiden erityistarpeet tulee ottaa palveluissa huomioon. Haavoittuvassa asemassa oleville erityisryhmille tarjottavien palveluiden saatavuus vaihtelee alueittain suuresti ja on tarpeen kehittää palveluita sekä sisällöllisesti että alueellisesti vastaamaan eri ryhmien tarpeisiin. Myös ryhmien tavoittamista ja ohjausta sopivaan palveluun tulee kehittää. 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. Viranomaisilla tulee olla riittävästi osaamista tunnistaa väkivaltaa kohdanneiden maahanmuuttajanaisten tarpeita sekä puuttua ja ehkäistä väkivaltaa. Järjestöillä on keskeinen rooli maahanmuuttajanaisten kotoutumisen tukemisessa.

Vammaiset maahanmuuttajat muodostavat erityisen haavoittuvan ryhmän. Viranomaispalveluissa tulee kiinnittää erityistä huomiota vammaisten maahanmuuttajien pääsyyn palveluihin. Viime vuosina vammaisten maahanmuuttajien ohjausta ja neuvontaa on kohennettu 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 hankepohjaista kunnan tai järjestöjen toteuttamaa. Järjestöjen antamat neuvontapalvelut, kielenopetus, yhteiskuntatietous, virkistystoiminta sekä käänös-, tulkkaus- ja asioimisapu ovat ikääntyville maahanmuuttajille ensiarvoisen tärkeitä. Ikääntyneet maahanmuuttajat voivat osallistua myös vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämään kielikoulutukseen esimerkiksi työväenopistoissa.

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

Maahanmuuttajien asuminen

Pienituloisina vasta maahan tulleet maahanmuuttajat asettuvat usein asumaan asuinalueille, joilla on tarjolla edullisia vuokra-asuntoja ja maahanmuuttajataustaisia verkostoja. Koska maahanmuuttajien perheet ovat yleensä suurempia kuin kantaväestön, he tarvitsevat myös suurempia asuntoja, joka voi myös olla osaltaan keskittymisen ja tietyille alueille tai taloihin hakeutumisen taustalla. Heikomman työllisyyden ja alhaisemman tulotason takia monen maahanmuuttajan mahdollisuudet toimia asuntomarkkinoilla sekä valita asuinalueensa ja asunnon hallintamuoto ovat rajalliset, ja he ovatkin tyypillisesti yliedustettuina valtion tukemassa vuokra-asutokannassa ja aliedustettuina omistusasunnoissa.

Sosioekonominen segregatio asuntomarkkinoilla on seuraus tulonjaon, työllisyyden, koulutuksen ja hyvinvoinnin epätasaisesta jakautumisesta, ja näkyy osattomuuden keskittymisenä tietyille, tavallisesti asuntomarkkina-asemaltaan heikoimmille alueille. Eriytymiskehityksen ehkäisemiseksi vuokratulovaltaisilla asuinalueilla olisi kiinnitettävä erityistä huomiota palveluiden saatavuuteen, koulutusmahdollisuuksiin ja

julkisen liikenteen yhteyksiin, sillä näillä kaikilla voidaan vaikuttaa eriytymiskehityksen lähtökohtaisiin syihin ja työllistymismahdollisuuksiin. Samoin alueiden asuntokannan monipuolistamiseen muun muassa täydennysrakentamisella on syytä panostaa ja uudet alueet on lähtökohtaisesti rakennettava asuntokannaltaan ja asujaimistoltaan monipuolisiksi. Tasapuolisten kotoutumismahdollisuuksien näkökulmasta on keskeistä, että kotoutumista tukevia palveluita on saatavilla eri puolilla Suomea ja maahanmuuttajilla on mahdollisuuksia asettua asumaan myös pienemmille paikkakunnille.

Hyvät väestösuhteet, asenneilmapiiri ja osallisuus

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 edistämässä sekä osallisuuden tukemisessa on vahvistunut viime vuosina. Esimerkiksi vuoden 2015 ennätyksellisen 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 maahanmuuttajaneuleita tarpeellisina ja 57 % korosti tarvetta säännönmukaiselle keskustelulle kunnan myöntämien avustusten haun yhteydessä.

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.

Väestösuhteiden toteutumista Suomessa on kartoitettu oikeusministeriön teettämässä, keväällä 2017 valmistuneessa raportissa. Raportissa kartoitetaan hyvien väestösuhteiden toteutumista aiempien tutkimusten sekä seitsemällä vastaanottokeskuspaikkakunnalla toteutetun kyselyn valossa. Kartoituksessa lähestytään väestösuhteita kokonaisvaltaisesti huomioiden asenteet, vuorovaikutus, osallisuus ja turvallisuuden tunne.

Asenteista maahanmuuttajia kohtaan on tehty kattavia tutkimuksia vuodesta 1987 lähtien. 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.

Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunnan mielipidekyselyssä vuodelta 2016 suomalaisia huolestutti rasismi enemmän kuin maahanmuutto. Myös taloudellisen tiedotustoimiston (TAT) Kansan arvot - tutkimuksen (2016) mukaan kaikenikäisistä suomalaisista yhä useampi tuomitsee rasismia. Enemmistö (60 %) suomalaisista on valmis puuttamaan rasistiseen käytökseen; naisilla on selkeästi miehiä matalampi kynnys puuttamiseen. Edellä mainitun oikeusministeriön vuonna 2017 toteuttaman kyselyn mukaan kaksi kolmasosaa vastaajista oli vähintään jokseenkin samaan mieltä sen kanssa, että naapuruston monikulttuurisuus on myönteinen asia.

Turvallisuuden tunteen yksi lähtökohta on se, että ihminen tulee hyväksytyksi omana itsenään, luottaa tulevaisuuteen, eikä koe syrjinnän tai väkivallan uhkaa. Poliisibarometrin (2016) tulosten mukaan turvattomuuden kokemukset ovat vähentyneet 2010-luvulla verrattuna aiempiin vuosiin. Nuorisobarometrin mukaan usein syrjityksi kokee tullessa 7 % Suomessa asuvista 15–29-vuotiaista, mutta maahanmuuttajataustaiset kokevat tullessa syrjityksi kantaväestöä useammin.

Oikeusministeriön selvitys vihapuheen ja häirinnän ilmenemisestä ja vaikutuksista vähemmistöryhmiin (2016) osoittaa, että vihapuhe ja häirintä vaikuttavat vahvimmin kohteeksi joutuneiden turvallisuuden tunteeseen (61 %) ja psyykkiseen terveyteen (52 %) sekä viranomaisluottamukseen (31 %). Poliisin tilastoimien epäiltyjen viharikosten määrä kasvoi 52 % vuodesta 2014 vuoteen 2015. Suurin osa vuonna 2015 poliisin tietoon tulleista epäillyistä viharikoksista sisälsi rasistisia piirteitä (79 %).

Vuorovaikutuksen puute erilaisten ihmisten kanssa voi johtaa yhteisöjen eriytymiseen, jolloin ymmärtämys muita kohtaan voi vähentyä ja stereotyyppit sekä kielteiset asenteet voivat voimistua. Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) vuoden 2015 ATH-tutkimuksen mukaan maahanmuuttajataustaisilla

yksinäisyyden kokeminen vaihtelee etnisen taustan mukaan. Osallisuutta voidaan tarkastella esimerkiksi katsomalla maahanmuuttajien osallistumista päätöksentekoon. Oikeusministeriö on selvittänyt maahanmuuttajien äänestyskäyttäytymistä vuoden 2012 kunnallisvaalien perusteella. Kunnallisvaaleissa äänioikeutettujen ulkomaisten kansalaisten äänestysaktiivisuus on ollut vuosien 1996–2012 kunnallisvaaleissa 20 prosentin tuntumassa. Vuoden 2012 kunnallisvaaleissa Suomen kansalaisten äänestysprosentti oli noin 59. Suomalaisten ja Suomessa etnisiin vähemmistöihin kuuluvien äänestysintoa selittävät osin samat tekijät, kuten sosioekonominen asema.

Osallisuuden lisäämiseksi on tärkeää vahvistaa myös maahanmuuttajien omien järjestöjen toimintaedellytyksiä. Maahanmuuttajajärjestöt voivat toimia viranomaisten ja muiden järjestöjen yhteistyökumppaneina, mutta ne voivat toimia myös yhteisöjen oman äidinkielen ja kulttuurin säilyttämisen ja kehittämisen väylinä sekä tarjota vertaistukea 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 vahvemmin, että nykyinen kuntaan ohjausjärjestelmä ei toimi kaikilta osin toivotulla tavalla.

ELY-keskusten ja kuntien välisiin sopimuksiin perustuvaan kuntaan ohjaamiseen liittyy useita vaiheita ja toimijoita, mikä hidastaa erityisesti muuttoa vastaanottokeskuksista kuntiin. Myös vastaanottopäätösten tekeminen kunnanvaltuustoissa hidastaa prosessia. Oleskeluluvan saaneiden henkilöiden pitkittynyt oleskelu vastaanottokeskuksessa on kallista ja hidastaa kotoutumisen alkua.

ELY-keskukset tuntevat alueensa kunnat ja yhteistyö ELY-keskusten ja kuntien välillä on ollut pääosin toimivaa sekä kuntaan osoittamisessa että kotoutumisen edistämässä. Kuntien kanssa neuvoteltujen kuntapaikkojen sijainti ei kuitenkaan aina vastaa oleskeluluvan saaneiden henkilöiden tarpeita. Esimerkiksi pienemmillä paikkakunnilla voi jatkokoulutus- ja työllistymismahdollisuudet sekä oman yhteisön tuki olla suurempia paikkakuntia vähäisempiä.

Sopimuspaikkojen puutteen vuoksi Maahanmuuttovirasto on ohjeistanut vastaanottokeskuksia avustamaan omatoimiseen muuttoon kykeneviä ja osa oleskeluluvan saaneista muuttaa joka tapauksessa itsenäisesti ilman viranomaisapua sinne, mistä asuinpaikat löytyvät. Vuonna 2015 turvapaikkaa hakeneista ja oleskeluluvan saaneista noin kolmasosa on muuttanut kuntaan sopimusperusteiselle kuntapaikalle, noin kolmasosa vastaanottokeskuksen avustamana ja noin kolmannes itsenäisesti.

Vastaanottokeskusten sijainnilla on erittäin suuri vaikutus siihen, minne oleskeluluvan saanut asettuu asumaan muuttaessaan pois vastaanottokeskuksesta. 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. Vuoden 2015 kasvaneesta turvapaikanhakijoiden määrästä oleskeluluvan saaneista 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 kohdistuu pääkaupunkiseudulle ja lähes 40 prosenttia viiteen suurimpaan kaupunkiin. Vastaanottokeskusten sijoittelussa ei ole juurikaan huomioitu kuntaan sijoittumisen tai kotoutumisen lähtökohtia. Erityisesti itsenäinen muutto pääkaupunkiseudulle ja muihin suurempiin kaupunkeihin on johtanut siihen, että moni näistä kaupungeista ei ole sitoutunut määrälliseen sopimukseen ELY-keskuksen kanssa, vaan on tehnyt ns. avoimen sopimuksen, jossa vastaanotettavien henkilöiden lukumäärää ei määritellä.

Itsenäisesti muuttaville, oleskeluluvan saaneille järjestetään 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 tilastoviive, eli kaikki kuntiin muuttaneet eivät vielä näy viimeisimmässä asunnottomuustilastoissa.

Ilman huoltajaa maassa olevat alaikäiset

Lapsen oikeuksien näkökulmasta ilman huoltajaa tulleita alaikäisten osalta 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.

Yksin 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. Yksin tulleiden lasten kotoutumispolku alkaa jo vastaanottovaiheessa muun muassa kielen opiskelun osalta. Koulutus on yksintulleille 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, sillä perheryhmäkoteihin sovelletaan tietyin osin lastensuojelulakia. VTV:n raportissa kiinnitetään huomiota myös siihen, että lastensuojelulain soveltaminen ryhmä- ja perheryhmäkotien lapsiin on aiheuttanut epäselvyyttä. Perheryhmäkotien yhteistyö kunnan lastensuojelun kanssa ei ole aina toiminut toivotulla tavalla ja lakien väliset suhteet ja eri viranomaisten tehtävät vaativat selventämistä. 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, yksiköiden perustamisprosessin hitautta ja kankeutta, kuntien vastahankaisuutta sekä ohjauksen ja valvonnan työnjaon epäselvyyttä. Selvityksen 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.

Pitkällä tähtäimellä parhaimpana pidettiin siirtoa osaksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. Lapsiin kohdistuvien vaikutusten ja lapsen edun arviointi katsottiin kuuluvan luonnollisina osina sosiaalihuoltoon. Lastensuojelullinen ja sijaishuoltoon liittyvä osaaminen sekä laitosten valvonta perustelevat myös siirtoa sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuuteen.

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

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on säätää kotoutumisen edistämisestä selkeästi ja johdonmukaisesti ottaen huomioon maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuolto- sekä aluekehitys- 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 terveyden ja hyvinvoinnin 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 ja yhteiskunnallista osallisuutta sekä hyvinvointia, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa samoin kuin

maakunnan ja sen alueella olevien kuntien elinvoimaisuutta ja kansainvälistymistä. Järjestöjen, elinkeinoelämän ja muun kansalaisyhteiskunnan rooli kotoutumisen edistämässä on merkittävä ja esityksen tavoitteena on myös lisätä ja vahvistaa kotouttamisen kumppanuuksia.

Keskeiset ehdotukset

Kotoutumisen edistämisen suunnittelu, kehittäminen, yhteensovittaminen ja seuranta

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

Kotouttamisen kehittämisen kannalta keskeiset ministeriöt määrittelisivät jatkossakin 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. Maakuntaudistuksen myötä valtion kotouttamisohjelmassa tulisi valtakunnallisten tavoitteiden ohella huomioida kotoutumispalveluiden yhdenvertainen ja riittävä saatavuus maakunnissa.

Esityksen mukaan maakunnalla olisi yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä, suunnittelusta ja seurannasta maakunnassa. Lisäksi maakunnalle säädettäisiin velvollisuus ottaa huomioon sen alueella olevan maahanmuuttajaväestön tarpeet ja kotoutumisen edistäminen maakunnan yleisessä suunnittelussa, toiminnassa ja seurannassa. Maakunnan olisi suunnittelussaan asetettava kotoutumista edistävien palveluiden järjestämiseen ja tuottamiseen liittyvät maahanmuuttajien työllisyyttä ja yrittäjyyttä, osallisuutta, hyvinvointia ja yhdenvertaisuutta sekä hyviä väestösuhteita edistävät valtakunnalliset tavoitteet huomioivat tavoitteet sekä määriteltävä tavoitteita tukevat toimenpiteet ja vastuutahot. Maakunta yhteen sovittaisi kotoutumisen suunnittelun alueensa kuntien kanssa. Maakunta vastaisi yhteistyössä kunnan ja muun viranomaisen kanssa alueen maahanmuuttajaväestöä koskevan tiedon tuottamisesta ja sen hyödyntämisestä eri toimijoiden välillä kotoutumista edistävien palveluiden suunnittelussa ja toteuttamisessa.

Kotoutumisen suunnittelu ja kehittäminen yhteen sovitettaisiin maakunnan muun suunnittelun kanssa, keskeisinä osa-alueina aluekehitys ja hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen. Maakunnan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävistä esitetään säädettäväksi laissa sosiaali- ja terveyden huollon järjestämisestä ja aluekehittämisestä laissa aluekehittämisestä ja kasvupalveluista. Laissa aluekehittämisestä ja kasvupalveluista kotouttamisen esitetään kytkettäväksi aluekehityksen osa-alueeksi, ja kotouttamisen suunnittelu, kehittäminen ja seuranta otettavaksi huomioon lain aluekehitystä koskeissa säännöksissä. Samalla kotoutumislaissa huomioitaisiin maahanmuuton merkitys osana maakuntien kansainvälistymisen ja elinvoimaisuuden kehitystä. Tarvittaessa maakunta laatisi maakuntastrategiaa, alueiden kehittämisen maakuntaohjelmaa ja alueellista hyvinvointikertomusta täydentävän maahanmuuton ja kotouttamisen maakuntaohjelman.

Kuntien tehtäväkentässä tapahtuu sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntaudistusten johdosta merkittäviä muutoksia, jotka otetaan esityksessä huomioon. Kunta säilyy jatkossakin keskeisenä kotoutumisen toimijana eikä esityksellä muutettaisi kunnan yleisvelvoitetta vastata kunnan maahanmuuttaja-asukkaiden kotoutumista edistämistä palveluiden suunnittelusta ja kehittämisestä kuntatasolla. Laissa määriteltäisiin kunnan kotoutumisen suunnittelun ja kehittämisen sisältö. Kunnan olisi otettava huomioon maahanmuuttajien osallisuutta, työllisyyttä, hyvinvointia ja yhdenvertaisuutta koskevat tavoitteet ja toimenpiteet sekä hyvien väestösuhteiden edistäminen kunnassa.

Kotoutumisen edistäminen tulisi ottaa huomioon kuntastrategiassa ja kunnan talousarviossa ja -suunnitelmassa, keskeisesti osana kunnan elinvoimaisuuden sekä asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä. Sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksessakin kunnilla säilyisi yleinen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävä. Kunnan on seurattava asukkaitensa elinoloja, hyvinvointia ja terveyttä sekä niihin vaikuttavia tekijöitä myös väestöryhmittäin, ml. maahanmuuttajat. Kunnan tai useamman kunnan yhdessä tulisi laatia kotoutumisen suunnittelun ja kehittämisen edistämiseksi ja monialaisen yhteistyön vahvistamiseksi kuntastrategiaa ja kunnan talousarviota ja -suunnitelmaa kunnan täydentävä kotouttamisohjelma. Erillinen kotouttamisohjelma voitaisiin kuitenkin jättää perustellusta syystä laatimatta esimerkiksi sen vuoksi, että kotouttamisen suunnittelun sisältö olisi tullut kattavasti jo kuntastrategiassa määriteltyä.

Sekä maakunnan että kunnan maakunnan olisi kehitettävä kotouttamista monialaisena yhteistyönä. Lisäksi maakunnan olisi valmisteltava maahanmuuton ja kotouttamisen maakuntaohjelma yhteistyössä kuntien, muiden maakunnan viranomaisten sekä alueiden kehittämiseen osallistuvien yhteisöjen ja järjestöjen sekä muiden tahojen kanssa.

Kotoutumispalvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyyden toteutumista seurattaisiin valtakunnallisesti ja maakunnittain. Tältä osin kotoutumisen kokonaisuutta käsiteltäisiin aluekehityksen ja kasvupalveluiden osa-alueena laissa aluekehityksestä ja kasvupalvelusta tarkoitetussa neuvottelukunnassa sekä valtion ja maakunnan välisissä aluekehityksen ja kasvupalveluiden neuvottelussa. Maakunnan olisi myös laadittava järjestämismääräyksiin 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 järjestämismääräyksiin olevia kasvupalveluita ja sosiaali- ja terveyspalveluita, kunnallisia peruspalveluita ja kansallista koulutusjärjestelmää sekä muina kotoutumista edistävinä palveluina. Maakunnalle säädettäisiin velvollisuus vastata siitä, että kotoutumista edistäviä palveluita järjestettäisiin osana maakunnan järjestämismääräyksiin kasvun- ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin maakunnassa ja esiintyvä tarve edellyttää. Maakunta vastaisi lisäksi yhteistyössä kunnan ja muiden viranomaisten kanssa palveluiden yhteensovittamisesta ja siitä, että palveluista muodostuu asiakkaille sujuvat kokonaisuudet ja palveluketjut.

Kunnalla säilyisi velvoite järjestää kotoutumista edistäviä palveluita osana kunnallisia peruspalveluita ja muina kotoutumista edistävinä palveluina sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä maahanmuuttajien palvelutarvetarve edellyttää. Niin ikään kunnalla säilyisi velvoite asukkaiden kotoutumista tukevien palveluiden yhteensovittamisesta kunnassa eikä maakuntauudistuksella muutettaisi näitä kunnan yleisvelvoitteita.

Maakunta vastaisi järjestämismääräyksiin olevien kasvupalveluiden kotoutumista edistävästä palvelukokonaisuudesta sisältäen muun muassa alkukartoituksen, ohjauksen tarkoituksenmukaiseen työllistymistä, yrittäjyyttä, osaamista ja kotoutumista edistävään palveluun tai palveluntuottajalle sekä kotoutumissuunnitelman laatimisen kasvupalvelun asiakkaaksi rekisteröityneelle työttömälle työnhakijalle. Lisäksi maakunta vastaisi alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman järjestämisestä sosiaalipalveluna yhteistyössä kunnan kanssa kansainvälistä suojelua saaneelle henkilölle ja alaikäiselle maahanmuuttajalle. Maakunta tai kunta voisi järjestää kotoutumissuunnitelman myös muulle maahanmuuttajalle, jos tämän arvioidaan sitä tarvitsevan. Myös ohjausta kolmannen sektorin palveluihin ja elinkeinoelämän ja kansalaisyhteiskunnan roolia kotoutumisen palvelukokonaisuuden kumppanina vahvistettaisiin.

Sosiaali- ja terveydenhuolto- ja kasvupalvelu-uudistuksilla mahdollistetaan palveluiden tuotanto kilpailullisella monituottajamallilla sekä asiakkaan vapaus valita palveluntuottaja. Maakunta päättäisi markkinatilanteen mukaan millä tavoin palveluntuottajat valitaan ja vastaisi markkinapuutetilanteessa viimesijaisesti itse palveluiden tuottamisesta. Maakunta myös vastaisi siitä, että maahanmuuttaja-asiakas ohjattaisiin hänelle parhaiten soveltuvalla palveluntuottajalle tai muuhun kotoutumista edistävään palveluun, mikäli maahanmuuttaja ei pystyisi tarkoituksenmukaisella tavalla valinnanvapausoikeuttaan käyttämään.

Siltä osin kuin kotoutumispalveluita järjestettäisiin osana maakunnan järjestämismääräyksiin 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 luovutettiin ja ne siirrettiin soveltuvin osin maakunnan yleiseen valtiosuuteen. Yleiseen valtiosuuteen siirrettiin 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 valtiosuuteen.

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.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole vaikutusta valtion kotoutumisen edistämiseen budjetoidun rahoituksen yleistason, eikä kotoutumista edistävien palvelujen määrä esityksen myötä muutu. Kotouttamisen kustannuksiin vaikuttavat vahvimmin maahanmuuttajien määrä, ikärakenne, palvelutarve ja työllistymiskehitys. Sen sijaan esityksellä on vaikutuksia kustannusten jakautumiseen eri viranomaisten välillä. Sosiaali- ja terveydenhuollon siirtyessä maakuntien vastuulle osa voimassa olevan lain mukaan kunnalle korvattavista 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 sekä kuntien peruspalveluita. Esityksen tehokas toimeenpano edellyttäisi riittäviä voimavaroja kotouttamiseen sekä maakunnissa että kunnissa. Maakuntien rahoituslain (xx/2017) lähtökohtana on kattava valtion rahoitus kaikkien maakunnan järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien hoitamiseen. Maakuntien rahoitus laskettaisiin sekä asukaskohtaisesti että palvelujen tarvetta ja maakunnan olosuhdetekijöitä kuvaavien kertoimien perusteella. Asukasmäärään perustuvan rahoituksen painoarvo olisi 10 %, ikäryhmäkohtaiset tarvetekijät 37,526 %, sosiaali- ja terveystalouden tarvetekijät 48,161 %, hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen 1 %, asukastiheys 1,5 %, vieraskielisyys 1,4 %, kaksikielisyys 0,3 % ja saaristoisuus 0,113 %. Yleiskatteellinen valtion rahoitus vastaisi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä maakunnan muiden lakisääteisten tehtävien laskennallisia kustannuksia.

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 maakuntauudistuksen jälkeen, esimerkiksi vieraskielisten määrä säilyy edelleen peruskriteerinä.

Maahanmuuttajat otetaan huomioon myös maakuntien valtionosuuksien laskennallisissa tekijöissä. 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 määrätymisperusteena. Maakunnan vieraskielisyyskerroin lasketaan jakamalla maakunnan vieraskielisten osuus vastaavalla koko maan keskimääräisellä vieraskielisten osuudella. Vieraskielisellä tarkoitettaisiin henkilöä, joka on ilmoittanut väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 3 §:ssä tarkoitettuun väestötietojärjestelmään äidinkielekseen muun kielen kuin suomen, ruotsin tai saamen kielen. Vieraskielisten lukumäärässä otettaisiin huomioon kaikki ikäluokat. Kerrointa laskettaessa käytetään väestötietojärjestelmän tietoja vieraskielisten määrästä varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneeltä vuodelta. Vieraskielisyyskerroimen perushinnasta säädettäisiin vuosittain valtioneuvoston asetuksella.

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 valtion kunnille ja Kansaneläkelaitokselle pakolaisten vastaanotosta aiheutuviin kustannuksiin (momentti 32.70.30.), kotoutumiskoulutuksen hankinnasta, osaamiskartoituksista ja kielitaidon lähtötason arvioinnista aiheutuviin kustannuksiin (32.30.51.) sekä maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistämisen edistämiseen (32.70.03.). Lisäksi TEM hallinnoi kotoutumista edistäviä ESR-hankkeita, joiden puitteissa rahoitetaan kotoutumista edistävää toimintaa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokasta kohdennetaan määrärahat perusopetukseen valmistavaan opetukseen, perusopetuksen suomi/ruotsi toisena kielenä opetukseen ja tukiopetukseen sekä oman äidinkielen opetukseen (momentti 29.10.30.), ammatilliseen peruskoulutukseen valmentavaan koulutukseen (29.20.30), lukiokoulutukseen valmistavaan koulutukseen (29.10.30.) ja ammattikorkeakoulujen maahanmuuttajien valmentavaan koulutukseen (29.40.55.). Lisäksi OKM:n pääluokasta rahoitetaan

Suomessa asuvien ulkomaalaisten opetukseen, täydennyskoulutukseen, opiskelu- ja kielitaitoa kehittävään koulutukseen kansan- ja kansalaisopistoissa, avustuksia monikulttuurisuuden edistämiseen ja rasismien vastaiseen toimintaan sekä ammattitaitoilijoille suunnattuja apurahoja monikulttuurisuuden edistämiseen ja edistetään yhdenvertaisuutta ja kotoutumista liikunnan avulla.

Muiden ministeriöiden pääluokissa kotoutumisen edistämistä rahoitetaan osana muuta rahoitusta, esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriö ottamalla maahanmuuttajien tarpeet huomioon kehitettäessä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukokonaisuutta, oikeusministeriö rahoittamalla hyvien etnisten suhteiden neuvottelukunnan (ETNO) toimintaa, ympäristöministeriö rahoittamalla asuntotuotantoa ja asumista tukevia hankkeita. Sisäministeriö hallinnoi EU:n turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa (AMIF), jonka kansalliseen ohjelmaan perustuen rahoitetaan myös kotoutumisen edistämistä. Maa- ja metsätalousministeriö hallinnoi Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmaa, josta voidaan rahoittaa myös kotouttamista edistäviä hankkeita.

Esityksen mukaan valtio maksaisi maakuntaudistuksen jälkeenkin laskennallista korvausta pakolaisten vastaanotosta ja kotoutumista edistävien palvelujen järjestämisestä suoraan kunnille. Tulkitsemisesta aiheutuvat kustannukset sisällytettäisiin kunnille maksettaviin laskennallisiin korvauksiin, samoin alkukartoituksen järjestämisestä aiheutuva erillinen laskennallinen korvaus. Osa nykyisestä laskennallisesta korvauksesta siirrettäisiin maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen, mutta kunnalle maksettavaa laskennallisen korvauksen osuutta korotettaisiin tulkitsemisesta ja alkukartoituksesta aiheutuvien kustannusten osalta nykyistä tasoa vastaavasti. Voimassa olevan lain mukaisesta erillisestä tulkitsemisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta siis luovuttaisiin, samoin luovuttaisiin erillisestä kunnan alkukartoituksen järjestämisen laskennallisesta korvauksesta. Lisäksi pakolaisista ja paluumuuttajista maksettavien erityiskustannusten korvaamisesta pääosin luovuttaisiin ja ne siirrettäisiin maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen.

Maakuntaudistus 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.

Pakolaisille ja paluumuuttajille maksettava toimeentulotuki korvattaisiin edelleen täysimääräisesti, mutta perustoimeentulotuen osalta määräraha siirrettäisiin maksettavaksi Kansaneläkelaitokselle sosiaali- ja terveysministeriön pääluokasta. Asiaan liittyvää hallituksen esitystä valmistellaan sosiaali- ja työministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteistyönä. Perustoimeentulotuen määrän arvioidaan olevan 89 % toimeentulotuen kokonaisuudesta. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen rahoituksen osalta ei ole vielä tehty päätöstä, joten esitys täydentyy tältä osin myöhemmin.

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, ihmiskaupan uhrien auttamisesta aiheutuvia kustannuksia sekä maakunnan maksama täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki, ellei sitä tulla sisällyttämään yleiskatteelliseen rahoitukseen.

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. Kustannukset ovat viime vuosina vähentyneet, ja koska uusia ko. korvausten piiriin kuuluvia henkilöitä ei enää saavu Suomeen, lakkaavat kustannukset lähivuosina kokonaan. Pääosa maksetuista kustannuksista on sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksia, jotka siirtyvät maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen. Esityksen mukaan ko. korvauksia ei enää maksettaisi erityiskustannuksina. Arvion mukaan tällä ei ole juurikaan vaikutusta maakuntien kustannuksiin.

Kunnalle uudistuksen jälkeen 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 70 % laskennallisesta korvauksesta. Keskeisimmät uudistuksen jälkeen kunnan vastuulle jäävistä tehtävistä ovat asumisen, 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 tulkkaukseen ja käänöskuluihin. Maakuntien arvioitu osuus laskennallisesta korvauksesta ja tulkitsemisesta aiheutuvista kustannuksista siirtyisivät 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 kohdistuvasta sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannusten korvauksista luovuttaisiin. Erillisiin sopimuksiin perustuvasta kustannusten korvausten järjestelmästä luopuminen säästäisi hallinnollisia kustannuksia.

Toisaalta rahoitusmalliin liittyy myös riskejä. Tarvetekijät eivät kuvaa täydellisesti väestön tarpeita, jotka lisäksi muuttuvat ajassa. Rahoituksessa ei ole välineitä ottaa huomioon sellaisia alueellisia eroja sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksessa, joita laissa määritellyt tarvetekijät eivät tunnista. Esimerkiksi etenkin osalla kansainvälistä suojelua saavista henkilöistä voi olla tällaisia terveydentilaan liittyviä tekijöitä.

Maakuntien yleiskatteellisen rahoituksen suuruus on yhteensä noin 18,9 miljardia euroa. Momentilta 32.70.30. arvioidaan siirrettävän maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen vuonna 2019 noin 70,8 miljoonaa euroa. Maakunta päättäisi itsehallintonsa nojalla saamansa valtion rahoituksen kohdentamisesta tehtäviensä hoitamiseen.

Momentin 32.70.30. Valtion korvaukset kotouttamisesta (arviomääräraha) määrärahan arvioitu jakautuminen maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen ja ns. erillismomentille, kehys 2019

	Kehys 2019 (euroa)
Maakuntien yleiskatteellinen rahoitus	70 847 000
Ns. erillismomentti	145 810 000
Yhteensä	216 657 000

Uudistuksessa myös momentin 32.30.51. Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut (siirtomääräraha 2 v) määräraha, joka sisältää työvoimakoulutuksena järjestettävään kokoutumiskoulutukseen osoitetun määrärahan, siirtyisi osaksi maakuntien yleiskatteellista rahoitusta. Ns. kasvupalvelurahoituksen jakokriteereitä olisivat työttömät työnhakijat, työttömyysaste ja yritysten toimipaikat. Kotoutumiskoulutuksen määrärahoja on viime vuosina lisätty vastaamaan paremmin tarvetta, ja vuonna 2016 kotoutumiskoulutuksen pääsikin aloittamaan ilman merkittäviä viiveitä. Vuonna 2017 kotoutumiskoulutuksen määrärahasta siirrettiin 7 385 000 euroa opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokkaan. Tavoitteena on, että ammatilliseen koulutukseen valmentavaan koulutukseen voitaisiin siirtyä jo kuuden kuukauden kotoutumiskoulutuksen jälkeen.

Kotoutumiskoulutuksen määrärahat talousarvioissa (sis. täydentävät ja lisätalousarviot), euroa

2014	2015	2016 *	2017 *
45 000 000	52 000 000	90 480 000	87 621 000

* Vuodesta 2016 lukien määrärahaan sisältyy myös arvonlisäveron osuus

Myös ELY-keskuksille ja TE-toimistoille suunnatut toimintamenot siirrettäisiin osaksi maakuntien yleiskatteellista rahoitusta. ELY-keskuksissa kotoutumisen ja hyvien etnisten suhteiden edistämiseen kohdistuviin tehtäviin on viime 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. Myös suuri osa nykyisin viranomaispalveluina hoidettavasta toiminnasta siirrettäisiin markkinoilla tuotettavaksi, joten tältä osin toimintamäärärahoihin käytettävä määrä vähenisi ja markkinoille

siirrettävä kasvaksi. ELY-keskusten tehtävien määrään vaikuttaa myös, miten kuntiin ohjaaminen järjestetään. TE-palveluiden osalta arvioidaan, että viranomaisten nykyisin tuottamat tehtävät voisivat vähentyä 75–85 prosentilla nykyisestä, jos maakunnan viranomaistehtävien osuus olisi 15 prosenttia nykyisestä ja järjestämistehtävien 10 prosenttia. Varsinkin järjestämistehtävien osalta arvio on hyvin suuntaa antava ja tulee tarkentumaan vasta maakuntien käynnistäessä kasvupalveluiden eriyttämistoimet.

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, jonka avulla voidaan todentaa rahoituksen käytön alueelliset erot.

Maahanmuuttajaväestön kasvun myötä viranomaisten on varauduttava tulkitemistarpeiden määrän kasvuun. Tulkitemisestä aiheutuneet kustannukset on voimassa olevan kotoutumislain mukaan korvattu kunnille ilman aikarajaa. TE-toimistoissa ja Kansaneläkelaitoksessa tulkitemisestä aiheutuvat kustannukset on sisällytetty toimintamenoihin. Esityksen mukaan tulkitemisestä aiheutuvia kustannuksia ei sosiaali- ja terveyspalveluissa, kasvupalveluissa, Kansaneläkelaitoksessa tai muissa viranomaispalveluissa korvattaisi erikseen, vaan kustannukset sisältyisivät maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen tai Kansaneläkelaitoksen toimintamenoihin. Tulkitemisestä aiheutuvien kustannusten taso laskennallisen korvauksen piiriin kuuluvaa henkilöä kohden arvioidaan aiemman käytön perusteella. Tällä hetkellä kunnille korvattavista tulkitemisestä aiheutuneista kustannuksista arvioidaan, että 70 % kohdistuu sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Tämä osuus arviosta tulkitemiseen tarvittavista määrärahoista siirrettäisiin maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen. Kunnalle korvattaisiin jatkossakin tulkitemisestä aiheutuneita kustannuksia, mutta mallia muutettaisiin siten, että 7 vuotta täyttäneestä henkilöstä maksettavaan laskennalliseen korvaukseen lisättäisiin kustannukset tulkitemisestä. Tällöin tulkitemisestä aiheutuvia kustannuksia korvattaisiin oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden osalta kolmen vuoden ajalta ja kiintiöpakolaisten osalta neljän vuoden ajalta. Tulkitemisestä aiheutuneiden kustannusten määrä lisättäisiin laskennalliseen korvaukseen suhteessa korvauksen piirissä olevien 7 vuotta täyttäneiden henkilöiden määrään, joten kokonaiskorvaus pysyy aiemman tasoisena, mutta se painottuu laskennallisen korvauksen maksuajkaan. 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 tulkkaukspalveluiden 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 alkukartoituksesta. TE-toimistoissa alkukartoitusten tekeminen on sisällytetty toimintamenoihin, eikä sitä ole erikseen korvattu.

Esityksen mukaan alkukartoituksen kuluja ei sosiaali- ja terveyspalveluissa tai kasvupalveluissa korvattaisi erikseen, vaan kustannukset sisältyisivät maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen. Kunnille aiheutuvien alkukartoitusten kustannusten taso laskennallisen korvauksen piiriin kuuluvaa henkilöä kohden arvioidaan aiempien 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 aiemman 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 tulkitemisestä 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 Ahvenmaan osalta menetellään.

[Lisätään valitun kuntaan ohjaamisen mallin mahdolliset taloudelliset vaikutukset]

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Maakunta-, sosiaali- ja terveydenhuolto- sekä aluekehitys- ja kasvupalvelu-uudistukset vaikuttaisivat merkittävästi viranomaisvastuisiin maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisessä. 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 edistämisessä, sillä kotoutumista edistäviä palveluita järjestettäisiin jatkossakin kunnan vastuulla olevina peruspalveluina ja muina kotoutumista edistävinä palveluina.

Maakuntauudistuksessa nykyiset ELY-keskukset, TE-toimistot sekä kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA) lakkautettaisiin ja pääosa niiden nykyisistä maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen sekä hyvien etnisten suhteiden edistämiseen liittyvistä tehtävistä siirtyisi uusien maakuntien järjestämisvastuulle. KEHA-keskuksen tehtävät tulevat jakautumaan pääosin tuleviin palvelukeskuksiin, joita ovat talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus, ICT-palvelukeskus ja toimitilojen palvelukeskus.

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 keskitetyksi, 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. Uudistuksessa sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuu siirtyisi maakunnille, mutta vastuu kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä samoin kuin kotoutumisen edistäminen osana kunnan peruspalveluita ja muina kotoutumista edistävinä palveluina säilyisi kunnilla. Maakuntien vastuulla olisi tukea kuntia tässä työssä. Monissa kunnissa kotoutumisen edistämiseen liittyviä palveluita 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 maakuntiin.

Kunnalla säilyisi siis 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 hoidosta ja edistämisestä, osaamisen ja sivistyksen sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä, liikunta-, kulttuuri- ja muista vapaa-ajan palveluista, nuorisotoimesta, paikallisesta elinkeinopolitiikasta, kaupunkisuunnittelusta ja pääosin asuntopolitiikasta.

Suunnittelu, kehittäminen, yhteensovittaminen ja seuranta

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi viranomaisten tehtävistä ja niiden yhteensovittamisesta kotoutumisen suunnittelussa, kehittämisessä ja seurannassa hallinnon eri tasoilla. Maakuntauudistuksen myötä kotouttamisesta vastaavien viranomaisten vastuissa tapahtuu muutoksia, ja esityksellä täsmennettäisiin eri toimijoiden vastuuta ja työnjakoa kotoutumisen edistämisessä.

Esityksen mukaan 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. Säännöksellä vahvistettaisiin kotouttamisen kokonaisvaltaista kehittämistä sekä maakunnan ja kunnan palveluiden suunnittelua ja yhteensovittamista kotouttamista tukeviksi palvelukokonaisuuksiksi.

Maahanmuuttajan kotoutuminen koskee kaikkia elämänalueita, 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 hallinnonalaansa 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 seurantaa sekä varmistettaisiin kokonaisvaltainen lähestymistapa kotoutumisen edistämiseen.

Esityksellä vahvistettaisiin maakunnan kasvu- ja sosiaali- ja terveystalouden sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen yhteensovittamista kotoutumisen tukena. Niin ikään vahvistettaisiin aluekehittämisen ja maakunnan elinkeinoelämän liittämistä aiempaa vahvemmin maakunnan maahanmuuttokehitykseen ja kotoutumisen edistämisen suunnitteluun. 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 ja kunnan suunnittelussa. Heikommassa asemassa olevien maahanmuuttajien asemaa vahvistettaisiin etenkin maakunnan järjestämisvastuulla olevissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa sekä yhteen sovittamalla maakunnan ja kunnan palveluita. Samalla kotouttamisen tavoitteiden ja sisältöjen huomioimista ja yhteensovittamista maakunnan aluekehittämistä ja hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä koskevien tavoitteiden ja sisältöjen kanssa lisättäisiin. Tarvittaessa maakunta laatisi maakuntastrategiaa, alueiden kehittämisen maakuntaohjelmaa ja alueellista hyvinvointikertomusta täydentävän maahanmuuton ja kotouttamisen maakuntaohjelman vahvistamaan maahanmuuton ja kotouttamisen erityiskysymysten huomioimista ja valtavirtaistamista maakunnassa.

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. Uudistuksella vahvistettaisiin maahanmuuton ja kotouttamisen suunnittelun kytkemistä kunnassa osaksi peruspalveluiden suunnittelua, mutta myös osaksi kunnan elinvoiman sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen suunnittelua. Samalla edistettäisiin erityisryhmien tarpeiden huomioon ottamista läpivirtauksena sekä tarvittavien erityispalveluiden suunnitteluna kuntatasolla. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessakin kunnilla säilyisi yleinen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävä, mikä tarkoittaa hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden huomioon ottamista kunnan kaikkien hallinnonalojen toiminnassa. Kunnan on seurattava asukkaattensa elinoloja, hyvinvointia ja terveyttä sekä niihin vaikuttavia tekijöitä myös väestöryhmittäin, ml kunnan maahanmuuttaja-asiakkaat.

Voimassa olevan lain mukainen kunnan kotouttamisohjelma säilytettäisiin kuntastrategiaa täydentävänä välineenä. Kunnan kotoutumisen edistämisen suunnittelussa ja kehittämisessä otettaisiin huomioon etenkin kunnan palveluiden toteuttaminen maahanmuuttajille soveltuvina, sekä tarve erityisesti kotoutumista edistäviksi toimenpiteiksi lasten ja nuorten ja työvoiman ulkopuolella olevien aikuisten sekä kansainvälistä suojelua saavien maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi. Lisäksi kunnan tulisi nimetä eri kotoutumista edistäviä palveluista vastaava taho kunnassa. Mikäli edellä kuvatut seikat tulisivat riittävästi huomioituksi kuntastrategiassa, ei kunnalla jatkossa olisi lakisääteistä velvollisuutta laatia kotouttamisohjelmaa. Säilyttämällä mahdollisuus erillisen kotouttamisohjelman laatimiseen vahvistettaisiin kotouttamisen huomioimista kunnan suunnittelussa. Erillinen kotouttamisohjelma voitaisiin laatia esimerkiksi silloin, jos kunnassa asuvien maahanmuuttajien määrä ja tarpeet niin edellyttäisivät. Vastuutahon ja eri toiminnoista vastaavien kunnan toimijoiden määrittely tehostaisi myös kotouttamisen suunnittelua ja hallinnointia kunnassa sekä parantaisi maahanmuuttajan ohjausta ja ohjautumista kunnan alueella oikean tahon järjestämiin palveluihin ja toimenpiteisiin.

Kotouttamisen poikkihallinnollisuuden vuoksi monialainen yhteistyö on oleellisessa asemassa kotoutumista edistettäessä. Maakunnan tulisi suunnitella kotoutumista monialaisena yhteistyönä. Monialaista yhteistyötä vahvistettaisiin myös maakunnan alueiden kehittämisen tai maahanmuuton ja kotouttamisen maakuntaohjelmassa yhteistyössä kuntien, muiden maakunnan viranomaisten sekä alueiden kehittämiseen osallistuvien yhteisöjen ja järjestöjen sekä muiden tahojen kanssa. Samoin kunnan tulisi suunnitella kotouttamista monialaisena yhteistyönä, sillä toimiva paikallistason yhteistyö eri toimijoiden kanssa luo puitteet sille, että eri viranomaisten ja muiden tahojen palveluista voidaan rakentaa maahanmuuttajien yksilöllisiä tarpeita vastaavia palvelukokonaisuuksia.

Maakuntauudistuksen jälkeenkin olisi tarpeen seurata maakunnan järjestämisvastuulla olevien kotoutumispalvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyuden toteutumista valtakunnallisesti ja maakunnittain. Tältä osin kotoutumisen kokonaisuutta säädettäisiin käsiteltäväksi aluekehityksen ja kasvupalveluiden osa-alueena laissa aluekehityksestä ja kasvupalvelusta tarkoitettussa neuvottelukunnassa sekä valtion ja maakunnan välisissä aluekehityksen ja kasvupalveluiden keskustelussa. 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.

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

Palveluiden järjestäminen

Uudistusten myötä kotoutumista edistävien toimijoiden määrä kasvaa, kun palveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta vastaavat aiempaa useammat tahot, ml. yksityiset palveluntuottajat. Tällöin myös palvelujen yhteensovittamisen tarve kasvaa. Maahanmuuttajien kotoutumisen edistäminen on sekä maakunnan että kunnan eri toimijoiden yhteinen tehtävä. 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.

Kun maahanmuuttajien kannalta merkittävät sosiaali- ja terveys- sekä kasvupalvelut siirretään saman toimijan eli maakunnan järjestämisvastuulle, uudistukset mahdollistavat parhaimmalla tapauksella tarkoituksenmukaisten ja kustannustehokkaiden maahanmuuttajien kotoutumista, hyvinvointia ja työllistymistä 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 maahanmuuttajista on monialaisen kotoutumisen tuen tarve, jolloin etenkin maakunnan sosiaali- ja terveyspalveluiden ja kunnan palveluiden yhteensovittamisen merkitys kotoutumisen tukena korostuu.

Kotoutumista edistävien toimijoiden määrän 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 kuitenkin muodostua myös haasteeksi. 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. Samoin pyritään vahvistamaan sitä, että palveluista voidaan muodostaa maahanmuuttajien yksilöllisiä tarpeita ja alueen elinkeinoelämän tarpeita vastaavia palvelukokonaisuuksia ja palveluketjuja. Säännöksellä selkiytetään ja vahvistetaan kotouttamisen kokonaisvaltaista koordinaatiota viranomaisvastuiden osin muuttuessa ja kotoutumista edistävien palveluntuottajien määrän todennäköisesti kasvaessa.

Esityksessä tiedonsaantioikeudesta säädetty vastaa pääosin voimassa olevaa lainsäädäntöä. Kotoutumispolkujen suunnittelun kannalta on oleellista, että kaikilla toimijoilla on lainsäädännössä erityisesti määrätyn tehtävän toteuttamiseen liittyvä välttämätön tieto. 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.

Sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa että kasvupalveluissa 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 hoito- ja 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.

Kasvupalvelu-uudistus siirtäisi nykyisiä työhallinnon viranomaistehtäviä yksityisillä markkinoilla tuotettavaksi. Tällöin esimerkiksi kaikkia osia työttömän työnhakijan palveluprosessista ei tekisi jatkossa viranomaisen. Markkinoiden avaamisella ja kilpailullisuudella tavoitellaan asiakkaiden valinnanmahdollisuuksien lisäämistä, parempaa palvelua ja kustannusten säästöä sekä uusia palveluinnovaatioita ja tehokkaampia toimintatapoja. Viranomaisten nykyisin tuottamat tehtävät voisivat vähentyä 75–85 prosentilla nykyisestä, jos maakunnan viranomaistehtävien osuus olisi kasvupalvelulainsäädännön tavoitteleva 15 prosenttia nykyisestä. Arvio on kuitenkin hyvin suuntaa antava ja tulee tarkentumaan vasta maakuntien käynnistäessä kasvupalveluiden eriyttämistoimet.

Siltä osin kuin kotoutumispalveluita järjestetään kasvupalveluina, olisi markkinoille siirto osin uusi tapa viranomaisille hoitaa kotouttamista. Toisaalta 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.

Maahanmuuttajien mahdollisuus toteuttaa yksityisen palveluntuottajan valintaan liittyvää valinnanvapautta erityisesti maahanmuuton alkuvaiheessa voi olla rajallinen, jolloin viranomaisen on varmistettava, että asiakas tarvittaessa ohjataan hänen palvelutarpeensa mukaisesti kotoutumista edistäviin palveluihin. Esityksen mukaisella laaja-alaisella alkuvaiheen ohjauksella ja neuvonnalla vahvistettaisiin asiakkaan ohjautumista oikealle taholle. Esityksessä myös selkeytettäisiin alkuvaiheen palveluiden järjestämisvastuita, ensisijaisia kohderyhmiä sekä korostettaisiin kaikkien palveluiden osalta monialaisuutta ja poikkihallinnollisuutta.

Esityksen mukaisia alkuvaiheen palveluita olisivat kaikille maahanmuuttajille suunnattu neuvonta, ohjaus ja perustietoaaineisto suomalaisesta yhteiskunnasta sekä yksilölliset alkukartoitukset ja kotoutumissuunnitelmat. Sääntelyllä korostettaisiin ja tehostettaisiin entisestään alkuvaiheen neuvonnan ja ohjauksen merkitystä erityisesti maahanmuuton alkuvaiheessa, jolloin maahanmuuttajien tiedontarve on suurimmillaan. Alkuvaiheen ohjausta ja neuvontaa koskevassa sääntelyssä korostuisi entistä vahvemmin kaikkien kotoutumista edistävien toimijoiden merkitys ja yhteistyö asiakkaan ohjauksessa, jotta maahanmuuttaja voitaisiin ohjata ilman viiveitä tarkoituksenmukaiselle koulutus- ja työllistymispolulle sekä muihin tarpeenmukaisiin palveluihin, ml. kolmannen sektorin palvelut ja toiminta. Riittävän ohjauksen ja neuvonnan antaminen edellyttää kuitenkin osaamista ja perehtymistä kotouttamiseen sekä maahanmuuttajien kieli- ja kulttuuritaustoihin parhaan vaikuttavuuden saamiseksi. Tämä edellyttää myös kielen ja kulttuuristen seikkojen huomioon ottamista materiaalien tuottamisessa ja muussa tiedottamisessa, tarvittaessa tulkin käyttöä ohjaus- ja neuvontatilanteissa sekä ylipäänsä uusien työmenetelmien kehittämistä ja käyttöönottoa. Alkuvaiheen kotouttamiseen panostamisella voidaan kotoutumisen ja työelämään siirtymisen arvioida nopeutuvan.

Saatujen selvitysten perusteella kunnat eivät ole laatineet alkukartoituksia nykyisen lainsäädännön edellyttämässä laajuudessa. Kunnat ovat viime vuosina tehneet vuosittain yhteensä vain hieman yli 400 alkukartoitusta, joista on haettu valtiolta korvausta kotoutumislain 50 §:n perusteella. Kunnassa tehdyistä alkukartoituksista 90 % on tehty sosiaalitoimessa, joten sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksella on merkittävä vaikutus kotoutumista edistävien palveluiden järjestämiseen maakunnissa ja kunnassa. Esityksessä pyritäänkin selkeyttämään viranomaisten vastuita alkukartoitusten ja kotoutumissuunnitelmien laatimisessa ottaen huomioon maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksista aiheutuvat muutostarpeet. Esityksen lähtökohtana olisi, että maakunta vastaisi aina siitä, että maahanmuuttajan kotoutumisen palvelutarve tulee kokonaisvaltaisesti arvioiduksi.

Maakunta vastaisi alkukartoitusten ja kotoutumissuunnitelmien laatimisesta kasvupalveluna työttömälle maahanmuuttajalle, joka julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista annetun lain mukaisesti on käynnistänyt työhaun. Lisäksi maakunnalle säädettäisiin vastuu alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman järjestämisestä sosiaalipalveluna yhteistyössä kunnan kanssa kansainvälistä suojelua saaneelle henkilölle ja hänen perheenjäsenelleen, jollei alkukartoituksen tai kotoutumissuunnitelman laatiminen ole ilmeisen tarpeeton sen vuoksi että maahanmuuttajan palvelutarve tulee kasvupalveluna riittävästi arvioidusti. Esityksellä vahvistettaisiin kansainvälistä suojelua saavien asemaa, kun alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma tulisi aina laatia tälle ryhmälle. Myös ilman huoltajaa tulleelle alaikäiselle alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma laadittaisiin aina. Muiden alaikäisten kohdalla maakunta järjestäisi yhteistyössä kunnan kanssa alkukartoituksen sosiaalipalveluna alaikäisen kotoutumissuunnitelman tarpeen arvioimiseksi.

Maakuntien vastuulla olevilla sosiaali- ja terveystalveilla tulee olemaan suuri rooli maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisessä. Etenkin useiden kansainvälistä suojelua saavien ja haavoittuvassa asemassa olevien maahanmuuttajien kannalta on oleellista, että maakunta huolehtii sekä palvelujen soveltavuudesta maahanmuuttajille että niiden tehokkaasta yhteensovittamisesta kunnan kanssa. 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 etenkin kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden alkukartoitusten ja kotoutumissuunnitelmien laatimisessa sekä vahvistaisi täten kohderyhmän palvelutarpeen arvioinnin kattavuutta ja asiakaslähtöisyyttä.

Esitys myös tehostaisi viranomaisresurssien käyttöä, koska monialaisen yhteistyön avulla maahanmuuttajalle laadittaisiin lähtökohtaisesti yksi, eri hallinnonalojen toimia yhdistävä kotoutumissuunnitelma erillisten

suunnitelmien sijasta. Yksi kotoutumissuunnitelma, jota eri viranomaiset täydentäisivät, loisi myös maahanmuuttajalle selkeämmän ja asiakaslähtoisemmän kotoutumisen edistämisen kokonaisuuden. Esityksen mukaan maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmaa ei voitaisi korvata muun lainsäädännön mukaisella palvelusuunnitelmalla. Tällä turvattaisiin asiakkaan etu, sillä kotoutumissuunnitelman avulla edistetään kotoutumisen kokonaisvaltaisuutta ja moniammatillisuutta sekä määriteltäisiin jatkossakin kotoutumisajan kulumisen. Mikäli asiakkaalle laaditaan useampia eri suunnitelmia, tulee ne yhteen sovitaa kokonaisvaltaisuuden varmistamiseksi.

Muulle kuin työttömänä työnhakijana olevalle tai kansainvälistä suojelua saaneelle aikuiselle maahanmuuttajalle alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma voidaan esityksen mukaan laatia, mikäli sille nähdään olevan tarve. Alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma olisi tärkeää laatia, mikäli sillä voitaisiin katsoa olevan merkitystä henkilön kotoutumisen edistämisen kannalta. Maakunta ja kunta siten viime kädessä määrittelisivät tarpeen alkukartoitukselle ja kotoutumissuunnitelmalle muille kuin edellä mainituille maahanmuuttajille. Esityksen mukaan kunnille ei jatkossa maksettaisi erillistä korvausta alkukartoituksen laatimisesta. Korvausjärjestelmän yksinkertaistamiseksi korvaus sisällytettäisiin osaksi kunnille maksettavaa laskennallista korvausta.

Esityksessä määriteltäisiin maahanmuuttajille annettava kotoutumiskoulutus. Kotoutumiskoulutusta olisi kasvupalvelukoulutuksena ja omaehtoisena koulutuksena annettava koulutus, jota järjestämismuodosta riippumatta annettaisiin kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti. Kotoutumiskoulutuksen opetussuunnitelman perusteiden avulla voitaisiin varmistaa koulutuksen laadun yhdenmukaisuus, kuitenkin alueiden ja opiskelijaryhmien tarpeet joustavasti huomioiden. Esitys mahdollistaisi kotoutumiskoulutuksen järjestämisen eri elämäntilanteessa oleville ja taustaltaan erilaisille maahanmuuttajille. Kasvupalvelukoulutuksena järjestettävä koulutus olisi suunnattu kasvupalvelun asiakkaiksi rekisteröityneille työnhakijoille kun taas esimerkiksi kunnan järjestämään omaehtoiseen koulutukseen voisivat osallistua myös muut maahanmuuttajat. Tällä vahvistettaisiin eri maahanmuuttajaryhmien kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan.

Luku- ja kirjoitustaidottomat aikuiset maahanmuuttajat, jotka ovat perusopetuksen tarpeessa, eivät enää jatkossa osallistuisi kotoutumiskoulutukseen vaan heidät ohjattaisiin aikuisten perusopetukseen samaan kotoutumiskoulutusta vastaavat tiedot ja taidot. Myöskään muiden luku- ja kirjoitustaidottomien aikuisten kotoutumiskoulutusta ei jatkossa järjestettäisi osana esityksen mukaista kotoutumiskoulutusta. Esityksen toimeenpanossa olisi tärkeää varmistaa, että myös kaikki luku- ja kirjoitustaidottomat saavat suomalaista yhteiskuntaa koskevat tiedot ja tarvittavan suomen/ruotsin kielen taidon.

Monien maahanmuuttajien reitit koulutukseen ja työelämään ovat usein pitkiä, ja saattavat sisältää tyhjäkäyntiä, päällekkäisyyksiä ja joskus myös epätarkoituksenmukaisia opintoja. Kotoutumista edistävien palveluiden kannalta on keskeistä nopeuttaa maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolkuja ja parantaa työllisyyskehitystä. Vuonna 2015 julkaistun Ulkomaalaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014 eli UTH -tutkimuksen mukaan ulkomaalaistaustaisessa väestössä on sekä suhteellisesti paljon korkeasti koulutettuja että paljon matalasti koulutettuja. Koulutettujen maahanmuuttajien pääsyä työmarkkinoille hidastaa tutkimuksen mukaan merkittävästi olemassa olevan osaamisen tunnistamisen ja aiemmin hankitun osaamisen hyväksi lukemisen toimimattomuus, prosessin hitaus ja tietämättömyys tutkinnon tunnistamisen käytännöistä ja täydennyskoulutusmahdollisuuksista.

Esitys mahdollistaisi koulutettujen maahanmuuttajien osaamisen tunnistamisen ja täydentämisen joustavasti, millä edistettäisiin heidän nopeaa työllistymistään ja osaamisen hyödyntämistä osana alueiden elinvoiman ja kansainvälistymisen kehittämistä. Maahanmuuttajien palvelupolkujen suunnittelussa huomioitaisiin nykyistä laajemmin maahanmuuttajien aiempi osaaminen, jota tarvittaessa joustavasti täydennetään ja kehitetään vastaamaan suomalaisten työmarkkinoiden vaatimuksia ja tarpeita. Kasvupalveluiden ja oppilaitosten yhteistyöllä on merkittävä rooli oikealle koulutus- ja työllistymispolulle ohjaamisessa. Kotoutumiskoulutuksen monimuotoistaminen vaihtoehtoihin, sisällöltään erilaisiin toteutuksiin edellyttää, että eri osapuolten tulee vahvistaa koulutukseen ohjaamista ja opintojen etenemisen arviointia sekä koulutuksen henkilökohtaistamista ja vuorottelua muiden kasvupalveluiden kanssa. Esitettyjen palveluiden avulla voidaan tukea myös vähäisemmän koulutustaustan omaavien tai erityistä tukea tarvitsevien maahanmuuttajien pitkäjänteistä osaamisen kehittämistä. Esityksessä maakunnalle asetettaisiin velvoite huolehtia kotoutumiskoulutuksen yhteensovittamisesta muiden kasvupalveluiden ja kansallisen koulutusjärjestelmän kanssa siten, että maahanmuuttajien käytössä olisi yhteen sovitettuja työllistymistä ja ammatillista osaamista edistäviä palvelukokonaisuuksia. Maakunnan ja kunnan osaamisen kehittämisen palveluita yhteen sovitamalla voidaan välttää eri toimijoiden järjestämien palveluiden päällekkäisyydet ja aukkokohdat.

Suurin osa maahanmuuttajista tarvitsee varsinkin maahanmuuton alkuvaiheessa tulkkauksia asioidessaan kotoutumista edistävissä palveluissa. Maahanmuuttajien tulkkauksen- 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.

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 merkittävä hallinnollinen ja toiminnallinen uudistus, jolla on mittavia 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 henkilötyövuosimäärällä 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 kotouttamistehtäviä 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. Henkilöstövaikutukset vaihtelevat markkinatilanteen ja maakunnan tekemien ratkaisujen mukaan eikä niitä voida lainvalmisteluvaiheessa kattavasti arvioida.

4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Suomessa asuu tällä hetkellä noin 220 000 ulkomaan kansalaista ja tilastokeskuksen ennusteen mukaan muuttoliike Suomeen jatkaa kasvuaan ollen vuoteen 2030 mennessä yli 500 000 ulkomaan kansalaista. Suomi on tulevaisuudessakin yhä vahvemmin osa globaaleja muuttovirtoja ja maahanmuuton kasvun ja monimuotoistumisen myötä tarve ennakoivalle ja aktiiviselle maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikalle ja sen yhteen sovittamiselle osaksi muita politiikan osa-alueita kasvaa. Monikulttuurisuus, monikielisyys sekä arvojen ja tapojen monimuotoisuus tulevat yhä suuremmissa määrin osaksi suomalaista yhteiskuntaa, jolloin kotouttamispolitiikan vaikuttavuuden edellytyksenä on, että maahanmuuttajat kokevat olevansa pysyvä, yhdenvertainen ja tervetullut osa suomalaista yhteiskuntaa. Niin ikään myönteinen asenneilmapiiri maahanmuuttajia kohtaan ja mahdollisuus kokea osallisuutta ovat merkittävässä asemassa lain tavoitteiden onnistumisen kannalta.

Lailla edistettäisiin maahanmuuttajien työllisyyttä, osallisuutta ja hyvinvointia sekä maahanmuuttajien tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumista suomalaisessa yhteiskunnassa. Samalla vahvistettaisiin

kotouttamispolitiikan valtavirtaistamista osaksi muiden politiikka-alojen suunnittelua ja toimeenpanoa. Uudistuksessa painotettaisiin läpileikkaavuutta ja yhteensovittamista etenkin työllisyys-, koulutus- elinkeino- ja innovaatiopolitiikan samoin kuin sosiaali- ja terveyspolitiikan, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ja asumispolitiikan kanssa. Kotouttamispolitiikan ja –lainsäädännön yhteiskunnallisen vaikuttavuuden edellytyksenä on kokonaisvaltainen lähestymistapa niin kotouttamisen suunnittelussa ja kehittämisessä kuin sen toimeenpanossa.

Sekä maakunnalla että kunnalla on merkittävä rooli lain tavoitteiden saavuttamisessa. Maakuntien tehtävä on tukea kuntia ja huolehtia alueellisesti hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävistä. Maakunta myös huomioi asukkaiden hyvinvoinnin edistämisen strategiassaan. Kunnat päättävät monista tehtävistä ja toimista, joilla on ratkaiseva merkitys asukkaiden hyvinvointiin, osallisuuteen, työllistymiseen ja toimintakykyyn. 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 edistämässä, jotta kotoutumisen läpivirtaus myös kansalaisyhteiskunnassa vahvistuisi.

Maahanmuuttajaväestön kasvu edellyttää panostusta kotouttamiseen sekä maakunnan palveluiden ja kunnallisten peruspalveluiden kehittämistä maahanmuuttajaväestölle soveltuvaksi samoin kuin erityisiä kotouttamistoimenpiteitä. Pitkäjänteisellä kielitaitoon, koulutukseen, työhön ja hyvinvointiin nojaavalla kotouttamisella voidaan parhaiten vastata maahanmuuttajien palvelutarpeisiin. Esityksellä kohdennettaisiin tukea etenkin maahantulon alkuvaiheeseen, jolloin motivaatio kotoutumiseen ja tarve suomalaisen yhteiskunnan tuntemuksen on usein suurimmillaan. Tällä edistettäisiin maahanmuuttajien mahdollisimman nopeaa pääsyä yhteiskunnan täysivaltaiseksi jäseneksi ja omistajuutta omasta kotoutumisestaan. Edistämällä kotoutumista ja maahanmuuttajien osaamisen ja monimuotoisen tietotaidon saamista käyttöön voidaan hyödyttää sekä maahanmuuttaja itseään että suomalaista yhteiskuntaa.

Maakunta- ja aluekehittämis- ja kasvupalvelu-uudistuksen myötä maakunta vastaa kasvupalveluista. Samalla maakunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä. Tämä mahdollistaa maahanmuuton elinkeinopoliittisten näkökulmien huomioimisen ja maahanmuuttajien osaamisen hyödyntämisen maakunnan kehittämisessä. Esityksellä edistetään maahanmuuttajien mahdollisuutta olla aktiivisina toimijoita, joiden panos yhteiskunnan, yritysten, liiketoiminnan ja työelämän kehittämisessä on tärkeää.

Lähi vuosina suuret ikäluokat poistuvat työmarkkinoilta ja Suomen työmarkkinat tulevat tarvitsemaan maahanmuuttajien työpanosta tukemaan työmarkkinoiden toimivuutta ja talouden kasvua. Maahanmuuttajaväestön ikärakenne on kantaväestöä nuorempi ja maahanmuutolla on siten suuri merkitys työikäisen työvoiman tarjontaan ja tulevien vuosikymmenien huoltosuhteeseen. Esityksen mukaisilla maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolkujen nopeuttamisella on laajaa yhteiskunnallista merkitystä, sillä maahanmuuton vaikutus huoltosuhteeseen on sitä myönteisempi, mitä tehokkaammin maahanmuuttajat pääsevät työmarkkinoille. Osaava, monipuolinen työvoima myös 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 kehittymiselle ja maahan muuttajat tuovat tullessaan uudenlaisia toimintatapoja ja kansainvälisiä osaamisverkostoja edistämään yritysten kasvua ja kansainvälistymistä. Esityksellä edistettäisiin Suomessa asuvien maahanmuuttajien mahdollisuuksia hyödyntää osaamistaan ja olla mukana rakentamassa yhteiskuntaa osallisina ja aktiivisina toimijoita.

Samalla uudistus edistää 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. 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. Perhelähtöisellä kotoutumisella ja muilla esityksen yhteen sovitetuilla palveluilla vahvistettaisiin maahanmuuttajien hyvinvointia ja osallistumismahdollisuuksia yhteiskunnassa. Tämä kuitenkin edellyttää, että eri palveluita järjestetään, tuotetaan ja yhteen sovitetaan siten, että niistä muodostuu maahanmuuttajien tarpeisiin vastaavia yksilöllisiä ja tarvittaessa pitkäjänteisiä palvelukokonaisuuksia ja -ketjuja.

Vanhempien kotoutuminen edistää vahvasti myös maahanmuuttajalasten ja nuorten kotoutumista, jolloin vanhempien kotoutumiseen panostamalla tuetaan sekä ensimmäisen että toisen sukupolven maahanmuuttajanuorten kotoutumista ja osallisuutta yhteiskunnassa. Maahanmuuttajanuorten hyvällä kotoutumisella on suuri yhteiskunnallinen merkitys, ja on tärkeää, että nuoret löytävät heille sopivat

koulutus- ja työllistymispolut ja paikkansa yhteiskunnassa. Osallisuudella ja yhteenkuuluvuuden tunteella ehkäistään myös maahanmuuttajanuorten mahdollista syrjäytymistä ja siten myös eri väestöryhmien välistä vastakkainasettelua. Esityksen vaikutuksia maahanmuuttajanuoriin on arvioitu erikseen.

Esityksessä painotetaan monialaista yhteistyötä ja kansalaisyhteiskunnan ja eri alojen kumppanuuksien merkitystä kotoutumisessa. Painotuksella vahvistetaan kotoutumista merkitykseltään kasvavana yhteiskunnallisena osa-alueena, joka edellyttää paitsi viranomaistoimien tehokasta yhteensovittamista ja vaikuttavuutta, myös yhteiskunnan eri osa-alueiden mukaan tuloa ja sitoutumista kotoutumisen edistämiseen. Kansalaisyhteiskunnalla sekä laaja-alaisilla ja toimivilla kotouttamisen kumppanuuksilla on oleellinen merkitys kotoutumisen edistämässä ja siten kasvavan maahanmuuton ja kotoutumisen yhteiskunnallisten vaikutusten muodostumisessa. Maahanmuuttajille myönteisellä asenneilmapiirillä sekä maahanmuuttajien aktiivisella osallisuudella kaikilla yhteiskunnan eri osa-alueilla voidaan merkittävästi edistää kotoutumista. Esityksellä edistettäisiin maahanmuuttajien osallisuutta myös kotouttamisen suunnittelussa ja toimeenpanossa. Kolmannella sektorilla ja muilla kotouttamisen kumppanuuksilla on oleellinen rooli sekä viranomaispalveluiden täydentäjänä että maahanmuuttajien osallisuuden ja yhteiskunnallisen yhteenkuuluvuuden edistäjänä.

Esityksellä edistettäisiin myös hyviä väestösuhteita yhteiskunnassa. Hyviä väestösuhteita edistämällä vahvistetaan yhteiskunnan vakautta ja väestön hyvinvointia, osallisuutta ja turvallisuutta. Myönteinen vuorovaikutus eri väestöryhmien välillä myös lisää yhteisymmärrystä, ehkäisee väärinkäsitysten ja vastakkainasettelun syntymistä ja siten edesauttaa kotoutumista ja suomalaisen yhteiskunnan valmiutta kasvavaan maahanmuuttoon. Maahanmuuttajien yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien ja eri väestöryhmien välisten vuoropuhelumahdollisuuksien kasvattaminen myös lisää myönteisiä asenteita eri väestöryhmien välillä. Esityksessä väestösuhteiden edistäminen säädettäisiin sekä maakunnan että kunnan velvollisuuksiksi.

Koska kotoutumislaki antaa toiminnalle lähtökohtaisesti pelkät puitteet, määrittelevät maakunnat jatkossa hyvin pitkälti ne periaatteet, miten kotoutumista edistäviä palveluita alueella tuotetaan. Tällöin palveluita ja erilaisia toimintamalleja voi syntyä maakunnan ominaispiirteiden ja elinkeinorakenteen perusteella. Myös kunnat määrittelevät pitkälti itse sen, miten kunnan palveluissa huomioidaan kotoutumisen edistäminen ja miten kunnat järjestävät palveluita työmarkkinoiden ulkopuolella oleville maahanmuuttajille. Kotoutumispalveluiden tuottaminen yksityisillä markkinoilla lisää uusia liiketoimintamahdollisuuksia ja voi siten synnyttää myös uutta elinkeinotoimintaa ja työllisyyttä maakunnissa samoin kuin lisätä uusia tapoja tuottaa kotoutumista edistäviä palveluita, innovaatioita ja kokeiluita. Myös elinkeinoelämän ja kansalaisyhteiskunnan merkityksen kotoutumista edistävien palveluiden tuottajina arvellaan lisääntyvän. Mahdolliset uudet toimintatavat parhaimmillaan tehostavat kotoutumista ja maahanmuuttajien työllistymistä. Niin ikään esityksen kanssa samaan aikaan valmisteltavan maahanmuuttajien koulutus- ja koulutuspolkujen nopeuttamisen yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa voidaan arvioida nopeuttavan maahanmuuttajien työllistymistä.

4.5 Vaikutukset eri maahanmuuttajaryhmiin

Maahanmuuttajat ovat hyvin heterogeeninen ryhmä. Esityksen kotoutumista edistävien palveluiden tavoitteena on tukea eri perusteilla Suomeen muuttaneiden maahanmuuttajien työllistymistä ja yhteiskunnallista osallisuutta, tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta 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 tukeviin toimenpiteisiin.

Maahanmuuttajien palvelupolkujen suunnittelussa, alkuvaiheen ohjauksessa ja neuvonnassa samoin kuin kotoutumissuunnitelman laatimisessa vahvistettaisiin maahanmuuttajan yksilöllisen taustan, osaamisen ja palvelutarpeen huomioimista sekä tarvetta ja toiveita vastaavalle kotoutumispolulle ohjaamista. Esityksessä korostettaisiin ohjauksen ja neuvonnan sekä kotoutumissuunnitelman laaja-alaisuutta ja tarvittaessa pitkäjänteisyyttä vastaamaan eri maahanmuuttajaryhmien tarpeisiin. Myös kotoutumiskoulutuksen toteutuksen monimuotoistamisella, samoin kuin koulutuksen yhteensovittamisella muiden kasvupalveluiden ja kansallisen koulutusjärjestelmän kanssa edistettäisiin palvelu- ja koulutustarjonnan laajuutta ja vaikuttavuutta eri maahanmuuttajaryhmien kohdalla. Niin ikään maakunnan kasvu- ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden ja kunnan kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittamisella edistettäisiin eri maahanmuuttajaryhmien tarpeisiin vastaamista.

Osa maahanmuuttajista on muita heikommassa työmarkkina-asemassa. Etenkin heidän kohdallaan painottuu maakunnan järjestämisvastuulla olevien palveluiden yhteensovittaminen kunnan palveluiden kanssa. Niin ikään painottuu kasvupalveluiden hankinta- tai tuottajaksi rekisteröitymisen kriteereiden laadinta siten, että

tarjolla on palveluja, jotka tukevat sekä välittömän työllistymisen edistämistä että niiden henkilöiden työllistymisen edistämistä, jotka tarvitsevat työllistyäkseen pitkäkestoisia ja mahdollisesti useista erilaisista työelämävalmiuksien ja osaamisen kehittämisen sekä henkilökohtaisen tuen palveluista muodostuvia palvelukokonaisuuksia. Kasvupalveluissa ja muussa koulutuksessa maahanmuuttajien kohdalla korostuu ammatillisten valmiuksien ja osaamisen kehittämisen ohella myös kielellisten ja yhteiskunnallisten valmiuksien kehittäminen.

Maakunnan rooli keskeisenä palveluiden suunnittelijana, järjestäjänä ja yhteensovittajana yhteistyössä kuntien kanssa vahvistaa kotouttamisen kokonaisvaltaista suunnittelua, 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 tarpeet voisivat tulla maakunnassa kattavasti huomioituiksi. Palveluiden tehokkaalla suunnittelulla ja yhteensovittamisella edistettäisiin myös vähäisemmän koulutustaustan omaavien maahanmuuttajien osaamisen kehittämistä ja erityistä tukea tarvitsevien maahanmuuttajien tarpeisiin vastaamista maakunnan ja kunnan yhteistyönä. Tämä kuitenkin edellyttää tehokasta eri toimijoiden välistä yhteistyötä ja palveluohjausta myös käytännön tasolla samoin kuin maahanmuuttajien erilaisten tarpeiden huomioimista palveluita suunniteltaessa ja järjestettäessä. Etenkin haavoittuvassa asemassa olevat maahanmuuttajat tarvitsevat tukea palveluihin pääsystä ja tarkoituksenmukaiseen palveluun ohjautumisessa.

Kun otetaan huomioon kotoutujina olevan maahanmuuttajaväestön hyvin erilaiset taustat, osaaminen ja palvelutarpeet sekä 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.

Maakunnan olisi aluekehitys- ja kasvupalvelulain mukaan arvioitava ennakkoon ja otettava huomioon päätösten vaikutukset eri asiakasryhmiin. Maakunnan järjestämisvastuulla olevien palveluiden tuottamisella yksityisillä markkinoilla voi olla vaikutuksia eri maahanmuuttajaryhmien palveluiden saatavuuteen ja palvelukokemukseen. Markkinoille voi muodostua tiettyyn ryhmään erikoistuneita toimijoita, jos erikoistuneelle toimintamallille on riittävästi kysyntää. Toisaalta markkinoilla voi syntyä tilanne, jossa yhdelläkään toimijalla ei ole valmiuksia tuottaa tietyn kohderyhmän tarvitsemia palveluita. Tällöin markkinapuute koskisi tätä osaa palvelusta ja maakunnan tulisi varmistaa muulla keinoin palvelun saanti. Palveluntuottajat myös saattavat haluta profiloitua siten, ettei heidän asiakkaiskseen hakeutuisi yrityksen toiminnan kannalta epätarkoituksenmukaisia asiakkaita. Maakunnan tuleekin palveluntuottajien korvauserusteiden oikeellisuutta varmistessaan huolehtia, että asiakas on tosiasiallisesti saanut palvelua. Koska asiakkaalla on oikeus valita palvelun tuottaja, ei tuottajalla ole lähtökohtaista oikeutta kieltäytyä asiakkaasta. 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 kohderyhmän tarvitsemia palveluita.

Kasvupalveluihin sisältyvä asiakkaan valinnanvapaus voi jatkossa antaa kotoutuja-asiakkaille enemmän mahdollisuuksia valita tarkoituksenmukaiset palvelut ja toimenpiteet esimerkiksi kotoutumisen ja työllistymisen tehostumiseksi. Kotoutuja-asiakkaiden osalta tulee kuitenkin ottaa huomioon asiakasryhmän heterogeenisuus, jolloin kasvupalveluissa 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 käynnistämässä 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.

Esityksen mukaan kotoutumissuunnitelma, perheen kotoutumissuunnitelma ja maahanmuuttajalle laaditut muut asiakassuunnitelmat yhteen sovitetaan. Kotoutumissuunnitelma, perheen kotoutumissuunnitelma ja maahanmuuttajalle laaditut muut asiakassuunnitelmat voidaan asiakkaan suostumuksella myös yhdistää yhteiseksi kotoutumissuunnitelmaksi. Esitys parantaa mahdollisesti muun muassa niiden maahanmuuttajaryhmien kotoutumista, joille kotoutumissuunnitelmia ei tähän asti ole usein laadittu, esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkaat ja nuoret, joille tehdään henkilökohtainen opintosuunnitelma tai muu vastaava suunnitelma. Esityksellä myös vahvistettaisiin kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden ohjautumista ja pääsy kotoutumisen alkuvaiheen palveluihin sekä moniammatillisuutta ja asiakaslähtöisyyttä palveluiden järjestämisen lähtökohtana. Esityksessä säädettäisiin maakunnalle vastuu kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman järjestämisestä pääsääntöisesti yhteistyössä kunnan kanssa.

Perheet, lapset ja nuoret

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-aseamalla on merkitystä lasten ja nuorten kotoutumiseen, kouluttautumiseen ja hyvinvointiin.

Perheen kotoutumissuunnitelmalla voidaan koordinoida perheelle annettavaa tukea sekä kunnan että maakuntien sosiaali- ja terveyspalveluiden moniammatillisena yhteistyönä. Perheen kotoutumissuunnitelmassa määriteltyjen tukitoimien toteutuksessa esimerkiksi neuvolalla, varhaiskasvatuksella, koululla ja nuorisotoimella on keskeinen rooli. Perheen kotoutumissuunnitelmalla edistettäisiin perhelähtöistä kotoutumista koordinoimalla perheelle annettavaa tukea sekä kunnan että maakuntien sosiaali- ja terveyspalveluiden moniammatillisena yhteistyönä. Perheiden palveluiden tulee tukea vanhemmuuden edellytyksiä ja sitä, että puoliset eivät ole riippuvaisia toistensa kielitaidosta tai yhteiskuntatiedosta eivätkä lapset joudu toimimaan vanhempiensa tulkkeina.

Erityisen haavoittuva ryhmä ovat ilman huoltajaa maassa olevat lapset ja nuoret. Esityksen mukaan vastuu ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten perheryhmäkotien ja muiden asuinyksiköiden perustamisesta siirtyisi kunnalta maakunnalle. Maakunta perustaisi asuinyksiköitä, mikäli sen alueella esiintyvä palvelutarve niin edellyttää. Uusi menettely mahdollistaisi perheryhmäkotien ja muiden asuinyksiköiden perustamisen nopeammin ja tarvetta vastaavasti. Tämä todennäköisesti vähentäisi tarvetta siirtää lapsia ja nuoria vastaanotokeskuksen sijaintipaikkakunnalta toiselle paikkakunnalle oleskeluluvan myöntämisen jälkeen, mikä edistäisi lapsen edun toteutumista. Kustannukset ilman huoltajaa maassa olevien lasten ja nuorten hoivan ja huolenpidon järjestämisestä korvattaisiin maakunnalle.

Perheryhmäkotien rinnalle lainsäädäntöön tuotaisiin tuetun asumisen malli. Tuettua asumista järjestettäisiin sosiaalihuoltolain mukaisesti ja se soveltuisi pääsääntöisesti 18-21 -vuotiaille ilman huoltajaa maassa oleville. Velvoite tarjota tuettua asumispalvelua jälkihuoltoikäisille olisi nykyistä lakia sitovampi. Ilman huoltajaa olevien alaikäisten perhehoidon mallia selkeytettäisiin tuomalla viittaus perhehoitolakiin.

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 välineen 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.

Vammaiset, pitkäaikaissairaat, ikääntyneet tai erityistä tukea tarvitsevat maahanmuuttajat

Maahanmuuttajien joukossa on henkilöitä, jotka esimerkiksi vammansa, pitkäaikaisen sairautensa tai traumataustansa vuoksi tarvitsevat kotoutumista edistävien alkuvaiheen palveluiden lisäksi muita erityispalveluita. Esityksen mukaan kotouttamistoimenpiteet suunnitellaan tarvelähtöisesti yksilölliseen alkukartoitukseen perustuen. Alkukartoituksessa ja kotoutumissuunnitelmassa määritellään kunkin kotoutujan tarvitsema tuki ja palvelut, mikä mahdollistaa yksilöllisten tarpeiden huomioimisen. Etenkin maakunnan sosiaalipalveluna laadittavassa alkukartoituksessa ja kotoutumissuunnitelmassa, jotka tulisi pääsääntöisesti laatia yhteistyössä kunnan kanssa, kartoitettaisiin moniammatillisen tuen tarvetta ja sovittaisiin tarvittavista palveluista ja toimenpiteistä. Kotoutumissuunnitelma yhteen sovitettaisiin mahdollisten muiden eri asiakassuunnitelmien kanssa, joita erityistä tukea tarvitsevilla maahanmuuttajilla voi olla. Maahanmuuttajan suostumuksella eri suunnitelmista voitaisiin laatia myös yhteinen suunnitelma kotoutumista ja erityistarpeisiin vastaamista edistämään.

Esityksen mukaan kaikki maahanmuuttajat saisivat perustiedon suomalaisesta yhteiskunnasta. Erityisesti haavoittuvien ryhmien osalta kirjallinen tai sähköinen perustietoaaineisto ei kuitenkaan pääsääntöisesti olisi riittävä neuvonnan keino, vaan esityksessä säädetty viranomaisten laajempi ohjaus- ja neuvontavelvoite tukisi etenkin haavoittuvassa asemassa olevien pääsyä palveluihin.

Esityksen lähtökohtana on monialaisuus, joka tukisi erityisryhmien kotoutumista edistämällä eri hallinnonalojen palveluiden yhdistämistä yksilön kotoutumisen tukemissa. Etenkin maakunnan kasvupalveluita ja sosiaali- ja terveystoimen palveluita yhteen sovittamalla voidaan muodostaa erityistä tukea tarvitseville henkilöille soveltuvia palvelukokonaisuuksia. Samoin maakunnalle säädetään velvoite yhteen sovittaa maakunnan ja kunnan palveluita sekä kolmannen sektorin toimintaa. Myös kunnan tulisi edistää kotoutumista monialaisena yhteistyönä.

Esityksessä säädetäisiin maakunnalle ja kunnalle velvoite arvioida ennakkoon ja ottaa huomioon päätösten vaikutukset eri maahanmuuttajaryhmiin. Lisäksi maakunnan ja kunnan tulisi tarvittaessa järjestää erityisiä kotoutumista edistäviä palveluita. Sääöksillä edistettäisiin erityisryhmien tarpeiden huomioon ottamista maakunnan ja kunnan yleisessä suunnittelussa sekä palveluiden järjestämisessä. Myös maakunnan ja kunnan velvoittamisella yhteen sovittaa kotouttamisen kehittäminen terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen kanssa vahvistettaisiin haavoittuvassa asemassa olevien erityisryhmien kotoutumista. 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.

Esityksen mukaan maakunta tai kunta voi omien palveluiden osalta järjestää alkukartoituksen tai kotoutumissuunnitelman työmarkkinoiden ulkopuolella oleville henkilöille, esimerkiksi ikääntyneille maahanmuuttajille. Kunta voi järjestää kotoutumista edistävää kieli- ja muuta koulutusta yli 65 –vuotiaille maahanmuuttajille. Myös kolmannen sektorin rooli ikääntyneiden neuvontapalveluiden, kielenopetuksen, yhteiskuntatietouden, virkistystoiminnan sekä käänös-, tulkkaus- ja asioimisapuna on merkittävä. Ikääntyneet maahanmuuttajat voivat osallistua myös vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämään kielikoulutukseen.

4.6 Sukupuolivaikutukset

Esityksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistäminen. Maahanmuuttajanaiset ovat usein maahanmuuttajamiehiä haavoittuvammassa asemassa. Maahanmuuttajanaiset muuttavat Suomeen miehiä useammin perhesyyn takia ja hoitavat miehiä useammin lapsia kotona, mikä lisää heidän riskiään jäädä kotoutumispalveluiden ulkopuolelle elämäntilanteeseen soveltuvia palveluiden vähäisyyden ja suomalaisen yhteiskunnan vieraaksi jäämisen myötä. 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. Myös työmarkkina-asema on maahanmuuttajanaisilla maahanmuuttajamiehiä heikompi. Maahanmuuttajanaiset- ja miehet ovat kuitenkin heterogeeninen ryhmä sekä elämäntilanteensa että taustansa osalta, ja maahanmuuttajanaisien joukossa on paljon myös naisia, joilla ei ole erityisiä sukupuoleen liittyviä erityistarpeita.

Esityksen mukaan kaikki maahanmuuttajat saisivat perustiedon suomalaisesta yhteiskunnasta. Kaikille jaettavan perustietoaaineiston avulla voitaisiin edistää sekä naisten että miesten suomalaisen yhteiskunnan tuntemusta elämäntilanteesta riippumatta. Esityksessä maahanmuuttajien neuvonnan ja ohjauksen vastuu kuuluisi maakunnalle, kunnalle ja muille viranomaisille. Neuvonta- ja ohjausvastuun ulottaminen kaikille toimijoille parantaisi myös maahanmuuttajanaisten tavoittamista ja ohjausta tarkoituksenmukaisesti palveluihin. Viranomaiskontakteissa tapahtuvat laadukas neuvonta ja ohjaus parantaisivat esimerkiksi kotona lapsia hoitavien vanhempien, jotka useimmiten ovat naisia, kotoutumista, elämänhallintaa, yhteiskunnallista osallisuutta ja tasa-arvoa. Esitys myös mahdollistaisi tasa-arvotiedon sisällyttämisen kaikille annettavaan perustietoon ja muihin ohjaus- ja neuvontapalveluihin.

Palveluiden ulkopuolelle jäävien henkilöiden, esimerkiksi kotona lapsia hoitavien vanhempien ja puolisoina Suomeen muuttaneiden tavoittaminen viranomaistoimin voi olla haasteellista. Esityksellä edistettäisiin näiden ryhmien tavoittamista palveluiden piiriin vahvistamalla kotoutumisen edistämisen monialaisuutta maakunnassa ja kunnassa. Kotona lapsia hoitavien vanhempien kohdalla neuvola- ja perhetyön rooli yhteiskunnan palveluihin ohjaamisessa on olennainen. Kunnat voivat tavoittaa kotivanhempia myös esimerkiksi lähiötoiminnan, avoimen varhaiskasvatuksen ja koulutuksen kautta.

Nykyisen kotoutumislain laatimisen lähtökohta oli laajentaa lain soveltamisala koskemaan kaikkia Suomessa asuvia maahanmuuttajia siten, että myös työvoiman ulkopuoliset ryhmät ovat toimenpiteiden 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 eivät ole välittömästi hakeutumassa työmarkkinoille. Tällaisia ovat esimerkiksi kotona lapsiaan hoitavat vanhemmat, usein äidit ja muut työvoiman ulkopuolella olevat ryhmät.

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. Esityksen mukaan kunta voi järjestää kotoutumiskoulutusta työmarkkinoiden ulkopuolella oleville henkilöille. Yhteiskunnallisen osallisuuden ja myöhemmän työllistymisen kannalta kielitaidon ja yhteiskuntatiedon hankkiminen on oleellista kotona lapsia hoitaville naisille. Vanhempien kielitaidon edistäminen parantaisi myös maahanmuuttajalasten asemaa.

Esityksen mukaan kotouttamistoimenpiteet suunniteltaisiin tarvelähtöisesti yksilölliseen alkukartoitukseen perustuen. Naisten ja miesten erilaiset ja yksilölliset tarpeet selvitetäisiin alkukartoituksessa ja tarpeen mukaisista palveluista voitaisiin sopia kotoutumissuunnitelmassa. Maahanmuuttajanaisten pääsyyn alkuvaiheen kotoutumispalveluihin vaikuttaa lasten hoitaminen kotona. Esityksen mukaan kansainvälistä suojelua saavalle maahanmuuttajalle laadittaisiin aina kotoutumissuunnitelma, muille kotona lapsia hoitaville vanhemmille maakunta tai kunta voisi laatia alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman, jos sille olisi tarve. Kotona lapsia hoitavien vanhempien, usein äitien ja sitä kautta perheiden kotoutumisen edistäminen on riippuvainen esityksen toimeenpanosta eli siitä, että järjestävätkö maakunnat ja kunnat alkukartoituksia ja kotoutumissuunnitelmia muillekin kuin kansainvälistä suojelua saaneille kotona lapsia hoitaville vanhemmille. Nopea palvelutarpeen arviointi ja palveluohjaus tukisi puolisoina maahan tulleita tai kotona lapsiaan hoitavia naisia, joilla muuten usein kestää kauan ennen kuin he löytävät sosiaaliset ympäristöt edistämään kielitaitonsa kehittymistä, yhteiskunnan tuntemustaan ja sosiaalista osallisuuttaan. Samalla edistettäisiin perheen kokonaisvaltaista kotoutumista ja lasten ja nuorten kotoutumista, sillä maahanmuuttajanaisten osallisuus yhteiskunnassa vahvistaa myös lasten kouluttautumista ja hyvinvointia. 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.

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.

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 sekä täten luotaisiin edellytyksiä kotona lapsia hoitavien vanhempien koulutus- ja työllistymispolkujen vahvistamiselle.

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 segregatioon, 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. Esityksessä painotettaisiin osaamisen ja maahanmuuttajan taustan ja toiveiden kartoittamista sekä pitkäjänteistä ohjausta keinona varmistua siitä, että kaikilla ihmisillä on mahdollisuus tavoitella omannäköistä koulutus- ja työelämäpolkua.

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 oleskeluluvan saavien osalta. Tätä joukkoa ajatellen esityksellä tuetaan koulutukseen osallistumista tai muulla tavalla kiinnittymistä suomalaiseen yhteiskuntaan. Lisäksi maahanmuuton seurauksena perheenjäsenten roolit saattavat muuttua ja esimerkiksi kansainvälistä suojelua saavien miesten asema perheen elättäjänä voi heiketä. Erityisen 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

6 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys perustuu hallituksen huhtikuussa 2016 tekemään linjaukseen maakunnalle siirtyvistä tehtävistä vuoden 2019 alusta lukien. Linjauksen mukaan maakunnat vastaavat alueellisista kehittämistehtävistä ja elinkeinon 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. Maakuntaudistuksen lisäksi esitys perustuu hallituksen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta ja kasvupalvelu-uudistuksista aiheutuviin muutoksiin. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettavalla lailla siirretään kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu perustettaville maakunnille. Esitys liittyy näin ollen hallituksen esitykseen eduskunnalle maakuntaudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi.

Lakiehdotus kytkeytyy myös työ- ja elinkeinoministeriössä valmisteltuun esitykseen laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista. 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 tarkoitettavat kasvupalvelut muodostuvat nykyisistä yrityspalveluista ja julkisista työvoima- ja yrityspalveluista, joiden asiakkaisiin lukeutuvat myös maahanmuuttajat, jotka tarvitsevat työllistymistä edistäviä kotoutumispalveluita. Lisäksi esitys liittyy hallituksen esitykseen laiksi julkisista rekrytointi ja osaamispalveluista, jonka voimaantullessa laki julkisista työvoima- ja yrityspalveluista kumottaisiin.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

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 tarkoituksena olisi edistää maahanmuuttajien työllisyyttä, osallisuutta ja hyvinvointia. Lisäksi lain tarkoituksena määriteltäisiin maahanmuuttajien tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumisen vahvistaminen sekä yhdenvertaisin perustein maahanmuuttajien tarpeenmukaisten ja laadukkaiden kotoutumista edistävien

palveluiden saatavuuden edistäminen. Tasa-arvolla tarkoitettaisiin tasa-arvoa maahanmuuttaja-miesten ja naisten välillä.

Lain tarkoituksena olisi myös edistää monialaista yhteistyötä kotoutumista edistävien toimijoiden välillä lain tavoitteiden toteuttamiseksi. Kotoutumista edistäviä palveluja järjestettäisiin osana maakunnan järjestämisvastuulla olevia kasvupalveluita ja sosiaali- ja terveystalvueluita, 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 tavoitteiden kanssa. Eri tahojen monialainen yhteistyö on tärkeä keino lain tavoitteiden edistämiseksi. Monialainen yhteistyö määriteltäisiin tarkemmin lain 3 §:ssä.

Maakuntaudistuksen tavoitteiden huomioimiseksi lain tarkoituksena olisi vahvistaa kotouttamisen suunnittelun ja kehittämisen yhteensovittamista maakunnan ja kunnan muun suunnittelun ja kehittämisen kanssa. Kotouttamisen suunnittelu pitäisi sisällään kotouttamisen suunnittelun osana maakunnan sosiaali- ja terveystalvueluita ja kasvupalveluita ja kunnan palveluita sekä muun maakunnan ja kunnan kotoutumisen edistämiseksi tarpeelliseksi katsoman suunnittelun. Kotouttamisen suunnittelun yhteensovittamisella muun suunnittelun kanssa tarkoitettaisiin keskeisesti aluekehitystä, terveyden ja hyvinvoinnin ja terveyden 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.

Lain yleisenä tavoitteena on, että laissa esitetyillä palveluilla edistettäisiin maahanmuuttajien mahdollisuutta saavuttaa muun väestön kanssa tasavertainen 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. 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 voimassaolevaa 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 toimenpiteitä ja 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.

Lakia ei sovellettaisi kansainvälistä suojelua hakeviin eikä maassa viisumilla tai viisumivapaasti oleskeleviin henkilöihin. Lakia ei sovellettaisi myöskään ensimmäistä oleskelulupaa tai ensimmäistä oleskeluoikeuden rekisteröintiä hakeviin henkilöihin ennen oleskeluluvan tai rekisteröinnin myöntämistä. Lakia ei 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 tai onnistunut.

Tässä laissa määriteltyjä kotoutumista edistäviä ja tukevia toimenpiteitä sekä palveluita tarjottaisiin maahanmuuttajalle, joka täyttää toimenpiteen ja palvelun saamisen edellytykset siten kuin tässä laissa tarkemmin säädetään. Kaikki laissa tarkoitetut toimenpiteet eivät tosin sanoen koske kaikkia maahanmuuttajia.

Kuten edellä lain 1 §:n perusteluissa on todettu, on tässä laissa säädettyjen palveluiden tarkoitus 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 perheenjäseneneen tai muuhun omaiseen, jos perheside on ollut olemassa ennen Suomeen tuloa.

3 §. Määritelmät. Laissa kotoutumisella tarkoitettaisiin 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. 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 suuremmissa määrin osaksi suomalaista yhteiskuntaa. Kotoutuminen on kaksisuuntainen prosessi, jossa maahanmuuttaja hankkii valmiuksia toimia suomalaisessa yhteiskunnassa ja yhteiskunta muuttuu väestön monimuotoistuesssa. 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 viranomaisten 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, yksityiset 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 koulutuksen järjestäjien, yksityisten palveluntuottajien, järjestöjen, yhteisöjen ja elinkeinoelämän laaja-alaista yhteistyötä kotoutumisen edistämiseksi sekä kotoutumista edistävien palveluiden suunnittelussa, järjestämisessä ja tuottamisessa.

Laissa määriteltäisiin erityisiä toimenpiteitä tarvitseva maahanmuuttaja. Kyseeseen voisi tulla maahanmuuttaja, joka tarvitsee muiden kotoutumista edistävien palveluiden ohella tehostettuja palveluita ja -toimenpiteitä kuten kuntoutus-, kasvatusta- 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 yritystä, muuta yhteisöä tai yksityistä elinkeinonharjoittajaa, joka hankintasopimuksen tai maakunnan päätöksen perusteella tuottaa maakunnalle tässä laissa tarkoitettuja kotoutumista edistäviä palveluita.

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 palveluita suunniteltaessa, järjestettäessä ja toimeenpantaessa. Lapsen edun huomioiminen tulisi olla myös osa ohjausta, tiedotusta, neuvontaa sekä yhteiskuntaan ja sen toimintaan perehdyttämistä.

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

Lapselle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa (12 artikla). Vähemmistöryhmään kuuluvalla lapsella 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 toimenpiteitä ja 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 selvittäessä on varmistuttava siitä, että lapsi voi aidosti ja vapaasti ilmaista käsityksensä asiasta. Lapsen täytyy tietää, miksi ja missä asiassa häntä kuullaan sekä mihin tarkoitukseen kuulemisessa kerättyjä tietoja käytetään.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin niistä tilanteista, joissa lapsen mielipide voidaan jättää selvittämättä. Säännös vastaisi lastensuojelulain 20 §:n 3 momentin säännöstä. Säännöksen tarkoituksena on korostaa mielipiteen selvittämisen pääsääntöisyyttä ja sitä, että se voidaan jättää tekemättä vain poikkeuksellisesti. Lapsen mielipide voidaan jättää selvittämättä vain, jos selvittäminen vaarantaisi lapsen terveyttä tai kehitystä tai jos se on muutoin ilmeisen tarpeetonta. Selvittäminen saattaa vaarantaa lapsen terveyttä ja kehitystä esimerkiksi silloin, kun lapsen henkinen tila on sellainen, että mielipiteen selvittäminen järkyttäisi häntä tai rasittaisi häntä muuten kohtuuttomasti. Lapsen psyykinen suojelu menisi tällöin mielipiteen selvittämisen edelle.

5 § Tulkitseminen ja kääntäminen. Pykälässä säädettäisiin viranomaisen velvollisuudesta huolehtia asian tulkitsemisesta tai kääntämisestä. Säännös vastaisi voimassaolevaa sääntelyä. Säännös täydentäisi hallintolain 26 §:n tulkitsemista ja kääntämistä koskevaa säännöstä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin viranomaisen velvoitteesta huolehtia tulkitsemisesta tai kääntämisestä niissä tilanteissa, joissa maahanmuuttaja ei osaa kielilain (423/2003) mukaan viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä taikka hän ei vammaisuutensa tai sairautensa vuoksi voi tulla ymmärretyksi tässä laissa tarkoitetussa asiassa, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta.

Pykälässä säädettäisiin, milloin maahanmuuttajalla olisi oikeus käyttää tulkkia tämän lain tarkoittamien toimenpiteiden ja palvelujen yhteydessä. Jos maahanmuuttaja ei osaa suomen tai ruotsin kieltä, hän tarvitsee monissa asioissa avukseen ammattitaitoista tulkkia. Näistä asioista esimerkkeinä voidaan mainita terveydenhuollon palvelut, 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.

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

Hallintolain 26 §:n mukainen velvollisuus tulkita tai kääntää koskee myös maahanmuuttajien käyttämiä kieliä. Hallintolaissa ei ole kyse virallisesta tulkkauksesta. Siinä käytetyt termit tulkitseminen ja kääntäminen viittaavat asioiden joustavaan hoitoon. Viranomaisen voi huolehtia tulkitsemisesta itse tai turvautua ulkopuoliseen apuun. Tulkitseminen ja kääntäminen eivät edellytä, että ne suoritetaan asianomaisen äidinkielellä. Ne voidaan tehdä kielellä, jota asianomaisen voidaan todeta asian laatuun nähden riittävästi ymmärtävän. Erityisesti harvinaisille tai vähän esiintyville kielille ei tulkkeja ole vaikeuksista saatavilla kaikkialla Suomessa. Tulkkaus ei edellyttäisi sitä, että tulkki olisi samassa tilassa asianosaisen kanssa, vaan tarpeen mukaan voitaisiin käyttää myös etätulkkausta puhelimen tai videon välityksellä. Etätulkkauksella saavutetaan säästöjä matkakustannuksissa ja matkustamiseen kuluvassa ajassa. Myös anonyymi puhelintulkkaus voi olla hyvä vaihtoehto arkaluontoisia asioita käsiteltäessä. Etätulkkausta käytettäessä on kuitenkin huolehdittava tulkkauksen riittävästä laadukkuudesta.

Pykälän 2 momenttiin otettaisiin hallintolain 26 §:n 2 momentin mukainen säännös siitä, että asia voitaisiin tulkita tai kääntää sellaiselle kielelle, jota maahanmuuttajan voidaan todeta asian laatuun nähden riittävästi ymmärtävän. Säännöksen tarkoituksena olisi tuoda myös tässä laissa esiin, että säännöksellä halutaan edistää asioiden joustavaa hoitoa, kuitenkin siten, että maahanmuuttajan oikeusturvasta huolehdittaisiin asianmukaisesti ja turvattaisiin perustuslain 21 §:n mukaisesti asioiden asianmukainen käsittely.

Lisäksi pykälän 2 momentissa todettaisiin nimenomaisesti se, että viranomaisen velvollisuus huolehtia tulkitsemisesta ja kääntämisestä ei koske aineistoa, joka ei vaikuta asian käsittelyyn. Vastaava säännös on esimerkiksi ulkomaalaislain 203 §:n 4 momentissa.

6 § *Oikeus työttömyysetuuteen ja toimeentulotukeen.* Ehdotetun pykälän mukaan maahanmuuttajan oikeudesta työttömyysetuuteen säädettäisiin työttömyysturvalaissa (1290/2002) ja oikeudesta toimeentulotukeen toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997). Säännöksellä poistettaisiin tämänhetkiset tulkintaepäselvyydet etuuden maksamisen alkamisajankohdasta, joka voimassaolevan lainkohdan mukaisesti on sidottu kotoutumissuunnitelman alkamisajankohtaan. Koska maahanmuuttajalle ei ole vuodesta 2015 alkaen maksettu erityistä kotoutumistukea, ei kotoutumissuunnitelman laatimisajankohdalla 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 palvelujen tavoitteet.* Pykälässä ehdotetaan määriteltäväksi kotoutumista edistävien palvelujen yleiset tavoitteet. Laissa ehdotetuilla palveluilla tuettaisiin maahanmuuttajien kotoutumista, keskeisesti osallistumista työmarkkinoille ja yhteiskunnan eri aloille. Kotoutumista edistäviä palveluita tulisi tarjota etenkin maassaolon alkuvaiheessa, jolloin tiedon ja tuen tarve on suurimmillaan. Edistämällä maahanmuuttajien yhteiskunnallista 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 tasaavertaisena jäsenenä. Maahanmuuttajien työllistymistä, yrittäjyyttä 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 ehdotettujen palvelujen avulla tuettaisiin maahanmuuttajien mahdollisuuksia oman kielen ja kulttuurin säilyttämiseen ja hyviä väestösuhteita. 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 järjestäminen ja tuottaminen.* Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin kotoutumista edistävien palvelujen järjestämisestä ja korostettaisiin kotoutumisen edistämisen poikkihallinnollisuutta. Säännöstä on muutettu vastaamaan maakuntaudistukseen liittyviä muutoksia palveluiden järjestämisvastuissa.

Pykälän 1 momentin mukaan kotoutumista edistäviä palveluja järjestettäisiin osana maakunnan järjestämisvastuulla olevia sosiaali- ja terveyspalveluita ja kasvupalveluja, kunnallisia peruspalveluja, osana kansallista koulutusjärjestelmää sekä muina kotoutumista edistävinä palveluina. Maahanmuuttajaväestön tarpeet ja kotoutumisen edistäminen olisi otettava huomioon maakunnan, kunnan ja muiden viranomaisten yleisessä suunnittelussa, toiminnassa ja seurannassa. Koska kotoutumista edistetään osana koko suomalaista palvelujärjestelmää, tulisi palvelujärjestelmän kauttaaltaan vastata koko väestön, myös maahanmuuttajien tarpeisiin. Koko väestölle suunnattujen peruspalveluiden lisäksi maahanmuuttajat tarvitsevat kotoutumista edistäviä erityisiä alkuvaiheen palveluja, jotka keskeisesti liittyvät ohjaus- ja neuvontapalveluihin, kieli- ja muuhun kotoutumiskoulutukseen sekä työmarkkinoille ja muuhun yhteiskunnalliseen toimintaan osallistumista edistäviin toimiin.

Maakuntakunta vastaisi maahanmuuttajien kotoutumisen edistämistä osana kasvupalveluita ja sosiaali- ja terveyspalveluita. Kunta on jatkossakin merkittävässä roolissa monien kotoutumisen kannalta keskeisten peruspalveluiden järjestäjänä, esimerkiksi koulutuksen, varhaiskasvatuksen, asumisen, vapaa-ajan ja hyvinvoinnin edistämisen osalta. Myös koko suomalaisella koulutusjärjestelmällä perusopetuksesta korkea-asteen koulutukseen on suuri merkitys kotoutumisen edistämässä. Lisäksi elinkeinoelämän ja kansalaisyhteiskunnan kumppanuudet ovat oleellisessa asemassa kotoutumisen kokonaisvaltaisessa edistämässä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että palveluntuottajan on toiminnassaan noudatettava tämän lain mukaisia kotoutumista edistäviä palveluita koskevia säännöksiä. Kotoutumispalveluiden tuottamiseen kasvupalveluissa sovellettaisiin, mitä alueiden kehittämistä ja kasvupalveluista annetun lakiehdotuksen (xx/xxxx) 4 luvussa kasvupalveluiden tuottamisesta ja kasvupalveluntuottajan velvollisuuksista säädetään. Alueiden kehittämistä ja kasvupalveluista annetun lakiehdotuksen 23 §:ssä säädettäisiin tarkemmin maakunnallisten kasvupalveluiden tuottajien velvollisuuksista. Koska tuottaminen perustuisi ensisijaisesti markkinaehtoisin ratkaisuihin, tuottajia koskevat säännökset rajautuvat kasvupalveluissa niiden yleisten velvollisuuksien toteamiseen. Samoin tämän lain mukaiset säännökset kotoutumista edistävästä palveluista soveltuisivat kotoutumista edistäviä palveluita kasvupalveluna tuottaviin palveluntuottajiin.

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

Pykälän 3 momentin mukaan maakunnan olisi palveluja järjestettäessä huomioitava Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet, erityisesti yhdenvertaisuuden toteutuminen palvelujen saatavuudessa sekä eri asiakasryhmien ja yksittäisten asiakkaiden syrjimätön kohtelu. Näiden velvoitteiden sisältö määräytyy käytännössä pääosin muussa lainsäädännössä, mutta maakunta saattaa viranomaisena myös joutua arvioimaan velvoitteiden sisältöä ja merkitystä yksittäisissä soveltamistilanteissa. Yhdenvertaisuussääntelyn taustalla on ILO:n yleissopimus nro 111 syrjinnästä työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä (SopS 63/1970). Sopimus on yleinen ja koskee kaikkea työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä tapahtuvaa syrjintää. Sopimuksen 1 artiklan mukaan syrjintä on kielletty rodun, ihonvärin, sukupuolen, uskonnon, poliittisten mielipiteiden sekä kansallisen ja yhteiskunnallisen alkuperän perusteella. Sopimus edellyttää, että jäsenvaltio sitoutuu kehittämään ja noudattamaan sellaista kansallista politiikkaa, joka maan olosuhteisiin ja käytäntöön sopivin keinoin pyrkii edistämään yhtäläisiä mahdollisuuksia ja yhdenvertaista kohtelua työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisessa.

Maakunnan olisi palveluja järjestäessään otettava huomioon yhdenvertaisuuslain (1325/2014) säännökset. Yhdenvertaisuuslaissa kielletään syrjintä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuuslain säännökset velvoittaisivat maakuntaa sekä arvioimaan että edistämään yhdenvertaisuuden toteutumista kotoutumispalveluissa. Yhdenvertaisuuslaki velvoittaisi myös kotoutumispalvelujen tuottajaa toimimaan syrjimättömästi ja edistämään yhdenvertaisuutta.

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986) säädetään puolestaan viranomaisen velvollisuudesta toimia sukupuoleen perustuvan syrjinnän estämiseksi ja naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistämiseksi. Naisten ja miesten välinen tasa-arvon edistäminen pitää ottaa huomioon myös palvelujen saatavuudessa ja tarjonnassa.

9 §. Neuvonta ja ohjaus. Pykälässä säädettäisiin kotoutumisen alkuvaiheen palveluista ja niiden järjestämisvastuista. Alkuvaiheen palveluita olisivat neuvonta, ohjaus ja perustietoaineisto suomalaisesta yhteiskunnasta. Säännös vastaisi pääosin sisällöllisesti voimassa olevaa lainsäädäntöä. Neuvonnan sisältöjä avattaisiin kuitenkin voimassa olevaa lainsäädäntöä yksityiskohtaisemmin, millä korostettaisiin neuvonnan laaja-alaisuutta.

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.

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.

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.

Maahan muuttaneille suunnattujen 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 muun muassa Euroopan sosiaalirahaston rahoittamassa Kotona Suomessa -hankkeessa.

Pykälän 2 momentissa määriteltäisiin yleisesti neuvonnan sisältöjä. Neuvontana annettaisiin laaja-alaisesti tietoa suomalaisesta palvelu- ja koulutusjärjestelmästä ja kotoutumista edistävästä toiminnasta. Neuvonnan laaja-alaisuudella edistettäisiin kotoutumisen edistämisen poikkihallinnollisuutta ja maahanmuuttajan ohjautumista tarpeitaan vastaavaan palveluun yli hallinnonalojen rajojen, mikä tehostaisi maahanmuuttajien kotoutumisen edistämistä.

Neuvontana annettaisiin tietoa maakunnan ja sille palveluita tuottavan toimijan, oppilaitoksen, kunnan, muun viranomaisen tai kotoutumista edistävän toimijan kotoutumista edistävästä palveluista. Lisäksi neuvontana voitaisiin antaa tietoa kansalaisyhteiskunnan kotoutumista edistävästä toiminnasta. Kansalaisyhteiskunnalla, järjestöillä ja eri yhteisöillä on usein merkittävä rooli maahanmuuttajien kotoutumisen, yhteiskunnallisen osallisuuden ja yhteenkuuluvuuden edistämässä etenkin maahanmuuttajien arjessa. Ohjauksen ja neuvonnan keinoin turvattaisiin myös, että maahanmuuttajat saisivat asianmukaista neuvontaa tämän lain 2 luvun mukaista kotoutumista edistävästä palveluista ja työelämästä.

Lisäksi neuvontana annettaisiin tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta, koulutusjärjestelmästä ja työelämästä sekä maahanmuuttajan oikeuksista ja velvollisuuksista Suomessa. Suomalaisten yhteiskuntaa ja työelämää sekä maahanmuuttajien oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva tieto edistää maahanmuuttajan mahdollisuuksia osallistua suomalaisen yhteiskunnan ja työelämän toimintaan sekä parantaa omatoimisuutta.

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

10 §. Alkukartoitus. Pykälässä säädettäisiin maahanmuuttajan alkukartoituksen sisällöstä. Kotoutumislain mukainen alkukartoitus keskittyy kotoutumisen edellyttämiin tarpeisiin ja kattaa lähtökohtaisesti sekä työllistymisen edistämiseen, hyvinvointiin ja yhteiskunnalliseen osallisuuteen liittyvät tarpeet. Maahanmuuttajan alkukartoituksessa arvioitaisiin alustavasti maahanmuuttajan osaaminen, aikaisempi koulutus, työhistoria ja kielitaito. Lisäksi arvioitaisiin työllistymis-, opiskelu- ja muut kotoutumisvalmiudet sekä maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollonhuollon ja kunnan kotoutumista edistävien palveluiden tarpeet sekä muut mahdolliset tarpeet siten kuin jäljempänä 11 §:ssä tarkemmin säädetään. Kotoutumisvalmiuksien

osalta tulee kiinnittää huomiota myös maahanmuuttajan asumistilanteeseen ja olosuhteisiin esim. tilapäisluonteisen asumisen tai asunnottomuuden ehkäisemiseksi.

Kotoutuslain mukaiseen alkukartoitukseen voidaan maahanmuuttajan tilanteen ja palvelutarpeen edellyttäessä sisällyttää julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista annetun lain mukaisen työnhakijan palvelutarpeen arvioinnin tai sosiaalihuoltolain mukaisen palvelutarpeen arvioinnin elementtejä, jotta ohjautuminen myös näihin palveluihin toteutuu täysimääräisesti ottaen huomioon maahanmuuttajan tausta, osaaminen, palvelutarve ja henkilökohtaiset kotoutumistavoitteensa.

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 rekrytointi- ja osaamispalveluista annetun lakiehdotuksen mukaan henkilöasiakkaan tilanteen ja palvelutarpeen selvittämiseksi työ- ja elinkeinoviranomainen voi hankkia osaamis- ja ammattitaitokartoituksia, työkyvyn tutkimuksia ja arviointeja, yrittäjävalmiuksien ja yritystoiminnan edellytysten arviointeja, kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitettuja alkukartoituksia sekä muita asiantuntija-arviointeja. Vaikka työ- ja elinkeinoviranomainen hankkii asiantuntija-arviointeja asiakkaan palvelutarpeen täsmentämiseksi ulkopuoliselta palveluntuottajalta, työ- ja elinkeinoviranomainen vastaa asiakkaan palvelutarpeen arvioinnista ja päättää palvelutarpeen perusteella tarjottavista palveluista. Työ- ja elinkeinoviranomainen ei ole sidottu ulkopuolisen palveluntuottajan esittämään arviointiin tai suosituksiin.

Kotoutuslain mukaiseen alkukartoitukseen kuuluisi pääsääntöisesti kielitaidon lähtötason testaus, jonka avulla maahanmuuttaja voitaisiin ohjata oikean tasoiseen suomen tai ruotsin kielen 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.

Alkukartoitus laadittaisiin tarvittavassa laajuudessa yhteistyössä maahanmuuttajan kanssa. Alkukartoituksen laajuus olisi riittävä, kun selvitettyjen tietojen perusteella maahanmuuttaja voitaisiin hänen osaamisensa ja palvelutarpeeseensa perustuen ohjata työelämään, kasvupalveluihin, tarvetta vastaavaan koulutukseen joko kasvupalveluna tai muuna koulutuksena, sosiaali- ja terveydenhuollon tai kunnan palveluihin tai 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 perusteellisemman 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 laadittaisiin sosiaalipalveluna yhteistyössä kunnan kanssa alaikäisen maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelman tarpeen arvioimiseksi siten kuin 13 §:ssä tarkemmin säädetään. Kohderyhmien ohella pykälän 1 ja 2 momentissa säädettäisiin maakunnan ja kunnan vastuista alkukartoituksen laatimisesta niille maahanmuuttajille, joille kartoitus laaditaan lähtökohtaisesti aina ja 3 momentissa muiden maahanmuuttajien osalta.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunta vastaisi siitä, että maahanmuuttajan osaaminen ja kotoutumisen palvelutarve tulee kokonaisvaltaisesti arvioiduksi. 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 asumisen,

opetuksen, osaamisen kehittämisen, vapaa-ajan, nuorisotoimen ja hyvinvoinnin ja osallisuuden edistämisen palveluita.

Säännös vastaisi kotoutuja-asiakkaiden palvelutarpeen arvioinnin osalta sitä, mitä julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista (xx/xxxx) annetun lakiehdotuksen 10 §:ssä säädetään työnhakijoiden monialaisen palvelutarpeen arvioinnista. Säädöksen mukaan maakunnan tai palveluntuottajan on sovittava palvelut tarkoituksenmukaiseksi kokonaisuudeksi yhteistyössä muiden palveluntuottajien, viranomaisten tai tahojen kanssa. Samoin sosiaalihuoltolain (1301/2014) 41 §:ssä säädetään vastaavasti sosiaalihuollon asiakkaan palvelutarpeen arvioinnin monialaisesta yhteistyöstä. Sosiaalihuoltolain mukaan toimenpiteestä vastaavalla sosiaalihuollon viranomaisella on velvollisuus monialaisen yhteistyön edistämiseksi palvelutarpeen arvioinnissa, päätösten tekemisessä ja sosiaalihuollon toteuttamisessa. Maakunnan yhteensovittamisvelvoitteista kasvupalveluiden osalta säädetään alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lakiehdotuksen 19 §:ssä. Lisäksi tässä laissa säädetään maakunnan vastuusta eri kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittamisesta 21 §:ssä.

Pykälän 1 momentin 1) kohdan mukaan maakunnalle säädettäisiin vastuu alkukartoituksen järjestämisestä kasvupalveluna työttömälle maahanmuuttajalle, joka julkisista rekrytointi- ja osaamispalvelusta annetun lakiehdotuksen mukaisesti on käynnistänyt työhaun ja jonka ensimmäisestä oleskeluluvasta tai oleskelukortin myöntämisestä tai oleskeluoikeuden rekisteröinnistä on kulunut enintään kolme vuotta.

Alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lakiehdotuksen (xx/xxxx) mukaisesti kasvupalvelut tuotetaan lähtökohtaisesti markkinoilla. Maakunta voi kuitenkin laatia kasvupalveluna laadittavan alkukartoituksen omana tuotantona, mikäli se katsoo sen olevan maahanmuuttajan, tietyn maahanmuuttajaryhmän tai maakunnan edun mukaista. Etenkin omana tuotantona laatiminen voi tulla kyseeseen silloin, jos maahanmuuttaja tarvitsee työllistymisensä ja kotoutumisensa tueksi moniammatillista palvelutarpeen arviointia ja kasvupalveluiden ja muiden palveluiden yhteensovittamista. 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. Samalla monen kasvupalveluiden kotoutuja-asiakkaan kohdalla korostuu tarve moniammatilliseen kasvupalveluiden yhteensovittamiseen maakunnan sosiaali- ja terveystarveluiden ja/tai kunnan kotoutumista edistävien palveluiden kanssa.

Silloinkin, kun alkukartoituksen laatisi yksityinen palveluntuottaja, maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluisi vastuu siitä, että palveluntuottaja noudattaa alueiden kehittämisestä ja kasvupalvelussa annetussa lakiehdotuksessa määriteltyjä palveluntuottajan velvollisuuksia ja tämän lain 2 luvun säännöksiä kotoutumissuunnitelman ja palveluiden tarjoamisen osalta.

Pykälän 1 momentin 2) kohdan mukaan maakunnalle säädettäisiin vastuu alkukartoituksen järjestämisestä sosiaalipalveluna lain 1 luvun 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettulle henkilölle eli lähtökohtaisesti kansainvälistä suojelua saaneelle henkilölle ja hänen perheenjäsenelleen. Kansainvälistä suojelua saaneen henkilön alkukartoitus laadittaisiin yhteistyössä kunnan kanssa, joskin tästä voitaisiin perustellusta syystä 2 momentissa tarkoitettu tavoin poiketa. Alkukartoitusta sosiaalipalveluna ei kuitenkaan laadittaisi, mikäli se olisi ilmeisen tarpeetonta. Alkukartoituksen laatiminen kansainvälistä suojelua saaneelle henkilölle voisi olla ilmeisen tarpeetonta muun muassa tilanteessa, jossa kartoitus olisi jo riittävän kattavasti laadittu kasvupalvelun toimesta eikä maahanmuuttajalla olisi maakunnan sosiaalipalveluiden tarvetta.

Lisäksi maakunta järjestäisi 1 momentin 3) kohdan mukaan yhteistyössä kunnan kanssa alkukartoituksen sosiaalipalveluna alaikäisen maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelman tarpeen arvioimiseksi siten kuin 13 §:ssä tarkemmin säädetään. Pykälän 13 mukaan suunnitelma laadittaisiin, jos siihen olisi tarvetta alaikäisen yksilöllisistä olosuhteista johtuen. Ilman huoltajaa maassa olevalle alaikäiselle järjestettäisiin aina alkukartoitus alaikäisen haavoittuvan aseman vuoksi.

Maakunnan sosiaalipalveluna laadittava asiakassuunnitelma laadittaisiin lähtökohtaisesti viranomaistoimintana maakunnan sosiaali- ja terveystarveluiden liikelaitoksessa.

Pykälän 2 momentin mukaan kunta osallistuisi maakunnan pyynnöstä alkukartoituksen laatimiseen edellä 1 momentissa tarkoitetuissa kohdissa. Maakunta ja maahanmuuttaja tai kunta ja maahanmuuttaja voisivat kuitenkin edellä 1 momentin 1 ja 2 kohdista poiketen perustellusta syystä laatia alkukartoituksen keskenään. Maakunta ja kunta voisivat laatia alkukartoituksen itsenäisesti maahanmuuttajan kanssa, mikäli maahanmuuttaja ei ole joko sosiaalipalveluiden tai kunnan palveluiden tarpeessa. Kunta voisi myös käynnistää alkukartoituksen laatimisen tilanteissa, joissa 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 kunnan ohjata maahanmuuttaja myös maakunnan alkukartoitukseen. Tällöin kunnan alkukartoitus yhteen sovitettaisiin jalkikäteisesti maakunnan alkukartoituksen kanssa.

Pykälän 3 momentin mukaan maakunta tai kunta järjestäisi pyynnöstä alkukartoituksen myös muulle kuin 1 momentissa tarkoitettulle maahanmuuttajalle, jos tämän arvioidaan sitä tarvitsevan. Maakunta voisi käynnistää alkukartoituksen, mikäli maahanmuuttajalla olisi maakunnan sosiaali- ja terveystalveluiden 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 terveystalveluina annettavien kotoutumistalveluiden ja kunnan kotoutumistalveluiden tarpeessa. Kunnan palveluita olisivat esimerkiksi kunnan koulutustalvelut sekä hyvinvointia ja osallisuutta edistävät talvelut, asumis-, kulttuuri- ja liikuntatalvelut ja muu toiminta.

Alkukartoituksen 3 momentin mukaista järjestämisen tarvetta arvioidessa tulisi kiinnittää huomiota esimerkiksi siihen, voitaisiinko alkukartoituksella edistää maahanmuuttajan pääsyä kotoutumista edistäviin talveluihin tai työelämään. Alkukartoitusten saatavuutta tulisi parantaa erityisesti kotona lapsia hoitavien vanhempien osalta. Perheiden kotoutumisen kannalta on tärkeää, että perheen kaikkien jäsenten kotoutumisen edellytyksiä tuetaan. Turvaamalla vanhempien pääsy kotoutumistalveluiden piiriin voitaisiin tukea myös lasten ja nuorten kotoutumista, hyvinvointia ja koulumenestystä. 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 järjestämättä, jos se voitaisiin katsoa ilmeisen tarpeettomaksi ottaen huomioon esimerkiksi maassa oleskelu pitkä aika tai jos maahanmuuttajan talvelutarpeen katsotaan tulevan muulla taholla riittävän laajalti hänen yksilöllisiin olosuhteisiinsa nähden arvioiduksi. Koska ensimmäinen kotoutumissuunnitelma tulisi laatia lain 14 §:n mukaan viimeistään kolmen vuoden kuluttua ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä taikka oleskeluoikeuden rekisteröinnistä, ei tämän ajan jälkeen olisi tarkoituksen mukaista enää myöskään käynnistää alkukartoituksen laatimista.

Pykälän 3 momentin mukaan maakunta varmistaisi, 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 talveluihin yksilön tarpeiden mukaisesti ja ilman, että hallinnonalojen väliset rajat rajoittavat talveluihin ohjaamista. Riittävä asiantuntemus ja osaaminen mahdollistaisi myös 12 §:n mukaisen kotoutumissuunnitelman laatimisen.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että alkukartoitus laadittaisiin kahden viikon kuluessa asiakkuuden alkamisesta tai alkukartoitusta koskevasta pyynnöstä. Määräajan tavoitteena on varmistaa, että maahanmuuttajan osaaminen ja talvelutarpeet olisivat selvitettyinä mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, jotta kotoutumisprosessi käynnistyisi nopeasti ja jottei kotoutumissuunnitelman laatiminen viivästyisi. Säännös vastaisi julkisista rekrytointi- ja osaamistalveluista annetun lain 9 §:ssä kasvatilvelulle säädettyä velvoitetta arvioida työnhakijan talvelutarve kahden viikon kuluessa työnhaun alkamisesta. Samassa pykälässä säädetään myös velvoitteesta arvioida työnhakijan talvelutarve vähintään kolmen kuukauden välein. Säädöksen mukaisesti myös kotoutumislain soveltamisalaan kuuluvien kasvatilvelun työnhakija-asiakkaiden talvelutarve tulisi arvioiduksi 3 kuukauden välein.

Alkukartoituksen laatijan olisi tarvittaessa ohjattava maahanmuuttaja saamaan muun viranomaisen tai koulutuksenjärjestäjän talveluita ja talveluntuottajan valinnassa. Mikäli esimerkiksi alkukartoituksen olisi järjestänyt maakunta, eikä se voisi järjestää maahanmuuttajalle tiettyjä talveluita, tulisi tällainen henkilö ohjata toisen viranomaisen tai talveluntuottajan järjestämien talveluiden piiriin yhteistyössä niitä järjestävän tahon kanssa. Alueiden kehittämisestä ja kasvatilveluista annetun lakiehdotuksen 14 §:n mukaisesti asiakkaalla olisi oikeus valita haluamansa talveluntuottaja maakunnan järjestämistalveluunsa mukaisesti nimeämien talveluntuottajien joukosta. Etenkin moni haavoittuvassa asemassa Suomeen muuttanut tarvitsee jatkossakin henkilökohtaista ohjausta ohjautuakseen tarpeisiinsa parhaiten sopivalle talvelun tuottajalle ja talvelukokonaisuuteen tai tarvittaessa talvelutarjoajan vaihtamiseen sopivan talvelukokonaisuuden 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 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. 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 ja tasa-arvoa tukevia tietoja ja taitoja. 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 maahanmuuttajan työllistymistä, yrittäjyyttä ja yhteiskunnallisista osallisuutta ja hyvinvointia tukevasta koulutuksesta tai palvelusta sekä muista kotoutumista yksilöllisesti edistävästä palveluista. Maahanmuuttajalla, joka opiskelee omaehtoisesti, olisi oikeus työttömyysetuuteen työttömyysturvalaissa säädetyin edellytyksin. Maahanmuuttajan omaehtoisen opiskelun tukemista koskevat säännökset siirrettäisiin kotoutumislaita 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. Maahanmuuttajalle tulee tarjota kotoutumissuunnitelmaan sisältyviä palveluja käytettäviksi osoitettujen määrärahojen puitteissa.

Kotoutumissuunnitelmaan sisällytettäisiin palveluita, joiden avulla voitaisiin tukea maahanmuuttajan mahdollisuuksia työllistyä, opiskella ja saada riittävä suomen tai ruotsin kielen taito sekä muita hyvinvointia ja yhdenvertaista osallisuutta tukevia tietoja ja taitoja. Lähtökohtana olisi, että suunnitelmaan sisällytetyt palvelut muodostaisivat tarkoituksenmukaisia ja tarvelähtöisiä palvelukokonaisuuksia.

Suunnitelman tulisi sisältää ainakin suomen tai ruotsin kielen opiskelua. Lisäksi suunnitelma sisältäisi maahanmuuttajan tarpeen mukaisesti muita kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja 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, 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 ja vastaamiseen sekä kuntoutuksen järjestämiseen on tarpeen vastata sosiaali- ja terveyspalveluissa nykyistä kattavammin.

Kotoutumissuunnitelmaan voitaisiin tarvittaessa kirjata myös 19 §: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.

Pykälän 3 momentin mukaan kotoutumissuunnitelma laadittaisiin yhdessä maahanmuuttajan kanssa. Asiakslähtöisessä toiminnassa asiakas osallistuu itse alusta asti palvelutoiminnan suunnitteluun yhdessä palvelun tarjoajien kanssa.

Kotoutumissuunnitelma voitaisiin laatia myös perheelle, jos perheen kokonaistilanne sitä edellyttää. Suomen-/ruotsinkielen taidon puute kotoutumisen alkuvuosina, yhteiskunnallisten rakenteiden vieraus ja sosiaalisten verkostojen vähäisyys ovat perheiden kohtaamia haasteita, joihin voidaan vastata perheille suunnattujen palveluiden avulla. Perheen kotoutumissuunnitelma tehtäisiin 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.

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 kotoutumistoimenpiteiden 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 kielipintoihin 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 nuorisotoimella on keskeinen rooli. Perheen kotoutumissuunnitelmalla voidaan koordinoita perheelle annettavaa tukea kunnan ja maakunnan moniammatillisena yhteistyönä kolmannen sektorin palvelut aktiivisesti mukaan ottaen. Suunnitelmassa huomioitaisiin myös alaikäisten tarpeiden vaatimia toimenpiteitä ja palveluja.

Pykälän 4 momentin mukaan maahanmuuttajalle laadittaisiin lähtökohtaisesti yksi kotoutumissuunnitelma, jota eri viranomaiset 13 §:n viranomaisvastuut huomioiden täydentävät, ellei salassapitosäännöksistä muuta johdu. Eri viranomaisten palveluista koostuva yhteinen suunnitelma voitaisiin laatia myös siinä tapauksessa, että maahanmuuttajan antaisi suostumuksensa yhteisen suunnitelman laatimiselle.

Maahanmuuttajan yksilöllinen kotoutumissuunnitelma, perheen kotoutumissuunnitelma ja maahanmuuttajalle laaditut muut asiakassuunnitelmat voitaisiin asiakkaan suostumuksella yhdistää yhteiseksi kotoutumissuunnitelmaksi. Käytännössä esimerkiksi sosiaalihuoltolain mukaiset asiakassuunnitelmat voitaisiin sosiaalihuoltolain 39 §:n mukaisesti laatia kotoutumissuunnitelmana. Kotoutumissuunnitelmaa ei voida korvata muun lainsäädännön mukaisella asiakassuunnitelmalla, sillä kotoutumissuunnitelma on oleellinen kotoutumisen moniammatilliseksi ja kokonaisvaltaiseksi edistämiseksi. Suunnitelman olemassa olo on myös tärkeää, mikäli henkilö siirtyy esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkuudesta työhallinnon asiakkaaksi tai päinvastoin, sillä henkilön kotoutumisajan alkaminen määrittellään kotoutumissuunnitelman laatimishetken mukaan.

Mikäli maahanmuuttajalle laadittaisiin useampia asiakassuunnitelmia, kotoutumissuunnitelma ja maahanmuuttajalle laaditut muut asiaan liittyvät suunnitelmat olisi sovittava yhteen. Yhteensovittamisella vältettäisiin päällekkäisyydet ja varmistettaisiin, että eri suunnitelmat täydentävät toisiaan. Yhteensovittamisen ja yhdistämisen tavoitteena olisi, että asiakas 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.

13 § Alaikäisen kotoutumissuunnitelma. Pykälässä säädettäisiin alaikäiselle maahanmuuttajalle laadittavasta kotoutumissuunnitelmasta. Sisällöllisesti pykälä vastaa voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Pykälän 1 momentin mukaan alaikäisen kotoutumissuunnitelma on alaikäisen maahanmuuttajan alkukartoitusta täydentävä yksilöllinen suunnitelma niistä palveluista, joiden tarkoituksena on tukea alaikäisen kehitystä, koulutusta ja hyvinvointia sekä oman äidinkielen ja suomen tai ruotsin kielen taidon kehittymistä. Kotoutumissuunnitelman laatimista edeltäisi alaikäiselle laadittava alkukartoitus, jossa selvitetäisiin alaikäisen palvelutarve.

Yksilöllinen 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 terveystalvueluita. 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 edistävinä 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 terveystalvueluon edustajat ja kunnan opetus-, nuoris- liikunta- ja kulttuuritoimen edustajat.

Pykälän 2 momentin mukaan alaikäisenä ilman huoltajaa saapuneelle ja oleskeluluvan saaneelle lapselle tai nuorelle laadittaisiin aina kotoutumissuunnitelma. Muulle alaikäiselle laadittaisiin kotoutumissuunnitelma, jos siihen on alaikäisen yksilöllisistä olosuhteista johtuva tarve. Kaikille alaikäisille maahanmuuttajille ei olisi 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.

Lapsen tai nuoren tuen tarve käy useimmiten ilmi koulussa tai päivähoitossa sekä sosiaalityöimen 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 sopeutumisoingelmia. Myös näille nuorille tulisi aina laatia yksilöllinen kotoutumissuunnitelma, joka turvaisi perusopetuksen, kotoutumista edistävää ammatillista ja muuta koulutusta ja muita palveluita pitkäjänteisesti. Tämän ryhmän osalta olisi 17 vuotta täyttäneiden osalta työttömyysturvalaissa säädettyjen edellytysten täytyessä 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 toimenpiteisiin 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 kohderyhmänä 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.

Pykälässä 14 säädetyn mukaisesti maakunnan sosiaalityöpalvelu olisi muusta kuin perustellusta syystä yhteistyössä kunnan kanssa vastuussa alaikäiselle laadittavasta kotoutumissuunnitelmasta. Poikkeuksena olisi kuitenkin 17 vuotta täyttänyt nuori, joka on rekisteröitynyt työnhakijaksi kasvupalveluun. Hänen kanssaan kasvupalvelu laatisi ensisijaisesti kotoutumissuunnitelman.

Alaikäisen kotoutumissuunnitelma sovitettaisiin yhteen alaikäiselle mahdollisesti laadittujen muiden asiakassuunnitelmien kanssa. Alaikäisen huoltajan tai edustajan suostumuksella voitaisiin laatia kotouttamista ja muita alaikäisen maahanmuuttajan tarvitsemia palveluita koskeva yhteinen kotoutumissuunnitelma.

Lasten ja nuorten osalta olisi ratkaisevaa viranomaisten sitoutuminen kotoutumista edistävien toimenpiteiden järjestämiseen sekä lapsen huoltajan tai edustajan osallistuminen suunnitelman laatimiseen ja toimeenpanoon. Ilman huoltajaa olevan alaikäisen edustamisesta säädetäisiin 6 luvussa. Pykälän 3 momentti

sisältäisi viittauksen hallintolakiin. Vajaavaltaisen puhevallan käyttämisestä säädetään hallintolain 14 §:ssä. Kotoutumissuunnitelman seurannasta ja tarkistamisesta säädettäisiin 15 §:ssä.

14 § *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 oikeudessa kotoutumissuunnitelmaan säädettäisiin tarkemmin 13 §:ssä. Kohderyhmien ohella pykälän 1 ja 2 momentissa säädettäisiin maakunnan ja kunnan vastuista kotoutumissuunnitelman laatimisesta niille maahanmuuttajille, joille kartoitus laaditaan lähtökohtaisesti aina ja 3 momentissa muiden maahanmuuttajien osalta.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunta vastaisi siitä, että maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmaan sisällytetyt palvelut muodostavat maahanmuuttajan kotoutumista edistävän tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Säännöksellä varmistettaisiin, että asiakkaan tarpeisiin vastattaisiin tarvittaessa monialaisen yhteistyön avulla. Käytännössä moniammatillisen tuen tarpeet voisivat tarkoittaa esimerkiksi maakunnan kasvupalveluiden ja sosiaali- ja terveystalveluiden sekä kunnan palveluita.

Maakunnan yhteensovittamisvelvoitteista kasvupalveluiden osalta säädetään lakiehdotuksen aluekehittämisestä ja kasvupalveluista 19 §:ssä. Lisäksi tässä laissa säädetään maakunnan vastuusta eri kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittamisesta 21 §:ssä. Maakunnan ja kunnan tulisi lisäksi pykälän 2 momentin mukaan varmistaa, että kotoutumissuunnitelman laatimisesta on käytettävissä riittävästi asiantuntemusta ja osaamista henkilön tarpeisiin nähden. Velvoite korostuisi etenkin silloin kun maahanmuuttajalla on moniammatillisia tuen tarpeita.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunta järjestäisi kotoutumissuunnitelman kasvupalveluna työttömälle maahanmuuttajalle, joka julkisista rekrytointi ja osaamispalvelusta annetun lakiehdotuksen mukaisesti on käynnistänyt työnhauun ja jonka ensimmäisestä oleskeluluvasta tai oleskelukortin myöntämisestä tai oleskeluoikeuden rekisteröinnistä on kulunut enintään kolme vuotta. Säännös vastaisi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lakiehdotuksen 17 §:n 2 momentin säännöstä, jonka mukaan maakunnan kasvupalveluiden järjestämisvastuuseen kuuluu mm. vastuu kotoutumissuunnitelman laatimisesta.

Alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lakiehdotuksen mukaisesti kasvupalvelut tuotetaan lähtökohtaisesti markkinoilla. Maakunta voi kuitenkin laatia kasvupalveluna laadittavan kotoutumissuunnitelman omana tuotantona, mikäli se katsoo sen olevan maahanmuuttajan, tietyn maahanmuuttajaryhmän tai maakunnan edun mukaista. Etenkin omana tuotantona laatiminen voi tulla kyseeseen silloin, jos maahanmuuttaja tarvitsee työllistymisensä ja kotoutumisensa tueksi moniammatillista palveluiden suunnittelua sekä kasvupalveluiden ja muiden palveluiden yhteensovittamista. 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. Samalla monen kasvupalveluiden maahanmuuttaja-asiakkaan kohdalla korostuu tarve kasvupalveluiden yhteensovittamiseen maakunnan sosiaali- ja terveystalveluiden ja/tai kunnan kotoutumista edistävien palveluiden kanssa.

Silloinkin, kun kotoutumissuunnitelman laatisi yksityinen palveluntuottaja, maakunnan järjestämisvastuuseen kuuluisi vastuu siitä, että palveluntuottaja noudattaa lakiehdotuksessa aluekehityksestä ja kasvupalveluista määriteltyjä palveluntuottajan velvollisuuksia ja tämän lain 2 luvun säännöksiä kotoutumissuunnitelman ja palveluiden tarjoamisen osalta sekä 56 ja 57 §:n mukaisia tiedonsaantioikeus- ja salassapitosäännöksiä.

Pykälän 1 momentin 2) kohdan mukaan maakunnalle säädettäisiin vastuu kotoutumissuunnitelman järjestämisestä sosiaalipalveluna lain 1 luvun 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettulle henkilölle eli lähtökohtaisesti kansainvälistä suojelua saaneelle henkilölle ja hänen perheenjäsenelleen, joka ei ole rekisteröitynyt kasvupalvelun asiakkaaksi työttömänä työnhakijana. Kansainvälistä suojelua saaneen henkilön kotoutumissuunnitelma laadittaisiin yhteistyössä kunnan kanssa, joskin tästä voitaisiin perustellusta syystä 2 momentissa tarkoitettu tavoin poiketa. Kotoutumissuunnitelmaa sosiaalipalveluna ei kuitenkaan laadittaisi, mikäli se olisi ilmeisen tarpeetonta. Suunnitelman laatiminen kansainvälistä suojelua saaneelle henkilölle voisi olla ilmeisen tarpeetonta tilanteessa, jossa suunnitelma olisi jo riittävän kattavasti laadittu kasvupalvelun toimesta eikä maahanmuuttajalla olisi maakunnan sosiaalipalveluiden tarvetta.

Lisäksi maakunta järjestäisi kotoutumissuunnitelman 1 momentin 3) kohdan mukaan sosiaalipalveluna yhteistyössä kunnan kanssa alaikäiselle maahanmuuttajalle siten kuin 13 §:ssä tarkemmin säädetään. Pykälän 13 mukaan suunnitelma laadittaisiin, jos siihen olisi alaikäisen yksilöllisistä olosuhteista johtuva tarve. Ilman

huoltajaa maassa olevalle alaikäiselle järjestettäisiin aina kotoutumissuunnitelma alaikäisen haavoittuvan aseman vuoksi.

Maakunnan sosiaalipalveluna laadittava kotoutumissuunnitelma laadittaisiin lähtökohtaisesti viranomaistoimintana maakunnan sosiaali- ja terveystalouden liikelaitoksessa.

Pykälän 2 momentin mukaan kunta osallistuisi maakunnan pyynnöstä kotoutumissuunnitelman laatimiseen edellä 1 momentissa tarkoitetuissa kohdissa. Maakunta ja maahanmuuttaja tai kunta ja maahanmuuttaja voisivat kuitenkin edellä 1 momentin 1 ja 2 kohdista poiketen perustellusta syystä laatia kotoutumissuunnitelman keskenään. Maakunta ja kunta voisivat laatia kotoutumissuunnitelman itsenäisesti maahanmuuttajan kanssa, mikäli maahanmuuttaja ei ole joko sosiaalipalveluiden tai kunnan palveluiden tarpeessa. Kunta voisi myös laatia kotoutumissuunnitelman tilanteessa, jossa tämä olisi maahanmuuttajan edun mukaista, esimerkiksi mikäli tällä voitaisiin nopeuttaa kunnan palveluiden saamista. Näin voisi olla esimerkiksi työvoiman ulkopuolella olevien koulutuksen osalta, etenkin lapsia kotona hoitavat vanhemmat olisi hyvä ohjata tehokkaasti kunnan koulutus- ja muihin palveluihin. Muita maahanmuuttajien tarvitsemia 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 kunnan ohjata maahanmuuttaja myös maakunnan alkukartoitukseen ja kotoutumissuunnitelman laatimiseen. Tällöin kunnan kotoutumissuunnitelma yhteen sovitettaisiin jälkikäteisesti maakunnan kotoutumissuunnitelman kanssa.

Pykälän 3 momentin mukaan maakunta tai kunta järjestäisi kotoutumissuunnitelman myös sitä pyytäneelle muulle kuin edellä mainitulle maahanmuuttajalle, jos tämän arvioidaan sitä tarvitsevan. Kotoutumissuunnitelman laatimisen tarvetta arvioidessa 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 koulutukseen ja työmarkkinoille pitkällä tähtäimellä.

Maassa oleskelun perusteella ei lähtökohtaisesti tulisi olla merkitystä arvioidessa 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 toimenpiteisiin. 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 piteuden perusteella.

Oikeus kotoutumissuunnitelmaan merkitsisi oikeutta päästä keskustelemaan maakunnan tai kunnan kanssa siitä, mihin maahanmuuttajan kotoutumista edistäviin toimenpiteisiin maahanmuuttaja voi osallistua ja miten hänen kotoutumista muutoin voitaisiin edistää ja tukea. Maahanmuuttajalla ei kuitenkaan olisi subjektiivista oikeutta toimenpiteisiin tai palveluihin, ellei tätä oikeutta synny muun lainsäädännön perusteella. Hänelle tarjottaisiin suunnitelmassa sovittuja kotoutumista ja työllistymistä edistäviä palveluja käytettävissä olevien määrärahojen rajoissa.

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

Pykälän 1 momentin mukaan kotoutumissuunnitelma tulisi laatia 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 toimenpiteeseen viimeistään 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, pätevyyskoulutukseen 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.

Alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lakiehdotuksen 14 pykälän 3 momentissa säädettäisiin henkilöasiakkaan valinnanvapaudesta maakunnallisten kasvupalveluiden osalta. Lainkohdan mukaan ellei laissa tai muualla lainsäädännössä toisin säädetä, maakunnallisten kasvupalvelujen asiakkaalla olisi oikeus valita haluamansa palveluntuottaja maakunnan järjestämisvastuunsa mukaisesti nimeämien palveluntuottajien joukosta. Asiakkaan valinta-oikeus käsittäisi oikeuden valita palvelun tuottaja kilpailutuksen tai maakunnan muuten ennalta määriteltujen kriteerien perusteella valitsemien palveluntuottajien joukosta silloin, kun hänelle olisi myönnetty oikeus palveluun, koska kyseessä ei ole niin sanotut subjektiiviset oikeudet.

Maahanmuuttajien osalta kasvupalvelun mukaisen valinnanvapauden toteutuminen kotoutumista edistävällä tavalla edellyttäisi monen kohdalla jatkossakin henkilökohtaista palvelutarpeen kartoitusta, ohjausta ja neuvontaa, jotta ohjautuminen tarkoituksenmukaiselle palvelun tuottajalle 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 palvelun tuottajalle 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 työllistymis- ja kotoutumiskokonaisuuden varmistamiseksi.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelman kesto määräytyisi yksilöllisesti maahanmuuttajan omien tavoitteiden, työ- ja koulutushistorian sekä hänelle suunniteltujen ja tarjottujen toimenpiteiden 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 toimenpiteisiin 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 kotoutumistoimenpiteitä. Kotoutumissuunnitelmat eivät siten voi olla sisällöltään eivätkä kestoltaan 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, 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 toimenpiteisiin osallistumista ja siitä tulisi esittää esimerkiksi lääkärinlausunto, jossa tähän otettaisiin kantaa. Mahdollinen pidentäminen ei koskisi kuitenkaan hoitovapaaseen oikeuttavaa aikaa. Pykälän 2 momenttia tarkennettaisiin selvyuden 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 rekrytointi- ja osaamispalveluista annetun lakiehdotuksen 9 §: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 pyytessä.

16 § *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 toimenpiteistä aiheutuvat oikeudet ja velvollisuudet kirjallisesti ja maahanmuuttajan pyynnöstä suullisesti siten, että hän ne ymmärtää. Maakunnan tai kunnan olisi määrärahojen asettamissa rajoissa pyrittävä aktiivisesti ja kaikin käytettävissään olevin keinoin osaltaan vaikuttamaan suunnitelman toteutumisen onnistumiseen.

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 toimenpiteisiin. Tämän vuoksi maahanmuuttaja olisi velvollinen noudattamaan suunnitelmaansa sekä hakeutumaan ja osallistumaan suunnitelmassa sovittuihin toimenpiteisiin ja palveluihin, jotka tukevat hänen kotoutumistaan ja työllistymistään.

Ehdotetun pykälän mukaan jos maahanmuuttaja kieltäytyy 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.

17 § *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 pääajatuksia 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 pääajatuksia, avainsanat ja tärkeät yksityiskohdat. Kirjoittamisessa pyrittäisiin selväpiirteisen, sidosteisen tekstin kirjoittamiseen ja tutun tiedon välittämiseen tehokkaasti tavallisimmassa 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 kotoutumiskoulutusta voitaisiin toteuttaa myös omaehtoisena koulutuksena. Kotoutumiskoulutukseen voisi sisältyä myös moniammatillista aikaisemmin hankitun osaamisen tunnistamista ja tutkinnon tunnustamista. Koulutukseen sisältyvällä osaamisen tunnistamisella tuettaisiin kotoutumiskoulutuksen yksilöllistämistä maahanmuuttajan tarpeisiin sekä kotoutumiskoulutuksen jälkeistä ohjautumista maahanmuuttajalle parhaiten sopivalle koulutuspolulle, ml ammatillinen kotoutumiskoulutus, ammatillinen koulutus, pätevyitysmatka ja muut mahdolliset koulutusta ja työllistymistä yhdistävät mallit. Koulutuksen aikaisella ohjauksella tuettaisiin opiskelijan etenemistä kotoutumiskoulutuksen sisällä sekä 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 kohderyhmittäin 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, palkkatuettua työtä ja kolmannen sektorin palveluja.

Kotoutumiskoulutuksen toteutuksen monimuotoistaminen useisiin rinnakkaisiin vaihtoehtoisin 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 tukevinä elementteinä.

Luku- ja kirjoitustaidottomat maahanmuuttajat, joilla on perusopetuksen tarve, ohjattaisiin jatkossa aikuisten perusopetukseen saamaan kotoutumiskoulutusta vastaavat tiedot ja taidot.

18 § Kotoutumiskoulutuksen järjestäminen. Pykälän 1 momentin mukaan kotoutumiskoulutusta järjestettäisiin pääsääntöisesti kasvupalvelukoulutuksena siten kuin julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista annetun lakiehdotuksen (xx/xxxx) säädetään. Maakunta vastaisi siitä, että maakunnassa on tarjolla kasvupalveluna tarjottavaa kotoutumiskoulutusta. Säännös vastaisi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lakiehdotuksen (xx/xxxx) 17 §:ää, jonka mukaan maakunta vastaa siitä, että maakunnassa on tarjolla rekrytointi- ja osaamispalveluita. Julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista annetun lakiehdotuksen 12 §:n mukaan osaamispalveluina tarjotaan ammatinvalinta- ja uraohjausta sekä kasvupalvelukoulutusta. Lisäksi osaamispalveluina voidaan tarjota muita työnhakijan osaamista kehittäviä palveluita. Julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista annetun lakiehdotuksen 14 §:n 2 momentin mukaan kasvupalvelukoulutuksena annetaan kotoutumislain mukaista kotoutumiskoulutusta.

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 rekrytointi- ja osaamispalveluista annetun lakiehdotuksen 3 luvun 16–20 §:ssä säädetään.

Pykälän 3 momentin mukaan kotoutumiskoulutus yhteen sovitettaisiin julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista annetun lakiehdotuksessa tarkoitetun ammatinvalinta- ja uraohjauksen sekä työkokeilun ja muiden kasvupalveluiden kanssa samoin kuin kansallisen koulutusjärjestelmän kanssa siten, että maahanmuuttajien käytössä on yhteen sovitettuja työllistymistä ja ammatillista osaamista edistäviä palvelukokonaisuuksia. Eri palveluiden suunnittelun ja toteuttamisen yhteensovittamisella varmistettaisiin, että maahanmuuttajalla olisi tarjolla tarkoituksen mukaisia osaamisen kehittämisen palvelukokonaisuuksia, jotka vastaisivat sekä eri maahanmuuttajaryhmien että alueen työmarkkinoiden tarpeisiin.

Pykälän 4 momentin mukaan maakunta voisi halutessaan järjestää kotoutumiskoulutusta myös muuna kuin kasvupalveluina annettavana koulutuksena. Kunta voisi sekä järjestää kotoutumiskoulutusta että ohjata maahanmuuttajan hakeutumaan joko järjestämäänsä kotoutumiskoulutukseen tai muun toimijan järjestämään

omaehtoiseen opiskeluun kuten nykyisinkin. Momentin tarkoitamina koulutuksena tulisi kyseeseen lähinnä työmarkkinoiden ulkopuolella olevien maahanmuuttajien koulutustarpeisiin vastaaminen, usein etenkin lapsia kotona hoitavien vanhempien osalta tai moniammatillista tukea tarvitsevien henkilöiden tai perheiden osalta. Myös maakunta voisi halutessaan järjestää koulutusta ja palvelukokonaisuuksia työmarkkinoiden ulkopuolella oleville maahanmuuttajille tukeakseen näiden ryhmien ja maahanmuuttajaperheiden kotoutumista alueellaan.

19 § Muut kotoutumista edistävät palvelut. Pykälään ehdotetaan kotoutumisen sisällön täsmentämiseksi 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 kotoutumisen toimeenpanossa.

Pykälän mukaan kotoutumista edistävinä palveluina voitaisiin järjestää esimerkiksi 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 toimenpiteiden ja palveluiden mahdollisuuksia, jotka edellä on esitetty kotoutumissuunnitelmissa huomioon otettavaksi. Pykälässä mainittuja toimenpiteitä ja palveluja järjestäisivät pääasiallisesti maakunta ja kunnan eri toimialat, mutta keskeisesti myös muut tahot kuten järjestöt mukaan lukien kansainjärjestöt ja maahanmuuttajien omat järjestöt. Kotoutumissuunnitelmaan toimenpiteitä 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 tavallista maahanmuuttajanuorilla. Tämä koskee erityisesti lapsia ja nuoria, jotka muuttavat Suomeen peruskouluikäisenä tai tämän iän ylittäneinä. Maahanmuuttajanaiset jäävät maahanmuuttajamiehiä useammin koulutuksen ja kotouttamistoimenpiteiden ulkopuolelle, etenkin puolisoina maahan saapuneet ja kotona lapsia hoitavat äidit. Maakunta, kunnan eri toimialat, keskeisinä opetus, sivistys, liikunta ja kulttuuri, oppilaitokset ja eri järjestöt yhteistyössä ja erikseen voivat järjestää toimenpiteitä ja 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 kotoutumisen edistämässä sekä työelämäyhteyksien rakentamisessa että 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 ja katvealueiden osoittamiseksi sekä alueellisen koordinaation lisäämiseksi on luotu käytännön työkalu, ns. järjestötartotin, jonka juurruttamista työ- ja elinkeinoministeriö tukee järjestöyhteistyön kehittämisen tueksi.

Maahanmuuttajaa voidaan tukea myös omatoimisesti hankkimaan tietoja ja taitoja osallistua yhteiskunnan taloudelliseen, sosiaaliseen ja poliittiseen elämään. Maahanmuuttajan omatoimisuutta edistävillä palveluilla tarkoitetaan muun muassa vapaa-aikapalveluja, kirjastopalveluja, yhdistysten tukemista, tapaamistilojen järjestämistä, kansalaistoimintaan ohjaamista sekä ystäväpalvelua. Samoin toimenpiteisiin 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.

20 § Kotoutumista edistävien palvelujen yhteensovittaminen. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin maakunnan velvollisuudesta yhteen sovittaa 2 luvussa tarkoitettuja kotoutumista edistäviä palveluita. Pykälän tavoitteena olisi varmistaa hallinnonalat ylittävien palvelukokonaisuuksien luominen ja sitä kautta edistää sekä maakunnan että kunnan palveluiden tarpeessa olevien maahanmuuttajien kotoutumista.

Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan olisi yhteistyössä kunnan ja muun viranomaisen kanssa huolehdittava kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittamisesta maakunnassa siten, että

maahanmuuttajien käytössä olisi yhteen sovitettuja kotoutumista edistäviä palveluita. Palvelujen yhteensovittamista koskeva velvoite olisi tarkoitettu laajaksi ja kattamaan sekä maakunnan omat palvelut että kunnan tai muun kotoutumista edistävän viranomaisen palvelut, kansallisen koulutusjärjestelmän palvelut ja muun toimijan kotoutumista edistävän toiminnan. Maakunnan omat palvelut olisivat pääosin kasvupalveluita ja sosiaali- ja terveystalveluita.

Pykälän mukaan maakunta vastaisi yhteistyössä kunnan ja muun viranomaisen kanssa siitä, että maahanmuuttaja saa tarvitsemansa palvelut tarpeidensa mukaisina ja johdonmukaisina kokonaisuuksina siitä riippumatta, minkä hallinnonalan toimintaan liittyvistä palveluista on kysymys. Säädöksellä edistettäisiin maakunnan ja kunnan palveluiden tarpeessa olevien maahanmuuttajien kotoutumista säätämällä maakunnalle palveluiden kokonaisuuden koordinaatio- ja yhteensovittamisvastuu.

Pykälällä tehostettaisiin sekä nopeasti työmarkkinoille suuntaavien että kattavampaa ja pitkäjänteisempää osaamisen kehittämistä sekä 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 pätevyitysmväyliä 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 maakunta vastaisi yhteistyössä kunnan ja muun viranomaisen kanssa alueen maahanmuuttajaväestöä koskevan tiedon tuottamisesta ja sen hyödyntämisestä eri toimijoiden välillä kotoutumista edistävien palvelujen suunnittelussa ja toteuttamisessa. Tiedon keräämisellä ja hyödyntämisellä edistettäisiin kotoutumiseen vaikuttavien seikkojen huomioon ottamista laajasti kaikessa maakunnassa ja kunnassa tapahtuvassa suunnittelussa, toteutuksessa ja päätöksenteossa. Tiedon avulla vahvistettaisiin kotoutumisen näkökulmien huomioimista eri toimialoilla.

3 luku Kotoutumisen edistäminen maakunnassa

21 § *Kotoutumisen edistämisen suunnittelu ja kehittäminen maakunnassa.* Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan maakunnalla olisi yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen suunnittelusta, kehittämisestä ja seurannasta maakunnassa. Maakunnan olisi suunnittelussaan asetettava kotoutumista edistävien palveluiden järjestämiseen ja tuottamiseen liittyvät maahanmuuttajien työllisyyttä ja yrittäjyyttä, hyvinvointia, terveyttä ja osallisuutta sekä yhdenvertaisuutta ja hyviä väestösuhteita edistävät valtakunnalliset tavoitteet sekä määriteltävä tavoitteita tukevat toimenpiteet ja vastuutahot. Maakunnan olisi suunnittelussaan otettava huomioon kotouttamisen valtakunnalliset tavoitteet. Tällä tarkoitettaisiin lain 29 ja 30§:n mukaista kotouttamisen valtakunnallista suunnittelua. Lain 29 §:n mukaisesti työ- ja elinkeinoministeriö vastaa kotouttamisen valtakunnallisesta kehittämisestä ja suunnittelusta ja 30 §:n mukaan valtion kotouttamishjelmassa kotouttamisen kannalta keskeiset ministeriö asettavat omaa hallinnonalaansa varten kotouttamisen kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet. 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.

Kotouttamisen poikkialhallinnollisuuden vuoksi maakunnan olisi kehitettävä kotoutumista monialaisena yhteistyönä. Kotouttamisen monialaiseen kehittämiseen maakunnassa osallistuisivat ainakin kasvu- ja sosiaali- ja terveystalveluita, aluekehityksestä sekä hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisestä vastaavat viranomaiset. Myös muun muassa maankäytön suunnittelulla, maakuntakaavoituksella, liikennejärjestelmien toimivuudella, liikunnan edistämisellä ja kulttuuria koskevilla kehittämissuunnitelmillä voidaan tukea maahanmuuttajien kotoutumista. Kunnassa monialaiseen yhteistyöhön osallistuisivat ainakin opetus-, varhaiskasvatus-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisotoimi sekä asumisesta vastaavat viranomaiset. Lisäksi monialaiseen yhteistyöhön osallistuisivat kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja järjestävät järjestöt, yhteisöt ja elinkeinoelämän edustajat sekä muut tahot, joilla on merkittävä rooli maahanmuuttajien kotoutumisen, hyvinvoinnin, työllistymisen, yhteiskunnallisen osallisuuden ja yhteenkuuluvuuden edistämisessä. 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.

Pykälän 2 momentin mukaan kotoutumisen suunnittelu ja kehittäminen yhteen sovitettaisiin maakunnan aluekehitystä, hyvinvointia ja terveyttä sekä muuta toimintaa koskevan suunnittelun ja kehittämisen kanssa. Kotoutumista käsiteltäisiin alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lakiehdotuksen 2 luvussa tarkoitetussa alueiden kehittämisessä sekä 7 luvun 37 §:ssä tarkoitetussa alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden neuvottelukunnassa ja 38 §:ssä tarkoitetussa alueiden kehittämisen keskustelussa siten kuin laissa aluekehittämisestä ja kasvupalvelusta tarkemmin säädetään. Kotoutumisen edistäminen olisi otettava huomioon myös lain sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 8 §:n mukaista maakunnan alueellista hyvinvointikertomusta laadittaessa.

Alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lakiehdotuksen 6 §:n mukaan alueiden kehittämisen tavoitteita ovat 1) alueiden uudistumisen, tasapainoisen kehittymisen, kilpailukyyn sekä talouden kasvun vahvistaminen kaikilla alueilla; 2) alueiden elinvoiman ja kasvua tukevan elinkeinorakenteen vahvistaminen ja monipuolistaminen kestäväällä tavalla sekä talouden kasvun edistäminen kaikilla alueilla; 3) kestävä työllisyyden sekä väestön hyvinvoinnin, osaamisen, yhtäläisten mahdollisuuksien ja sosiaalisen osallisuuden sekä maahanmuuttajien kotoutumisen edistäminen; 4) alueiden välisten ja sisäisten kehityserojen vähentäminen ja käytettävissä olevien voima-varojen täysimääräiseen käyttöön ottoon kestäväällä tavalla kannustaminen; 5) alueiden omien vahvuuksien ja erikoistumisen parantaminen sekä niiden kulttuurin edistäminen; ja 6) elinympäristön laadun, kestävä alue- ja yhdyskuntarakenteen ja saavutettavuuden parantaminen.

Pykälän 2 momentin mukaisen yhteensovittamisen tavoitteena on valtavirtaistaa kotouttamisen suunnittelu ja kehittäminen osaksi maakunnan muuta suunnittelua sekä edistää kotouttamisen tavoitteiden huomioimista ja yhteensovittamista etenkin maakunnan aluekehittämisen ja 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 kotouttamisen 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 7 ja 10 §:ssä tarkoitetussa aluekehittämissä päätöksessä, 9 §:ssä tarkoitetussa maakunnan yhteistyöryhmässä, 10 §:ssä tarkoitetussa maakuntaohjelmassa, 37 §:ssä tarkoitetussa alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden neuvottelukunnassa ja 38 §:ssä tarkoitetussa alueiden kehittämisen keskustelussa siten kuin laissa aluekehittämisestä ja kasvupalvelusta tarkemmin säädetään. Kotoutumista edistävien tavoitteiden toteuttamiseksi maakunnassa voidaan laatia alueiden kehittämisestä ja kasvupalvelusta annetun lakiehdotuksen 11 §:ssä tarkoitettu yhteistyösopimus.

Lain sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 8 § mukaan maakunnan on arvioitava ennakkoon ja otettava huomioon päätösten vaikutukset eri väestöryhmien hyvinvointiin ja terveyteen. Sen on myös asetettava suunnittelussaan tavoitteet, joilla sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja tuottaminen edistää 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 3 momentin mukaan maakunta laatisi tarvittaessa maakuntastrategiaa, alueiden kehittämisen maakuntaohjelmaa ja alueellista hyvinvointikertomusta täydentävän maahanmuuton ja kotouttamisen maakuntaohjelman. 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 katettu 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 kotouttamisen maakuntaohjelma valmisteltaisiin yhteistyössä kuntien ja muiden maakunnan viranomaisten sekä kotouttamisen ja alueiden kehittämiseen osallistuvien yhteisöjen, järjestöjen ja elinkeinoelämän edustajien sekä muiden tahojen kanssa.

Pykälän 4 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.

22 § Maakunnan kotoutumista edistävien toimenpiteiden järjestäminen. Ehdotetun pykälän 1 momentin 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. Maakunnan olisi huolehdittava siitä, että sen palvelut soveltuvat myös maahanmuuttajille. Säännös täsmentäisi eri viranomaisten velvoitetta 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.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan maakunnan olisi huolehdittava maahanmuuttajan ohjaamisesta kotoutumista edistävien palvelujen tuottajana olevaan maakunnan yhtiöön silloin, kun palvelujen saatavuutta ei muutoin ole voitu varmistaa. Säännös kytkeytyy alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annettuun lakiehdotukseen, jonka lähtökohtana on, että maakunta tuottaa sen järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja vain silloin, kun palvelujen kohtuullista saatavuutta ei muutoin voida varmistaa. Lain tarkoittama markkinapuutetilanne voidaan todeta eri tavoin; hankintalain mukaisessa kilpailutuksessa ei saada yhtään tarjousta, tietyn palvelun tuottajaksi ei ole rekisteröityneitä palvelun tuottajia, tai erikseen ja muulla tavoin tehdyn markkinakartoituksen perusteella. Markkinapuutetilanteessa maakunnan tuottaessa itse palveluita, sen tulisi selvittää tai arvioida, mistä markkinapuute johtuu ja millä toimin markkinapuute voitaisiin poistaa.

Pykälän 3 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.

23 § Muut maakunnan kotoutumista edistävät tehtävät. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin maakunnan muista kuin edellä säädetystä tehtävistä maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi. Maakunta vastaisi alueellaan kuntien tukemisesta ja neuvonnasta kotoutumisen edistämiseksi, järjestämisvastuullaan olevien kasvu- ja sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä muiden maakunnan kotoutumista edistävien palveluiden neuvonnasta ja tukemisesta maahanmuuttajien kotoutumisen, hyvinvoinnin ja terveyden ja työllistymisen edistämiseksi sekä hyvien väestösuhteiden edistämiseksi.

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. 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.

24 § Maahanmuuttoasioiden yhteistyöryhmä. Pykälässä säädettäisiin maakunnan tai useamman maakunnan asettamasta maahanmuuttoasioiden yhteistyöryhmästä. Pykälän mukaan yhteistyöryhmä olisi asetettava, ellei asettamista katsottaisi perustellusta syystä tarpeettomaksi. Pykälän tarkoittama yhteistyöryhmä täydentäisi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lakiehdotuksen 9 §:n mukaista maakunnan yhteistyöryhmää. Erillisen maahanmuuttoasioiden 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, 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, muun muassa maahanmuuton sisällyttäminen alueen kasvun, kansainvälistymisen ja elinvoiman kehittämiseen ja suunnitteluun. 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. Maahanmuuttoasioiden yhteistyöryhmä ja etnisten suhteiden neuvottelukunta voisivat muodostaa yhteisen neuvotteluorganisaation, jos useampi maakunta asettaa yhteisen yhteistyöryhmän.

25 § Maakunnan omavalvonta. Pykälässä säädettäisiin maakunnan omavalvonnasta. Pykälän 1 momentin mukaan maakunnan olisi laadittava sen järjestämisvastuuseen 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 toteuttaminen, saatavuus ja laatu sekä maahanmuuttajien yhdenvertaisuus varmistettaisiin siitä riippumatta, tuottaako palvelun maakunta tai joku muu palvelun tuottaja. Omavalvontaohjelmassa olisi lisäksi todettava, miten kotoutumista edistävien palveluiden toteutumista, laatua sekä yhdenvertaisuutta seurataan ja miten havaitut puutteellisuudet korjataan.

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

4 luku Kotoutumisen edistäminen kunnassa

26 § Kotoutumisen edistämisen suunnittelu ja kehittäminen kunnassa. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan kunnalla olisi yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä, suunnittelusta ja seurannasta sekä kunnan kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittamisesta kunnassa. 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 siten kuin jäljempänä 27 §:ssä tarkemmin säädetään.

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.

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.

Kuntalain 37 §:n mukaan kunnassa on oltava kuntastrategia, jossa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista. Kuntastrategiassa tulee ottaa huomioon muun muassa kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen, palvelujen järjestäminen ja tuottaminen, henkilöstöpolitiikka, kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet, elinympäristön ja alueen elinvoiman kehittäminen. Kuntastrategian tulee perustua arvioon kunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista

ja niiden vaikutuksista kunnan tehtävien toteuttamiseen. Kuntastrategiassa tulee määritellä myös sen toteutumisen arviointi ja seuranta.

Kuntastrategiaa koskevien yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan kuntastrategiaa koskevan pykälän tavoitteena on vahvistaa kunnan toiminnan ohjaamista kokonaisuutena sekä liittää kunnan strateginen suunnittelu ja taloussuunnittelu nykyistä tiukemmin yhteen. Lisäksi perusteluissa todetaan, että kuntastrategiaa koskevan pykälän yhtenä tavoitteena on, että kunnassa olisi mahdollista laatia vain yksi strategia, johon koottaisiin mahdollisimman laajasti myös erityislainsäädännössä edellytetyt suunnitelmiä.

Lain sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 7 § mukaan kunnan edistäessä asukkaattensa hyvinvointia kuntalain 1 §:n mukaisesti, sen on seurattava asukkaattensa elinoloja, hyvinvointia 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 sen lisäksi mitä kotouttamisen suunnittelusta ja kehittämisen sisällöstä 27 §:ssä säädetään, 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 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 2 momentin mukaan kunta tai useampi kunta yhdessä laatisi kotoutumisen suunnittelun ja kehittämisen edistämiseksi ja monialaisen yhteistyön vahvistamiseksi kuntastrategiaa ja kunnan talousarviota ja -suunnitelmaa täydentävän kunnan kotouttamisohjelman, ellei erillisen kotouttamisohjelman laatiminen ole perustellusta syystä tarpeetonta. Ohjelmaa ei olisi tarpeen laatia, mikäli 27 §:ssä tarkoitettu 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 3 momentin mukaan kunnan olisi kehitettävä kotouttamista 3 §:n 5 kohdassa tarkoitettuna monialaisena yhteistyönä. Monialaiseen yhteistyöhön osallistuisivat esimerkiksi kunta, maakunnallisten kotoutumispalveluiden tuottajat ja poliisi ja muut viranomaiset sekä kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja järjestävät järjestöt, yhdistykset ja yhteisöt samoin kuin yritykset ja muu elinkeinoelämä. Ehdotetun 3 momentin mukaan kunta tai useampi kunta yhdessä voisi asettaa kotouttamisen suunnittelun ja toimeenpanon kehittämistä sekä hyvien väestösuhteiden edistämistä varten paikallistason monialaisen neuvottelukunnan. Vastaavanlainen säännös on voimassaolevan lain 31 §:n 2 momentissa. Ainakin pienissä kunnissa neuvottelukunnan kokoaminen voisi olla tarkoituksenmukaista kuntien välisenä yhteistyönä. Useiden kuntien yhteinen neuvottelukunta helpottaisi myös maahanmuuttajajärjestöjen osallistumista verkostotyöhön, koska kaikissa kunnissa ei välttämättä ole toimivia maahanmuuttajajärjestöjä. Toimiva 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.

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 4 momentin mukaan kunnan kotouttaminen suunnittelu ja kehittäminen yhteen sovitettaisiin maakunnan suunnittelun kanssa siten kuin edellä 21 §:ssä esitetään. Tämän lainkohdan mukaan maakunnan olisi kotouttamisen poikkihallinnollisuuden vuoksi kehitettävä kotoutumista monialaisena yhteistyönä etenkin kuntien kanssa. Maakunnan ja kunnan kotoutumisen edistämisen suunnittelu yhteen sovitettaisiin etenkin kasvu- ja sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä aluekehityksen, hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen suunnittelun kanssa.

Pykälän 5 momentin nojalla kunnan tulisi huolehtia siitä, että sen oma henkilöstö olisi mahdollisimman hyvin koulutettu ja perehdytetty maahanmuuttaja- ja kotouttamisasioihin, 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.

27 § Kunnan kotoutumisen edistämisen suunnittelun ja kehittämisen sisältö. Pykälässä määriteltäisiin kunnan kotoutumisen edistämisen suunnittelun ja kehittämisen sisältö. Pykälän 1 momentin mukaan kunnan kotoutumisen edistämisen suunnittelussa ja kehittämisessä otettaisiin huomioon maahanmuuttajien osallisuutta, työllisyyttä, hyvinvointia ja yhdenvertaisuutta koskevat tavoitteet ja toimenpiteet sekä hyvien väestösuhteiden ja kunnan elinvoiman edistäminen. Kunnan olisi suunnittelussaan otettava huomioon kotouttamisen valtakunnalliset tavoitteet. Tällä tarkoitettaisiin lain 29 ja 30§:n mukaista kotouttamisen valtakunnallista suunnittelua. Lain 29 §:n mukaisesti työ- ja elinkeinoministeriö vastaa kotouttamisen valtakunnallisesta kehittämisestä ja suunnittelusta ja 30 §:n mukaan valtion kotouttamisohjelmassa kotouttamisen kannalta keskeisten ministeriö asettavat omaa hallinnonalaansa varten kotouttamisen kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet. Lisäksi kunnan olisi arvioitava ennakkoon ja otettava huomioon päätösten vaikutukset eri maahanmuuttajaryhmiin.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan kunnan kotoutumisen edistämisen suunnittelussa ja kehittämisessä otettaisiin erityisesti huomioon 1) kunnan palveluiden toteuttaminen maahanmuuttajille soveltuvina sekä tarve erityisesti kotoutumista edistäviksi toimenpiteiksi; 2) lasten ja nuorten sekä työvoiman ulkopuolella olevien aikuisten maahanmuuttajien kotoutumisen edistäminen; 3) 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kuntaan osoittaminen ja kotoutumisen edistäminen; 4) kotouttamisen seuranta kunnassa; 5) kotouttamisen yhteensovittamisesta vastaavan kunnan viranomaisen sekä eri kotoutumista edistävästä palveluista vastaavien tahojen nimeäminen sekä 6) maahanmuuttajien osaamisen huomioiminen kunnan elinvoiman edistämässä. Kotouttamisen yhteensovittamisen tehostamiseksi ja varmistamiseksi olisi erityisen tärkeää, että kunnassa määritetään maahanmuutto- ja kotouttamisasiosta vastaava taho, josta kunnan eri toimialat ja tahot samoin kuin muut kotouttamisen toimijat ovat tietoisia. Vastuutahon ja eri toiminnoista vastaavien kunnan toimijoiden määrittely tehostaisi myös kotouttamisen suunnittelua ja hallinnointia kunnassa sekä parantaisi maahanmuuttajan ohjausta ja ohjautumista tarkoituksenmukaisiin kunnan palveluihin.

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.

Kotoutumisen edistäminen tulisi yhä enemmän valtavirtaistaa osaksi kunnan eri toimialojen suunnittelua ja kehittämistä. Kotouttamisen kehittäminen kuntastrategiassa tai erillisessä kotouttamisohjelmassa voi sisältää

suunnitelman siitä, miten kunnan eri palvelut toteutetaan maahanmuuttajille soveltuvina, suunnitelman erityisistä kotoutumista edistävästä ja tukevista palveluista, suunnitelman lasten ja nuorten kotoutumisen edistämisestä ja suunnitelman työvoiman ulkopuolella olevien ryhmien, kuten kotona lapsia hoitavien vanhempien, ikääntyneiden ja vammaisten sekä luku- ja kirjoitustaidottomien henkilöiden kotoutumisen, osallisuuden ja hyvinvoinnin edistämisestä. 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 osana kuntastrategiaa huomioida maahanmuuttajien hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sekä se, kuinka maahanmuuttajien kansainvälinen osaaminen ja verkostot hyödyttävät kunnan elinvoiman edistämistä ja elinkeinoelämän kasvua ja monimuotoistumista.

28 § Kunnan kotoutumista edistävät palvelut. 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 palvelutarvetarve 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.

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 toimenpiteiden ja 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.

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.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan maahanmuuttajille tarkoitettuja 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.

5 luku Valtion kotoutumista edistävät toimet

29 § 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 oleva 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.

30 §. 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 määrittelisivät kukin omaa hallinnonalaansa varten kotouttamisen kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet osana hallinnonalaansa toiminnan ja talouden suunnittelua. Kotoutumista edistävät tavoitteet tulisi ottaa läpäisyperiaatteella huomioon eri hallinnonalojen ohjelmissa ja strategioissa, keskeisimmin koulutus-, työllistymis-, kasvu-, asumis- sekä sosiaali- ja terveystalvelujen yleisessä suunnittelussa, toteuttamisessa, seurannassa ja arvioinnissa. Säännös olisi tältä osin nyky sääntelyn mukainen.

Pykälän 2 momentin mukaan valtion kotouttamisohjelma huomioitaisiin alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lakiehdotuksen 7 ja 10 §:ssä tarkoitetussa aluekehittämisspäätoöksessä sekä 32 §:ssä tarkoitetussa valtion ja maakuntien vuosittaisessa keskustelussa siltä osin kuin keskustelussa käsitellään kotoutumisen kehittämistä ja seurantaa osana alueiden kehittämistä ja kasvupalveluita. Kotouttamisen suunnittelu, kehittäminen ja seuranta maakunnissa kytkettäisiin osaksi alueiden kehittämistä ja kasvupalveluiden seurantaa, millä edistetään kotouttamisen huomioon ottamista maakunnan suunnittelussa ja seurannassa. Valtion kotouttamisohjelmaa laadittaessa huomioitaisiin maakuntalain 35 §:ssä säädetyn maakuntien maakuntastrategioiden pitkän aikavälin tavoitteet sekä kotoutumista edistävien palveluiden yhdenvertaisen ja riittävän saatavuuden edistäminen maakunnissa ja kunnissa. Säännöksessä huomioitaisiin tältä osin tarve varmistaa palveluiden yhdenvertainen saatavuus ja yhteensovittaminen maakunnissa ja kunnissa. Lain 21 ja 27 §:n mukaan maakuntien ja kuntien tulisi omassa suunnittelussaan huomioida valtakunnalliset kotouttamisen tavoitteet. Etenkin valtion kotouttamisohjelma olisi maakuntien ja kuntien suunnittelua ohjaava väline.

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.

31 § 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. Yhteistyöelimestä tuotaisiin yhteiseen käsittelyyn eri hallinnonalojen kotouttamista koskevia linjauksia ja kehittämisspäätoöksia. Yhteistyöelimen jäsenien tulisi olla eri ministeriöiden korkean tason virkamiehiä, jotta varmistettaisiin yhteistyöelimen toiminnan vaikuttavuus. Pykälä vastaisi voimassa olevaa säännöstä.

32 § Palvelujen saatavuuden ja kustannuskehityksen seuranta. Pykälän mukaan työ- ja elinkeinoministeriö seuraisi maakunnan järjestämisvastuulla olevien kotoutumista edistävien palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyyden toteutumista valtakunnallisesti ja maakunnittain. Ministeriö voisi tarvittaessa pyytää yhdeltä tai useammalta maakunnalta selvityksen, jossa tarkastellaan kotoutumista edistävien palvelujen tarvetta, saatavuuden ja laadun toteutumista 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 valtiosuutena 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 voitaisiin 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.

33 § *Valtion laskennallinen korvaus kunnalle alkukartoituksesta, alkuvaiheen ohjauksen ja neuvonnan ja muiden kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisestä.* Pykälän 1 momentin mukaan valtion varoista maksettaisiin valtion talousarvion rajoissa laskennallista korvausta kunnalle 2 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitetun henkilön alkukartoituksesta, alkuvaiheen ohjauksesta ja neuvonnasta, tulkitsemisen kustannuksista ja muusta kotoutumista edistävän toiminnan järjestämisestä.

Kunnalle maksettaisiin valtion varoista laskennallista korvausta pakolaisten kotoutumista tukevan toiminnan järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin kuten nykyisin. 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 maakunta-, sosiaali- ja terveys- ja kasvupalvelu-uudistusten yhteydessä rahoituksesta säädetään. 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 7 vuotta täyttäneen henkilön 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 kunnan kotoutumista edistäviin toimenpiteisiin, muuhun kotoutumista tukevaan toimintaan sekä tulkitsemisesta 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 rasmin 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 asetuksenantovaltuuden nojalla 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 Ahvenanmaan osalta menetellään.

34 § Korvaus kansainvälistä suojelua saavan henkilön vastaanottoon varautumisesta. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan kunnalle voitaisiin korvata 2 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitettujen henkilön vastaanottoon varautumisesta aiheutuneita välttämättömiä kustannuksia enintään kahden kuukauden ajalta ennen henkilön Suomeen tuloa tai kuntaan muuttoa silloin, kun asunnon varaamista ennakkoon ei ole voitu välttää. Ensisijaisesti korvausta voitaisiin maksaa kiintiöpakolaisille varattujen asuntojen kustannuksista, mutta myös muiden haavoittuvien ryhmien, kuten isojen perheiden asuntojen varaamisen kustannuksista.

Voimassa olevan lain 49 §:n 1 momentin kohdan 3 mukaan kunnalle voidaan korvata erityisistä 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 voitu 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.

35 § 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 maakunnalle ja kunnalle korvattaisiin ihmiskaupan uhrin osalta kustannukset, jotka aiheutuvat ihmiskaupan uhrin uhriasemasta johtuvien erityistarpeiden vuoksi järjestettävästä toimenpiteestä tai palvelusta. 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 luovuttaisiin, koska sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus siirtyy uudistuksessa maakuntien yleiskatteelliseen rahoitukseen. Esityksessä tulkitsemisesta aiheutuvat kustannukset esitetään siirrettäväksi osaksi laskennallista korvausta, joten tulkitsemisesta aiheutuneita kustannuksia voitaisiin tämän pykälän nojalla korvata ainoastaan siinä tapauksessa, että ihmiskaupan uhrin osalta kunnalle ei makseta laskennallista korvausta.

Maakunnan ja 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.

36 § Korvauksen maksaminen. Maakunnan ja kunnan tulisi pykälän mukaan hakea tässä laissa säädettyä korvausta sille aiheutuneista kustannuksista maakuntien talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukselle osoitetulla hakemuksella. Kustannusten korvaamista olisi haettava viimeistään yhden vuoden kuluttua sen kalenterivuoden päättymisestä, jonka aikana tapahtuneesta toiminnasta korvausta haetaan. Kustannuksia ei korvattaisi, jos niiden korvaamista haettaisiin myöhemmin kuin yhden vuoden kuluttua. Voimassa olevan lain mukaan kustannusten korvaamista olisi haettava kahden vuoden kuluessa sen kalenterivuoden päättymisestä, jonka aikana tapahtuneesta toiminnasta korvausta haetaan. Yhtä vuotta voidaan pitää riittävänä aikana korvauksen hakemiseen, koska korvausjärjestelmän 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 aina, kun se on mahdollista. Maakuntien talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus voisi tarvittaessa tehdä tarkastuksia kustannusten 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, joissa maakunta ja kunta ovat jo saaneet palvelun arvonlisäverollisuudesta valtiolta laskennallisen palautuksen, maakunnan ja kunnan on vähennettävä kuluistaan arvonlisäveron osuus ennen korvauksen hakemista. Maakuntien talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus maksaisi korvauksen maakunnalle ja kunnalle hakemuksen perusteella. Päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Muutoksenhausta säädettäisiin 52 §:ssä.

37 § *Maksetun korvauksen palautusvelvollisuus.* Pykälässä säädettäisiin kunnalle maksetun korvauksen palautusvelvollisuudesta. Säännös vastaisi nykyistä säännöstä. Maakuntien talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus voisi säännöksen mukaan määrätä maakunnan ja 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 olisi 2 momentin mukaan suoritettava korkolain (633/1982) 4 §:n 1 momentin mukaan määräytyvän korkokannan suuruinen viivästyskorke. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että maakuntien talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen päätös kunnalle perusteettomasti maksetun korvauksen palauttamisesta on tehtävä viimeistään viidentenä kalenterivuonna sen toimintavuoden päättymisestä, jolta korvaus on maksettu. Päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Muutoksenhausta säädettäisiin 52 §:ssä.

38 § *Valtion lupa- ja valvontaviraston tehtävät.* Ehdotetun pykälän mukaan Valtion lupa- ja valvontavirasto vastaisi toimialaansa kuuluvissa asioissa maahanmuuttajien kotoutumista edistävien ja tukevien palveluiden suunnittelusta, ohjauksesta ja valvonnasta sekä huolehtisi, että maahanmuuttajien tarpeet otetaan huomioon muita viraston toimialaan kuuluvia toimenpiteitä ja palveluja suunniteltaessa ja järjestettäessä. Ehdotetun 2 momentin mukaan Valtion lupa- ja valvontaviraston olisi tehtävä sille tässä laissa säädettyjä tehtäviä hoitaessaan yhteistyötä maakunnan kanssa.

6 luku Ilman huoltajaa maassa asuvaa lasta koskevat säännökset

39 §. *Ilman huoltajaa maassa asuvien lasten ja nuorten tuki.* Säännösehdotuksen 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.

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 ilman huoltajaa maassa asuvalle 18 - 21-vuotiaalle. Palveluiden tarkoituksena olisi tukea nuoren itsenäistymistä hänen yksilölliset tarpeensa ja elämäntilanteensa huomioiden. Palveluista aiheutuvat kustannukset korvattaisiin 43 §: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.

40 §. *Ilman huoltajaa maassa asuvien lasten ja nuorten asumisen ja tuen sisältö.* Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin ilman huoltajaa maassa asuvien lasten ja nuorten asumisen ja tuen sisällöstä. Pykälän 1 momentin mukaan perheryhmäkodin kasvuoloista ja toimitiloista sekä yhdessä hoidettavien lasten ja nuorten määrästä ja henkilöstöstä on voimassa, 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 yksityisyytään 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) määritellyjä 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.

Voimassa olevan lain mukaan ilman huoltajaa maassa asuvan alaikäisen hoiva, huolenpito ja kasvatusta voidaan järjestää myös tuetun perhesijoituksen avulla. Laissa ei säädetä tarkemmin tuetun perhesijoituksen sisällöstä. Pykälän 2 momentissa esitetään, että ilman huoltajaa maassa asuvan perhehoitoon sovellettaisiin, mitä perhehoitolaissa (263/2015) säädetään perhehoitajan kelpoisuudesta, toimeksiantosopimuksesta, sopimuksesta perhehoidon järjestämisestä, toimeksiantosopimuksen irtisanomisesta ja purkamisesta, oikeuksista vapaaseen ja sen aikaisesta sijaishoidosta, koulutuksesta ja tuesta, hoitopalkkiosta, kustannusten korvaamisesta, käynnistämiskorvauksesta, indeksisidonnaisuudesta, sosiaaliturvasta, ilmoittamisvelvollisuudesta ja valvonnasta.

Pykälän 3 momentissa esitetään, että yksityisesti sijoitetun ilman huoltajaa maassa asuvan lapsen ja nuoren hoidon valvontaan sovelletaan, mitä lastensuojelulain (2007/417) 81 § säädetään. Lastensuojelulain 81 §:n mukaan lapsesta, jonka muu kuin sosiaalihuollosta vastaava toimielin on sijoittanut pysyväisluonteisesti yksityiskotiin, on viipymättä ilmoitettava sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle. Sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on selvitettävä, sopiiko yksityiskoti olosuhteiltaan lapsen hoitoon ja kasvatukseen, kykeneekö lapsen luokseen ottanut henkilö huolehtimaan lapsesta sekä onko sijoitus lapsen edun mukainen. Sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on selvitettävä lapsen hoitoonsa ottaneelle henkilölle hänen oikeutensa ja velvollisuutensa sekä tuettava tarvittaessa hoitajaa järjestämällä lastensuojelulain 7 luvun mukaisia tukitoimia lapsen hoidon ja kasvatuksen edistämiseksi. Edellytyksiä sijoituksen jatkumiselle ja tukitoimien tarvetta on tarpeen mukaan seurattava. Sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on pidettävä rekisteriä kunnassa yksityisesti sijoitetuista lapsista.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin nykyisin mukaisesti aineiden ja esineiden haltuunotosta ja asukkaan käytössä olevien tilojen tarkastamisesta perheryhmäkodissa tai muussa asuinyksikössä. Näiden osalta sovelletaan, mitä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011, vastaanottolaki) 60–62 §:ssä ja 63 §:n 1-3 momentissa säädetään. Aineiden ja esineiden haltuun ottamisesta ja asukkaan käytössä olevien tilojen tarkastamisesta tehdystä pöytäkirjasta toimitettaisiin jäljennös maakunnalle, joka on toimintaa valvovalla viranomaisella.

41 § Tuettu asuminen. Pykälässä säädettäisiin tuetun asumisen järjestämisestä 18 - 21 -vuotiaille ilman huoltajaa tulleille, jotka erityisestä syystä tarvitsevat apua ja tukea asumisensa järjestämisessä. Palvelut järjestettäisiin tuettuna asumisena siten, kuin sosiaalihuoltolain 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. Laissa siis mahdollistetaan 18 - 21 -vuotiaiden asumisen perheryhmäkodissa tai muussa asumisyksiköissä. Voimassa olevassa laissa viitataan kaikkien asuinyksiköiden osalta lastensuojelulain 58 - 60 §:ään, eikä mahdollisteta kevyempiä tuen muotoja. Ehdotuksen viittaus sosiaalihuoltolain 21 §:ään mahdollistaisi asiakkaan tarpeen mukaisen tuetun asumisen palveluiden järjestämisen 18-21 -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. Tuettulla asumisella tarkoitetaan asumisen tukemista sosiaaliohjauksella ja muilla sosiaalipalveluilla. Tuettussa 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.

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 17-vuotiaana, eikä pidempiaikainen asuminen perheryhmäkodissa siksi tulisi kysymykseen. Näissä tapauksissa pidempiaikainen tuki tuetussa asumisessa voi olla 17-vuotiaan edun mukaista.

42 § Ilman huoltajaa maassa asuvien lasten ja nuorten asumisen ja tuen järjestäminen. Pykälän 1 momentin mukaan maakunta perustaisi ilman huoltajaa maassa asuville lapsille ja nuorille tarkoitetun perheryhmäkodin taikka tuettua asumista, mikäli maakunnassa esiintyvä palvelutarve niin edellyttää. Maakunta vastaisi perheryhmäkodin tai asumispalvelun ohjaamisesta ja valvonnasta sekä tarvittaessa yhteistyössä muun maakunnan kanssa lasten ja nuorten sijoittamisesta edellä 36 §:n 1 momentissa tarkoitettuun asumiseen.

Voimassa olevan lain mukaan kunta voi perustaa lapsille ja nuorille tarkoitetun 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 joustavampi ja mahdollistaisi nopeamman reagoinnin ilman huoltajaa tulneiden määrien muuttuessa. Menettelytapa antaisi maakunnalle mahdollisuuden tehdä yhteistyötä Maahanmuuttoviraston kanssa turvapaikanhakuvaiheen ja kotoutumisvaiheen asumisyksiköiden sijoittelussa ja joissain tilanteissa myös yksiköiden hankinnassa. Vastuun siirtäminen maakunnalle edellyttää yhteistyötä maakunnan ja kunnan välillä, koska kunta jatkossakin vastaa koulutuksesta. Yhteistyö kunnan kanssa on olennaista erityisesti, kun kyseessä on 17 vuotta täyttäneiden asuminen, sillä oppivelvollisuusiän ylittäneiden peruskouluopetuksen järjestäminen on kunnille vapaaehtoista.

43 § Korvaus ilman huoltajaa olevan alaikäisen hoivan järjestämisestä. Pykälän mukaan maakunnalle korvattaisiin edellä 39–42 §:ssä tarkoitetuista palveluista maakunnalle aiheutuneet kustannukset. Kustannukset korvattaisiin enintään kymmeneltä vuodelta.

44 § Edustajan määrääminen. Pykälässä säädettäisiin edustajan määräämisestä ilman huoltajaa Suomessa olevalle lapselle. Ilman huoltajaa Suomessa oleva ulkomaalainen lapsi on vajaavaltainen, minkä vuoksi hän tarvitsee edustajan henkilöään ja varallisuuttaan koskevissa hallinto- ja tuomioistuinasioissa.

Ilman huoltajaa olevan lapsen edustamisesta säädetään myös vastaanottolaisissa, 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 vastaanottolain mukaan edustaja viivytyksettä, jos he ovat Suomessa ilman huoltajaa tai muuta laillista edustajaa.

Tämän lain nojalla edustaja määrättäisiin viivytyksettä pykälän 1 momentin perusteella oleskeluluvan pakolaiskiintiössä saaneelle lapselle ja sellaiselle ihmiskaupan uhriksi joutuneelle lapselle, jolla on 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. Mainitun 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. Ennen edustajaa koskevan hakemuksen tekemistä lapselle on voimassa olevan säännöksen mukaan varattava tilaisuus selvittää omat toivomuksensa ja mielipiteensä sikäli kuin se on lapsen ikään ja kehitystasoon nähden mahdollista.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin 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.

45. § Edustajan kelpoisuus ja tehtävät. Edustajan kelpoisuuteen ja tehtäviin sovellettaisiin, mitä vastaanottolain 40 ja 41 §:ssä säädetään. Edustajaksi määräämisen edellytyksenä olisi, että henkilö on toimittanut käräjäoikeuden nähtäväksi rikosrekisterilain (770/1993) 6 §:n 2 momentissa tarkoitettun 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 tai sen etnisen yhteisön edustajien kanssa, johon lapsi tuntee kuuluvansa. Edustajan palkkion maksamisesta ja kulujen korvaamisesta säädetään 47 §:ssä.

46 § Edustajan vapauttaminen tehtävästään ja edustajan tehtävän lakkaaminen. Pykälän 1 momentin mukaan edustajan vapauttamiseen tehtävästään sovellettaisiin, mitä vastaanottolain 42 §:n 1 ja 3 momentissa säädetään. 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 tehtävänsä 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 toimielintä silloin, kun lapsi on otettu huostaan.

47 §. Edustajalle maksettava palkkio ja kulut. Valtion varoista maksettaisiin hakemuksesta lapselle määrätyn edustajan palkkio tehtäviin käytetyn ajan perusteella ja korvaus edustamisesta aiheutuneista kuluista silloin, kun edustaja on määrätty tämän lain perusteella tai vastaanottolain perusteella ja lapselle on myönnetty oleskelulupa. Valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä palkkion maksamisen perusteista ja palkkion suuruudesta, korvattavista kuluista sekä menettelystä palkkion maksamisessa ja kulujen korvaamisessa.

7 luku Rekisterisäännökset

[Säännösten lopullinen muoto täsmentyy kuntaan ohjaamista koskevan sääntelyn valmistuttua]

48 § Kuntaanosoitusrekisteri. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi kuntaanosoitusrekisteristä. Ehdotettu kuntaanosoitusrekisteriä koskeva sääntely vastaisi pääosin nykyistä sääntelyä. Kuntaanosoitusrekisteriä pidettäisiin 2 §:n 2 ja 3 momentin perusteella oleskeluluvan saaneiden henkilöiden kuntaan osoittamista varten.

Koska rekisteriä pidettäisiin kuntaan osoittamista varten, rekisteriin talletettaisiin pykälän 2 momentin mukaan tieto siitä, mihin kuntaan henkilö on osoitettu. Rekisteriin saisi lisäksi kerätä ja tallettaa kuntaan osoitettavan 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilön tietoja. Rekisteriin saisi tallettaa kuntaan osoitettavan maahanmuuttoviraston antaman asiakasnumeron, oleskeluluvan perusteen, nimet, sukupuolen, syntymäajan, -paikan ja -maan, henkilötunnuksen, ulkomaisen henkilönnumeron tai muun maahanmuuttajan yksilöimiseksi annetun tunnuksen, kansalaisuustiedot sekä tiedot siviilisäädystä ja perhesuhteista. Lisäksi rekisteriin saisi tallettaa äidinkieltä ja kielitaitoa, koulutusta, ammattitaitoa ja työkokemusta koskevia tietoja.

Kuntaanosoitusrekisteri on ollut ELY-keskusten ylläpitämä rekisteri, joka on koostunut käytännössä joko manuaalisista asiakirjoista tai sähköisessä muodossa taulukkolaskentaohjelmaan tehdystä asiakasrekisteristä. ELY-keskukset ovat kirjanneet kuntaanosoitusrekisteriin edellä mainittuja tietoja Maahanmuuttoviraston kautta kuntiin sijoitettavista kiintiöpakolaisista tai vastaanottokeskusten kautta kuntapaikkahakemuksen jättäneestä ja kuntapaikalle osoitetusta 2§:n 2 ja 3 momentin mukaisesta henkilöstä. Kuntaanosoitusrekisterin rekisterinpitäjä olisi jatkossa ELY-keskusten sijaan maakunta. Tästä säädettäisiin pykälän 3 momentissa.

49 § Tietojen luovuttaminen kuntaanosoitusrekisteristä. Pykälässä säädettäisiin kuntaanosoitusrekisteriin talletettujen tietojen luovuttamisesta. Voimassaolevaan säädökseen verrattuna pykälään tehtäisiin tietojen saajien osalta joitain muutoksia. Jatkossa työ- ja elinkeinoministeriö ja maakunnan erikseen nimeämä taho voisivat saada maakunnalta tietoja kuntaanosoitusrekisteristä. Työ- ja elinkeinoministeriö tarvitsee näitä tietoja esimerkiksi valtakunnallisia tilasto- ja seurantatietoja varten. Pykälän 1 momentin nojalla maakunta saisi luovuttaa kuntaanosoitusrekisteristä työ- ja elinkeinoministeriölle, Maahanmuuttovirastolle, Kansaneläkelaitokselle, kunnan viranomaiselle tai muulle maakunnan erikseen nimeämälle toimijalle sellaisia tietoja, jotka ovat tarpeen mainituille viranomaisille tässä laissa, ulkomaalaislaissa tai muussa laissa säädettyjen maahanmuuttoon ja kotouttamiseen liittyvien tehtävien hoitamista varten. Esimerkiksi Kansaneläkelaitos saattaa tarvita tietoja kuntaanosoitusrekisteristä toimeentulotuen myöntämiseen liittyen. Maahanmuuttovirasto puolestaan saattaa tarvita tietoja kuntaanosoitusrekisteristä käsitellessään perhesiteenperusteella tehtyjä oleskelulupahakemuksia.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta luovuttaa tietoja myös konekielisessä muodossa tai teknisen käyttöyhteyden avulla. Käytännössä tietojen luovuttaminen kuntaanosoitusrekisteristä teknisen käyttöyhteyden avulla ei kuitenkaan olisi mahdollista heti lain voimaan tullessa, sillä sähköisen rekisterin kehittämistyö on vasta valmisteilla.

Ennen tietojen luovuttamista teknisen käyttöyhteyden avulla esitettävästä selvityksestä koskien tietojen suojaamista ei erikseen säädettäisi tässä pykälässä. Yleinen säännös tietoja teknisen käyttöyhteyden avulla saavan velvollisuudesta antaa rekisterinpitäjälle ennen tietojen käsittelyyn ryhtymistä asianmukaiset selvitykset ja sitoumukset sekä muutoin riittävät takeet henkilötietojen suojaamisesta sisältyy henkilötietolain 32 §:n 2 momenttiin (528/2007).

50§ Tietojen poistaminen kuntaanosoitusrekisteristä ja tietojen säilyttäminen. Pykälän 1 momentin mukaan kuntaanosoitusrekisterissä olevat rekisteröityä koskevat tiedot poistettaisiin, kun niiden käyttötarvetta ei enää ole ja viimeistään viiden vuoden kuluttua viimeisestä rekisteröityä koskevasta merkinnästä. Tietojen säilyttämisaika vastaisi voimassa olevan kotoutumislain mukaista sääntelyä.

Pykälän 2 momentin mukaan kuntaanosoitusrekisterin ja siihen sisältyvien tietojen pysyvistä säilyttämisestä määrää arkistolaitos siten kuin arkistolain (831/1994) 8 §:n 3 momentissa säädetään. Muutoin sovelletaan, mitä arkistolain 8 §:n 2 momentissa säädetään asiakirjan säilyttämisestä. Ehdotettu 2 momentti vastaisi voimassa olevaa lakia. Arkistolain (831/1994) 8 §:n 3 momentin mukaan arkistolaitos määrää, mitkä asiakirjat tai asiakirjoihin sisältyvät tiedot säilytetään pysyvästi. Arkistolain 8 §:n 2 momentin mukaan arkistonmuodostajan on määrättävä tehtävien hoidon tuloksena kertyvien asiakirjojen säilytysajat ja -tavat sekä ylläpidettävä niistä arkistonmuodostussuunnitelmaa. Arkiston säilytysaikoja määrättäessä on otettava huomioon mitä niistä on erikseen säädetty tai määrätty.

8 luku Erinäiset säännökset

51 § Oikaisuvaatimus ja valitus. Pykälässä säädettäisiin muutoksenhausta tässä laissa tarkoitettuun päätökseen. Muutoksenhaku koskisi yksittäistä maahanmuuttajaa koskevia päätöksiä ja esimerkiksi valtion kunnille maksamiin korvauksiin liittyviä päätöksiä. Muutoksenhaun ensi vaiheeksi ehdotetaan oikaisuvaatimusta. Pykälän 1 momentin mukaan, jollei tässä laissa toisin säädettäisi, valtion, maakunnan tai sille palveluja tuottavan tahon tämän lain nojalla tekemään päätökseen saisi vaatia oikaisua siten kuin hallintolain (434/2003) 7 a luvussa säädetään. Hallintolain 7 a luvun 49 d §:n mukaan oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti sille viranomaiselle tai muulle julkista hallintotehtävää hoitavalle, joka on tehnyt päätöksen. Oikaisuvaatimuskirjelmässä on ilmoitettava päätös, johon vaaditaan oikaisua, sekä se, millaista

oikaisua vaaditaan ja millä perusteilla sitä vaaditaan. 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 6 luvussa. Pykälän 3—5 momentissa viitattaisiin muutoksenhakuun siten, kuin siitä julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista annetun lain 6 luvussa, työttömyysturvalain 12 luvussa ja sosiaalihuoltolain 6 luvussa säädetään.

52 § 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. Palvelujen 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. Perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Tämän vuoksi säädettäisiin kuntaan osoittamiseen liittyvästä valituskiellosta.

53 § Vakuutusturva

Tässä laissa säädettyihin kotoutumista edistäviin palveluihin osallistuville tulee tarvittaessa järjestää ryhmävastuuvakuutus.

Kotoutumista edistäviin palveluihin osallistuttaessa sattuneesta tapaturmasta tai siinä saadusta ammattitaudista suoritetaan korvaus valtion varoista vastaavin perustein kuin työtapaturma- ja ammattitautilaissa ([459/2015](#)) säädetään työtapaturmasta ja ammattitaudista, jollei henkilöasiakkaalla ole oikeutta vähintään samansuuruiseen korvaukseen muun lain nojalla. Valtiokonttori käsittelee korvauksen suorittamista valtion varoista koskevan asian.

54 § 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 mainittu 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.

55 § Maahantulomatkan kustannusten korvaaminen. Pykälä vastaisi voimassa olevaa lakia. Säännöksellä pyritään rajaamaan maahantulomatkojen kustannusten korvaamista. Maahanmuuttovirasto korvaisi pykälän 1 momentin mukaan ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitettussa pakolaiskiintiössä Suomeen otetun henkilön ja tämän perheenjäsenen maahantulomatkasta aiheutuneet kustannukset. Maahanmuuttovirasto voisi 2 momentin mukaan yksittäisessä tapauksessa päättää hakemuksesta korvata muunkin kuin 1 momentissa tarkoitettun kansainvälistä suojelua saavan henkilön perheenjäsenen maahantulomatkasta aiheutuneet kustannukset, jos kustannusten korvaamatta jättäminen olisi kohtuutonta ottaen huomioon kansainvälistä suojelua saavan henkilön tai hänen perheenjäsenensä vaikea vamma, vakava sairaus tai muu vastaava poikkeuksellisen painava syy. Poikkeuksellisen painava syy voisi tällöin liittyä lapsen edun toteutumisen varmistamiseen esimerkiksi lapsen vammaisuuden vuoksi. Poikkeuksellisen painavana syynä ei tulisi kyseeseen yksinomaan kansainvälistä suojelua saavan henkilön tai hänen perheenjäsenensä varattomuus.

Maahanmuuttovirasto korvaisi 2 momentissa tarkoitettun kansainvälistä suojelua saavan henkilön perheenjäsenen maahantulomatkasta aiheutuneet kustannukset hakemuksesta. Tämä merkitsisi sitä, että maahantulomatkan kustannusten korvaaminen ei momentissa tarkoitetuissa tapauksissa olisi

viranomaisaloitteista, eikä Maahanmuuttoviraston tarvitsisi näin ollen ottaa kantaa poikkeuksellisen painavan syyn olemassaoloon jokaisen kansainvälistä suojelua saavan henkilön perheenjäsenen kohdalla, eikä sillä olisi erityistä velvollisuutta neuvoa jokaista kansainvälistä suojelua saavan henkilön perheenjäsentä tuomaan poikkeuksellisen painava syy esiin. Maahanmuuttovirasto voi neuvoteltuaan asiasta sisäasiainministeriön kanssa antaa ohjeen maahantulomatkojen korvaamisesta.

Perheenjäsen määritellään ulkomaalaislain 37 §:ssä. Maahantulomatkat korvattaisiin ainoastaan sellaisten kiintiöpakolaisten perheenjäsenten osalta, joilla on ollut perheside perheenkokoajana olevaan kiintiöpakolaiseen ennen oleskeluluvan myöntämistä ja ainoastaan sellaisten 2 momentissa tarkoitettujen kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenten osalta, joilla on ollut perheside Suomessa kansainvälistä suojelua saavaan ennen tämän Suomeen tuloa. Maahantulomatalla tarkoitettaisiin ensimmäistä matkaa Suomeen oleskeluluvan myöntämisen jälkeen.

Maahanmuuttoviraston ohjeiden mukaan se korvaa matkakustannukset vain siinä tapauksessa, että perheenjäsen matkustaa Suomeen Suomen Punaisen Ristin (SPR) ja Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM) järjestämällä matkalla. Hänen saattajansa matkakustannukset voidaan korvata vain poikkeustapauksessa, kun siitä on sovittu etukäteen 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.

56 § *Tiedonsaantioikeus.* Pykälässä säädettäisiin viranomaisten ja muiden toimijoiden tiedonsaantioikeudesta. Pykälä vastaisi pääasiallisesti voimassa olevaa lakia. Pykälän 1 momentin nojalla työ- ja elinkeinoministeriöllä, Valtion lupa- ja valvontavirastolla, maakunnalla, maakuntien talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksella, kunnan viranomaisella, Kansaneläkelaitoksella sekä Väestörekisterikeskuksella olisi oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä saada tämän lain mukaisten tehtävien suorittamiseksi välttämättömät tiedot toisiltaan, Maahanmuuttovirastolta, vastaanotto- ja järjestelykeskukselta, kotoutumista edistävien palveluiden tuottajalta sekä ilman huoltajaa olevalle lapselle määrättyltä edustajalta. Tietojen antaminen ei edellyttäisi asiakkaan antamaa erillistä suostumusta.

Pykälän 2 momentin mukaan kotoutumista edistävien palvelujen tuottajalla olisi oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä maakunnalta ja kunnan viranomaiselta sekä toiselta palveluntuottajalta tämän lain 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 palvelujen tuottajalle, 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 tämän lain 45 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot maakunnalta, kunnan viranomaiselta, Kansaneläkelaitokselta, Maahanmuuttovirastolta sekä vastaanotto- ja järjestelykeskukselta. Edustajan tehtävistä säädetään tarkemmin vastaanottolain 41 §:ssä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta luovuttaa tietoja myös konekielisessä muodossa tai teknisen käyttöyhteyden avulla. Ennen tietojen luovuttamista teknisen käyttöyhteyden avulla esitettävästä selvityksestä koskien tietojen suojaamista ei erikseen säädettäisi tässä pykälässä. Yleinen säännös tietoja teknisen käyttöyhteyden avulla saavan velvollisuudesta antaa rekisterinpitäjälle ennen tietojen käsittelyyn ryhtymistä asianmukaiset selvitykset ja sitoumukset sekä muutoin riittävät takeet henkilötietojen suojaamisesta sisältyy henkilötietolain 32 §:n 2 momenttiin.

57 § *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.

58 § *Lain soveltaminen Uudenmaan maakunnassa.* Alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lakiehdotuksen 25 §:n mukaan Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan kaupungeilla (*pääkaupunkiseudun kunnat*) on velvollisuus yhteistoiminnassa järjestää kasvupalvelut Uudenmaan maakunnassa. Järjestämisvastuu on kuntayhtymällä, joka Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan kaupunkien on perustettava.

Edellä mainitun lakiehdotuksen 26 §:n mukaan kuntayhtymälle siirtyvät tehtävät olisivat voimassa olevassa kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (1386/2010) tarkoitettut [maakunnan] työ- ja elinkeinotoimiston tehtävät sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävät siltä osin kuin ne koskevat työ- ja elinkeinotoimistojen ohjausta, neuvontaa, tukemista ja osaamisen kehittämistä kotouttamisessa ja työllistymisen edistämisessä sekä työvoimakoulutuksena toteutettavan kotoutumiskoulutuksen suunnittelua, hankintaa ja valvontaa sekä tehtävät.

Myös nyt kyseessä olevassa lakiehdotuksessa on tarpeen säätää vastaavanlainen soveltamisalan poikkeussäännös Uudenmaan maakunnan osalta. Esityksen mukaan mitä tässä laissa säädettäisiin maakunnasta kasvupalveluiden järjestäjänä, sovellettaisiin Uudenmaan maakunnassa alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lakiehdotuksen 25 §:ssä tarkoitettuun kuntayhtymään kasvupalveluiden järjestäjänä.

Uudellamaalla kuntayhtymä vastaisi tässä laissa niistä lain 2 luvun kotoutumista edistävästä palveluista, jotka ovat säädetty maakunnan vastuulle maahanmuuttajan ollessa kasvupalveluiden asiakkaana, kuten 11 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesta alkukartoituksen järjestämisestä, 14 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetystä kotoutumissuunnitelman järjestämisestä ja 18 §:ssä säädetystä kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä.

Kuntayhtymä ei vastaisi kuitenkaan esimerkiksi kotoutumisen edistämisen suunnittelusta tai kehittämisestä maakunnassa vaan tämä vastuu olisi jatkossa Uudenmaan maakunnalla. Uudenmaan maakunnalla olisi siten esimerkiksi 21 §:ssä säädettyllä tavalla yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen suunnittelusta, kehittämisestä ja seurannasta maakunnassa.

9 luku Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan päivänä kuuta 20

Tarkemmat säännökset ja määräykset

Voimaantulo

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kotoutumisen edistämisestä. Lähtökohtana lain tarkoituksen toteuttamiseksi olisi 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 suomalaisen 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.

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.

Henkilötietojen suojasta säädetään perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan tarkemmin lailla. Tämän vaatimuksen kannalta tärkeisiin sääntelykohteisiin kuuluvat muun muassa rekisteröitävien henkilötietojen sisältö samoin kuin tämän seikan sääntelyn kattavuus ja yksityiskohtaisuus lain tasolla (esim. PeVL 25/1998 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön (esim. PeVL 14/2009 vp ja PeVL 27/2006 vp) mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa lisäksi se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvattu yksityiselämän suojan piiriin. Valiokunta on käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia, tietojen luovutettavuutta sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee tämän lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (esim. PeVL 11/2008 vp).

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 8 artikla sisältää määräyksiä jokaisen oikeudesta nauttia yksityiselämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien oikeuskäytännössään katsonut yksityiselämään liittyvien henkilötietojen rekisteröinnin kuuluvan artiklan soveltamisalaan (S. and Marper v. the United Kingdom 4.12.2008, tuomion kohta 67). Ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kappale sisältää tyhjentyvän luettelon niistä periaatteista, joita yksityiselämään puuttuminen edellyttää. Näitä ovat esimerkiksi kansallinen ja yleinen turvallisuus, epäjärjestyksen ja rikollisuuden estäminen tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suojaaminen. Perusoikeuksien yleisten rajoittamista koskevien vaatimusten tulee olla hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia. Euroopan neuvostossa vuonna 1981 tehty yleissopimus yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä sisältää yksityiskohtaisempia määräyksiä henkilötietojen rekisteröinnissä ja käsittelyssä noudatettavista periaatteista. Sopimuksessa on korostettu muun muassa tietojen käyttötarkoitussidonnaisuutta (5 artikla) ja tietoturvan merkitystä (7 artikla).

Henkilötietojen suojasta säädetään henkilötietolaissa. Henkilötietolakia sovelletaan lain 2 §:n 2 momentin mukaan henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn. Myös muuhun henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan henkilötietolakia silloin, kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilörekisteri tai sen osa. Lakiehdotuksen 7 luku sisältää säännökset kuntaanosoitusrekisteristä. Laissa säädettäisiin yksityiskohtaisesti rekisterin käyttötarkoituksesta sekä siitä, mitä tietoja rekisteriin talletettaisiin. Lisäksi laissa olisi säännökset tietojen poistamisesta, säilyttämisestä ja rekisteriin talletettujen tietojen luovuttamisesta. Ehdotetut säännökset täyttäisivät perustuslain 10 §:n vaatimukset.

Perustuslain 16 §:n 2 momentissa säädetään erityisesti yhtäläisistä mahdollisuuksista saada muuta kuin perusopetusta kykujensä 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 astuu voimaan toimeentulon lähteenä. Välttämätön huolenpito koskenee myös keskimääräistä useammin maahanmuuttajia kuin kantäväestöä. 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 48 §:ssä on säännös muutoksenhausta ja 49 §: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 etuuskien 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 suunnitelmaa koskevia perusteluja ei ole perustuslain kannalta merkittävällä tavalla muutettu. Kyse on edelleen suunnitelmasta, joka laaditaan yhdessä maahanmuuttajan kanssa. Ehdotetun 12 § 2 momentin mukaan maahanmuuttajalle on tarjottava kotoutumissuunnitelmaan sisältyviä palveluja käytettäväksi osoitettujen määrärahojen rajoissa. Näin ollen kotoutumissuunnitelma ei edelleenkään anna maahanmuuttajalle välitöntä subjektiivista oikeutta siinä yhdessä sovittuihin palveluihin. 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 säädettyä 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. Perustuslain mukaan itsehallinnon keskeisistä elementeistä edellytetään säädettyväksi lailla. Maakuntien itsehallinnon elementtejä voidaan tarkastella kunnallisen itsehallinnon avulla.

Maakunnan uudet tehtävät kotoutumisen edistämisestä perustuvat hallituksen sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistusta koskevaan esitykseen sekä aluekehittämisestä ja kasvupalveluista annettuun esitykseen. Maakunnan tehtävistä ja järjestämisvastuista kotoutumisen edistämisessä säädetään kaikissa näissä kolmessa esityksessä. Lakiehdotuksen 32 §:n mukaan työ- ja elinkeinoministeriö seuraisi maakunnan järjestämisvastuulla olevien kotoutumista edistävien palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyuden toteutumista valtakunnallisesti ja maakunnittain. Ministeriö voisi tarvittaessa pyytää yhdeltä tai useammalta maakunnalta selvityksen, jossa tarkastellaan kotoutumista edistävien palveluiden tarvetta, saatavuuden ja laadun toteutumista sekä arvioitua tulevaa kehitystä maakunnassa ja sen alueella sijaitsevissa 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 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.

Lakiehdotuksen 8 §:n mukaan kotoutumista edistäviä palveluja järjestettäisiin osana maakunnan järjestämistä vastaavalla olevia kasvupalveluita ja sosiaali- ja terveystalvueluita, 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. Lisäksi 2 momentin mukaan maakunnan palveluntuottajan olisi toiminnassaan noudatettava tämän lain mukaisia kotoutumista edistäviä palveluita koskevia säännöksiä. Kotoutumista edistävien palveluiden tuottamiseen kasvupalveluissa sovellettaisiin, mitä lain aluekehityksestä ja kasvupalveluista 4 luvussa kasvupalveluiden tuottamisesta ja kasvupalveluntuottajan velvollisuuksista säädetään. Kotoutumista edistävien palveluiden tuottamiseen sosiaali- ja terveystalvueluissa sovellettaisiin, mitä niistä erikseen säädetään.

ELY-keskuksilta, TE-toimistoilta sekä kehittämis- ja hallintokeskukselta siirtyvissä ja maakuntien kasvupalveluihin ja kotoutumispalveluihin kuuluvissa tehtävissä on runsaasti julkisia hallintotehtäviä, joista osaa viranomainen tälläkin hetkellä järjestää hankkimalla niitä kilpailuilta markkinoilta. Näitä ovat esimerkiksi osaamiskartoitusten laatiminen ja kotoutumiskoulutuksen tuottaminen. Laki ja sopimukset eivät velvoita viranomaisia itse tuottamaan mainittuja palveluja vaan varmistamaan, että palvelut ovat olemassa ja asiakkaiden saatavilla.

Maakuntalaissa, joka sisältyy hallituksen esitykseen eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi, säädetään 7 §:ssä järjestämistä vastaavasta. Maakuntalain 7 §:n 3 momentin mukaan tehtävien hoidosta vastuussa oleva maakunta vastaa asukkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta ja palvelu-kokonaisuuksien yhteensovittamisesta sekä järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, tuottamistavasta, tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta ja viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Maakuntalaissa säädetyn lisäksi alueidenkehittämistä ja kasvupalveluja koskevan lain 17 §:n mukaan maakunnan järjestämistä vastuuseen kuuluu palvelujen tarveharkinta ja maakunnan resurssien käyttämistä koskeva päätöksenteko, palvelujen saatavuuden varmistaminen siten, että asiakas voi mahdollisimman monen palvelun osalta valita tarvitsemansa palvelun useammasta kuin yhdestä vaihtoehdosta ja palvelun tuottajana olevan maakunnan yhtiön ohjaaminen silloin, kun palvelujen saatavuutta ei muutoin ole voitu varmistaa. Kasvupalvelujen tuottajat valitsee maakunta siten kuin alueidenkehittämisestä ja kasvupalvelusta annetussa laissa säädetään. Viime kädessä hyvästä hallinnosta markkinoilla tuotetuissa palveluissa vastaa maakunta. Vastuuta maakunnan lakisääteisistä tehtävistä ja niiden hoitamisen laadusta ei voi ulkoistaa.

Maakuntalaissa säädetäisiin palvelujen tuottamista koskevasta maakunnan vastuun toteuttamisesta ja sen valvonnasta. Maakuntalain 9 §:n mukaan maakunnan tulee varmistaa, että sen järjestämistä vastuulle 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 järjestämistä vastuun toteuttamiseksi tarvittavat määräykset.

Maakuntalain 9 §:n 2 momentin mukaan maakunnan tulee ohjata ja valvoa sen järjestämistä vastuulle kuuluvaa palvelutuotantoa. Maakunnalla on oikeus saada palveluntuottajalta salassapitosäännösten 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 lakin mukaan.

Edellä esitetyn perusteella katsotaan, että ehdotettu laki on sopusoinnussa perustuslain kanssa ja voidaan säätää tavallisessa lainsäätämistäjärjestyksessä. Samalla pidetään kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

Lakiehdotukset

Laki kotoutumisen edistämisestä

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on

- 1) edistää kotoutumista ja hyviä väestösuhteita;
- 2) edistää maahanmuuttajien työllisyyttä, osallisuutta ja hyvinvointia;
- 3) vahvistaa maahanmuuttajien tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumista;
- 4) edistää yhdenvertaisin perustein maahanmuuttajien tarpeenmukaisten ja laadukkaiden kotoutumista edistävien palveluiden saatavuutta;
- 5) edistää monialaista yhteistyötä kotoutumista edistävien toimijoiden välillä lain tavoitteiden toteuttamiseksi;
- 6) vahvistaa kotouttamisen suunnittelun ja kehittämisen yhteensovittamista maakunnan ja kunnan muun suunnittelun ja kehittämisen kanssa

2 §

Soveltamisala

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

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 momentin perusteella

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, kuten koulutuksen järjestäjien, yksityisten palveluntuottajien ja järjestöjen yhteistyötä kotoutumisen edistämiseksi sekä kotoutumista edistävien palveluiden suunnittelussa, järjestämisessä ja tuottamisessa;
- 6) *erityisiä toimenpiteitä tarvitsevilla* 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) *palveluntuottajajalla* yritystä, muuta yhteisöä tai yksityistä elinkeinonharjoittajaa, joka hankintasopimuksen tai maakunnan päätöksen perusteella tuottaa maakunnalle tässä laissa tarkoitettuja kotoutumista edistäviä palveluita.

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 on huolehdittava asian tulkimisesta tai kääntämisestä, jos maahanmuuttaja ei osaa kielilain (423/2003) mukaan viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä taikka hän ei vammaisuutensa tai sairautensa vuoksi voi tulla ymmärretyksi tässä laissa tarkoitetussa asiassa, joka voi tulla vireille viranomaisen aloitteesta. Viranomaisen huolehtii mahdollisuuksien mukaan tulkimisesta ja kääntämisestä myös muussa maahanmuuttajan oikeuksia ja velvollisuuksia koskevassa asiassa.

Asia voidaan tulkita tai kääntää sellaiselle kielelle, jota maahanmuuttajan voidaan todeta asian laatuun nähden riittävästi ymmärtävän. Viranomaisen velvollisuus huolehtia tulkimisesta ja kääntämisestä ei koske aineistoa, joka ei vaikuta asian käsittelyyn.

6 §

Oikeus työttömyysetuuteen ja toimeentulotukeen

Maahanmuuttajan oikeudesta työttömyysetuuteen säädetään työttömyysturvalaissa (xx/xxxx) ja oikeudesta toimeentulotukeen toimeentulotuesta annetussa laissa (xx/xxxx).

2 luku

Kotoutumista edistävät palvelut

7 §

Kotoutumista edistävien palveluiden tavoitteet

Kotoutumista edistävien palvelujen tavoitteena on tukea maahanmuuttajien työllistymistä ja yhteiskunnallista osallisuutta sekä hyvinvointia, 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 järjestäminen ja tuottaminen

Kotoutumista edistäviä palveluja järjestetään osana maakunnan järjestämisvastuulla olevia kasvupalveluita ja sosiaali- ja terveyspalveluita, kunnallisia peruspalveluita ja kansallista koulutusjärjestelmää sekä muina kotoutumista edistävänä palveluina. Maahanmuuttaja-väestön tarpeet ja kotoutumisen edistäminen on otettava huomioon maakunnan, kunnan ja muiden viranomaisten palveluiden suunnittelussa, järjestämisessä ja tuottamisessa sekä seurannassa.

Palveluntuottajan on toiminnassaan noudatettava tämän lain mukaisia kotoutumista edistäviä palveluita koskevia säännöksiä. Kotoutumista edistävien palveluiden tuottamiseen kasvupalveluissa sovelletaan, mitä lain aluekehityksestä ja kasvupalveluista 4 luvussa kasvupalveluiden tuottamisesta ja kasvupalveluntuottajan velvollisuuksista säädetään. Kotoutumista edistävien palveluiden tuottamiseen sosiaali- ja terveyspalveluissa sovelletaan, mitä niistä erikseen säädetään.

Palveluja järjestettäessä on otettava huomioon Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet, erityisesti yhdenvertaisuuden toteutuminen palveluiden saatavuudessa sekä eri asiakasryhmien ja yksittäisten asiakkaiden syrjimätön kohtelu.

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.

Perustietoaineisto annetaan kaikille Suomeen muuttaville 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 ja 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 edistäviä palveluista.

11 §

Alkukartoituksen järjestäminen

Maakunta vastaa alkukartoituksen järjestämisestä

- 1) kasvupalveluna työttömälle maahanmuuttajalle, joka julkisista rekrytointi ja osaamispalveluista annetun lain mukaisesti on käynnistänyt työnhaun;
- 2) sosiaalipalveluna yhteistyössä kunnan kanssa edellä 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetulle henkilölle, ellei alkukartoituksen laatiminen sosiaalipalveluna ole ilmeisen tarpeetonta;
- 3) sosiaalipalveluna yhteistyössä kunnan kanssa alaikäisen maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelman tarpeen arvioimiseksi siten kuin 12 §:ssä tarkemmin säädetään.

Maakunta vastaa siitä, että maahanmuuttajan osaaminen ja kotoutumisen palvelutarve tulee kokonaisvaltaisesti arvioiduksi.

Kunta osallistuu maakunnan pyynnöstä alkukartoituksen edellä 1 momentissa tarkoitetuissa kohdissa. Perustellusta syystä edellä 1 momentin 2 ja 3 kohdasta poiketen kunta ja maahanmuuttaja tai maakunta ja maahanmuuttaja voivat laatia alkukartoituksen keskenään.

Maakunta tai kunta järjestää pyynnöstä alkukartoituksen myös muulle kuin edellä 1 momentissa tarkoitetulle maahanmuuttajalle, jos tämän arvioidaan sitä tarvitsevan. Maakunnan ja kunnan on huolehdittava siitä, että alkukartoituksen laatimisessa on käytettävissä henkilön yksilöllisiin tarpeisiin nähden riittävästi asiantuntemusta ja osaamista.

Alkukartoitus laaditaan 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 ja tasa-arvoa tukevia tietoja ja taitoja.

Kotoutumissuunnitelmassa sovitaan alkukartoituksen edellyttämässä laajuudessa kotoutumiskoulutuksesta, omaehtoisesta opiskelusta ja muusta maahanmuuttajan työllistymistä, yrittäjyyttä ja yhteiskunnallisista osallisuutta ja hyvinvointia tukevasta koulutuksesta tai palvelusta sekä muista kotoutumista yksilöllisesti edistävästä palveluista. Kotoutumissuunnitelman mukaiset toimenpiteet toteutetaan tarvittaessa monialaisena yhteistyönä. Maahanmuuttajalle on tarjottava kotoutumissuunnitelmaan sisältyviä palveluja käytettäväksi osoitettujen määrärahojen rajoissa.

Kotoutumissuunnitelma laaditaan yhteistyössä maahanmuuttajan kanssa hänen elämäntilanteensa edellyttämässä laajuudessa ja kotoutumista edistävät tavoitteensa huomioiden. Perheelle laaditaan perheen kotoutumissuunnitelma, 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.

Maahanmuuttajalle laaditaan lähtökohtaisesti yksi kotoutumissuunnitelma, joka sisältää suunnitelman laatimiseen ja toimeenpanon nähden tarpeellisia tietoja ja jota eri viranomaiset ja palveluntuottajat täydentävät, ellei salassapitosäännöksistä muuta johdu. Eri viranomaisten ja palveluntuottajien palveluista koostuva yhteinen suunnitelma voidaan laatia myös, jos maahanmuuttaja antaa suostumuksensa yhteisen suunnitelman laatimiselle. Maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelma, perheen kotoutumissuunnitelma ja maahanmuuttajalle laaditut muut asiakassuunnitelmat voidaan maahanmuuttajan suostumuksella yhdistää yhteiseksi kotoutumissuunnitelmaksi.

13 §

Alaikäisen kotoutumissuunnitelma

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.

Alaikäisenä ilman huoltajaa saapuneelle ja oleskeluluvan saaneelle laaditaan aina kotoutumissuunnitelma. Muulle alaikäiselle laaditaan kotoutumissuunnitelma, jos siihen on alaikäisen yksilöllisistä olosuhteista johtuva tarve. 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.

Alaikäisen kotoutumissuunnitelma laaditaan yhdessä lapsen tai nuoren ja hänen huoltajansa tai edustajansa kanssa. Suunnitelman tarvetta arvioitaessa ja sitä laadittaessa on selvítettävä alaikäisen toivomukset ja mielipide sekä otettava ne huomioon siten kuin 4 §:ssä säädetään. Huoltaja tai edustaja käyttää alaikäisen puhevaltaa siten kuin hallintolaissa tarkemmin säädetään.

14 §

Kotoutumissuunnitelman järjestäminen

Maakunta vastaa kotoutumissuunnitelman järjestämisestä

- 1) kasvupalveluna työttömälle maahanmuuttajalle, joka julkisista rekrytointi ja osaamispalveluista annetun lain mukaisesti on käynnistänyt työnhaun;
- 2) sosiaalipalveluna yhteistyössä kunnan kanssa edellä 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettulle henkilölle, jollei kotoutumissuunnitelman laatiminen sosiaalipalveluna ole ilmeisen tarpeetonta;
- 3) sosiaalipalveluna yhteistyössä kunnan kanssa alaikäiselle maahanmuuttajalle siten kuin edellä 12 §:ssä erikseen säädetään.

Maakunta vastaa siitä, että maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmaan sisällytetyt palvelut muodostavat maahanmuuttajan kotoutumista edistävän tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden.

Kunta osallistuu maakunnan pyynnöstä kotoutumissuunnitelman laatimiseen edellä 1 momentissa tarkoitetuissa kohdissa. Perustellusta syystä edellä 1 momentin 2 ja 3 kohdasta poiketen kunta ja maahanmuuttaja tai maakunta ja maahanmuuttaja voivat laatia kotoutumissuunnitelman keskenään. Maakunnan ja kunnan on huolehdittava siitä, että kotoutumissuunnitelman laatimisessa on käytettävissä henkilön yksilöllisiin tarpeisiin nähden riittävästi asiantuntemusta ja osaamista.

Maakunta tai kunta voi järjestää kotoutumissuunnitelma myös muulle kuin edellä 1 momentissa tarkoitettulle maahanmuuttajalle, jos tämän arvioidaan sitä tarvitsevan. Kotoutumissuunnitelman tarvetta arvioitaessa kiinnitetään huomiota siihen, tarvitseeko maahanmuuttaja kotoutumiskoulutusta, omaehtoista opiskelua tai muita palveluja kotoutumisensa tueksi.

15 §

Kotoutumissuunnitelman laatiminen, kesto ja tarkistaminen

Kotoutumissuunnitelman laaditaan kuukauden kuluessa siitä, kun maahanmuuttajalle on tehty alkukartoitus ja se on laadittava viimeistään kolmen vuoden kuluttua ensimmäisen oleskeluluvan tai oleskelukortin myöntämisestä taikka oleskelu-oikeuden rekisteröimisestä. Kotoutumissuunnitelman laatija ohjaa maahanmuuttajan hakeutumaan kotoutumiskoulutukseen, omaehtoiseen koulutukseen tai muuhun kotoutumista ja työllistymistä edistävään toimenpiteeseen viimeistään 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 toimenpiteiden 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 laadittava kotoutumissuunnitelma tarkistetaan siten kuin julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista annetun lain 9 §:ssä säädetään. Sosiaali- ja terveyspalveluna ja kunnan palveluna laadittava kotoutumissuunnitelma tarkistetaan palvelutarpeen mukaisesti tai vähintään kerran vuodessa. Suunnitelma voidaan tarkistaa myös osapuolten sitä erikseen pyytäessä.

16 §

Maahanmuuttajan velvollisuus noudattaa kotoutumissuunnitelmaa

Maahanmuuttajalle selvitetään suunnitelmasta ja siihen liittyvistä palveluista aiheutuvat oikeudet ja velvollisuudet siten, että hän ne ymmärtää. Maahanmuuttajan on noudatettava kotoutumissuunnitelmaansa sekä hakeuduttava ja osallistuttava säännöllisesti kotoutumissuunnitelmassa sovittuihin palveluihin. Jos maahanmuuttaja kieltäytyy 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.

17 §

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.

Kotoutumiskoulutusta voidaan toteuttaa myös omaehtoisena opiskeluna. 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.

18 §

Kotoutumiskoulutuksen järjestäminen

Kotoutumiskoulutus järjestetään pääsääntöisesti kasvupalvelukoulutuksena siten kuin julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista annetun lain (xx/xxxx) 15 §:ssä säädetään. Maakunta vastaa siitä, että maakunnassa on tarjolla kasvupalveluna tarjottavaa kotoutumiskoulutusta.

Maakunnan järjestämän kotoutumiskoulutuksen opiskelijavalintaan, opiskelijan oikeuksiin ja velvollisuuksiin, koulutuksen keskeyttämiseen sekä koulutukseen liittyvään työssä oppimiseen ja koulutuksen yhteishankintaan sovelletaan mitä julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista annetun lain 3 luvun 16–20 §:ssä säädetään.

Maakunnan järjestämävastuuseen kuuluu lisäksi kotoutumiskoulutuksen yhteensovittaminen laissa julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista tarkoitetun ammatinvalinta- ja uraohjauksen 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 kotoutumiskoulutusta myös muuten kuin kasvupalveluna. Kunta voi sekä järjestää kotoutumiskoulutusta että ohjata maahanmuuttajan hakeutumaan joko järjestämäänsä kotoutumiskoulutukseen tai muun toimijan toteuttamaan omaehtoiseen opiskeluun.

19 §

Muut kotoutumista edistävät palvelut

Sen lisäksi mitä edellä säädetään, kotoutumista edistävinä palveluina voidaan järjestää esimerkiksi:

- 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.

20 §

Kotoutumista edistävien palvelujen yhteensovittaminen

Maakunnan on yhteistyössä kunnan ja muun viranomaisen kanssa huolehdittava kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittamisesta maakunnassa siten, että maahanmuuttajien käytössä on

yhteen sovitettuja kotoutumista edistäviä palveluita sekä siitä, että maahanmuuttaja saa palvelut tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena. Maakunnan on lisäksi huolehdittava maakunnan ja sille palveluita tuottavien toimijoiden toiminnan yhteensovittamisesta siten, että maakunnan palveluista voidaan muodostaa maahanmuuttajien yksilöllisiä ja alueen elinkeinoelämän tarpeita vastaavia palvelukokonaisuuksia ja palveluketjuja.

Maakunta vastaa yhteistyössä kunnan ja muun viranomaisen kanssa alueen maahanmuuttajaväestöä koskevan tiedon tuottamisesta ja sen hyödyntämisestä eri toimijoiden välillä kotoutumista edistävien palveluiden suunnittelussa ja toteuttamisessa.

3 luku

Kotoutumisen edistäminen maakunnassa

21 §

Kotoutumisen edistämisen suunnittelu ja kehittäminen maakunnassa

Maakunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen suunnittelusta, kehittämisestä ja seurannasta maakunnassa. Maakunnan on suunnittelussaan asetettava kotoutumista edistävien palveluiden järjestämiseen ja tuottamiseen liittyvät maahanmuuttajien työllisyyttä ja yrittäjyyttä, hyvinvointia, terveyttä ja osallisuutta sekä yhdenvertaisuutta ja hyviä väestösuhteita edistävät tavoitteet sekä määriteltävä tavoitteita tukevat toimenpiteet ja vastuutahot. Maakunnan on suunnittelussaan otettava huomioon kotouttamisen valtakunnalliset tavoitteet. Lisäksi maakunnan on arvioitava ennakkoon ja otettava huomioon päätösten vaikutukset eri maahanmuuttajaryhmiin. Maakunnan on kehitettävä kotoutumista 3 §:n 5 kohdassa tarkoitettuna monialaisena yhteistyönä.

Kotoutumisen suunnittelu ja kehittäminen yhteen sovitetaan maakunnan aluekehitystä, hyvinvointia ja terveyttä sekä tarvittaessa muuta toimintaa koskevan suunnittelun ja kehittämisen kanssa. Kotoutumista käsitellään alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain 2 luvussa tarkoitettussa alueiden kehittämisessä sekä 7 luvun 37 §:ssä tarkoitettussa alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden neuvottelukunnassa ja 38 §:ssä tarkoitettussa alueiden kehittämisen keskustelussa siten kuin laissa aluekehittämisestä ja kasvupalvelusta tarkemmin säädetään. Kotoutumisen edistäminen on otettava huomioon myös lain sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 8 §:n mukaista maakunnan alueellista hyvinvointikertomusta laadittaessa.

Tarvittaessa maakunta laatii maakuntastrategiaa, alueiden kehittämisen maakuntaohjelmaa ja alueellista hyvinvointikertomusta täydentävän maahanmuuton ja kotouttamisen maakuntaohjelman. Maakuntaohjelma valmistellaan yhteistyössä kuntien ja muiden maakunnan viranomaisten sekä kotouttamisen ja alueiden kehittämiseen osallistuvien yhteisöjen, järjestöjen ja elinkeinoelämän edustajien ja muiden tahojen kanssa.

Maakunnan on huolehdittava oman henkilöstönsä osaamisen kehittämisestä kotouttamisessa.

22 §

Maakunnan kotoutumista edistävien palveluiden järjestäminen

Maakunnan on 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. Maakunnan on huolehdittava siitä, että sen palvelut soveltuvat myös maahanmuuttajille.

Maakunnan on huolehdittava maahanmuuttajan ohjaamisesta kotoutumista edistävien palveluiden tuottajana olevaan maakunnan yhtiöön silloin, kun palveluiden saatavuutta ei muutoin ole voitu varmistaa.

Maakunnan kotoutumista edistäviä palveluita voidaan järjestää myös maakuntien välisenä yhteistyönä.

23 §

Muut maakunnan kotoutumista edistävät tehtävät

Sen lisäksi mitä edellä 21 ja 22 §:ssä säädetään, maakunnan vastuulla ovat seuraavat maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyvät tehtävät toimialueellaan:

- 1) kuntien tukeminen ja neuvonta kotoutumisen edistämiseksi;
- 2) järjestämisvastuullaan olevien kasvu- ja sosiaali- ja terveystalveluiden sekä muiden maakunnan kotoutumista edistävien palveluiden neuvonta ja tukeminen maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistämiseksi;
- 3) hyvien väestösuhteiden edistäminen.

24 §

Maahanmuuttoasioiden yhteistyöryhmä

Maakunta tai useampi maakunta yhdessä asettaa maahanmuuttoasioiden yhteistyöryhmän, ellei yhteistyöryhmän asettamista katsoa perustellusta syystä tarpeettomaksi. Yhteistyöryhmän tehtävänä on tukea kotouttamisen kehittämistä, suunnittelua ja toimeenpanoa maakunnassa sekä kotouttamisen yhteensovittamista maakunnan aluekehityksen, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ja muun suunnittelun kanssa samoin kuin yhdenvertaisuuden ja hyvien väestösuhteiden edistämistä maakunnassa. Yhteistyöryhmällä voi olla muitakin maahanmuuttoon liittyviä tehtäviä.

25 §

Maakunnan omavalvonta

Maakunnan on laadittava järjestämisvastuulleen kuuluvista kotoutumista edistävästä tehtävistä ja palveluista kotoutumisen seurannan toteuttamiseksi omavalvontaohjelma. Ohjelmassa on määriteltävä, miten maakunnan kotoutumista edistävien toimenpiteiden toteuttaminen, saatavuus ja laatu sekä asiakkaiden yhdenvertaisuus varmistetaan siitä riippumatta, tuottaako palvelun maakunta tai joku muu palvelun tuottaja. Omavalvontaohjelmassa on lisäksi todettava, miten kotoutumista edistävien palveluiden toteutumista, laatua sekä yhdenvertaisuutta seurataan ja miten havaitut puutteellisuudet korjataan.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan tarvittaessa antaa tarkempia säännöksiä omavalvontaohjelman sisällöstä ja laadimisesta sekä omavalvontaohjelmaan sisältyvästä suunnitelmasta laadunhallinnan ja vaikuttavuuden edistämiseksi.

4 Luku

Kotoutumisen edistäminen kunnassa

26 §

Kotoutumisen edistämisen suunnittelu ja kehittäminen kunnassa

Kunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä, suunnittelusta ja seurannasta sekä kunnan kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittamisesta kunnassa. Kunnan kotoutumisen edistämisen suunnittelu ja kehittäminen on otettava huomioon

kuntalain 37 §:ssä tarkoitettua kuntastrategiaa sekä kuntalain 110 §:ssä tarkoitettua kunnan talousarviota ja -suunnitelmaa laadittaessa siten kuin jäljempänä 27 §:ssä tarkemmin säädetään.

Kunta tai useampi kunta yhdessä laatii kotoutumisen suunnittelun ja kehittämisen edistämiseksi ja monialaisen yhteistyön vahvistamiseksi kuntastrategiaa ja kunnan talousarviota ja -suunnitelmaa täydentävän kunnan kotouttamisohjelman, ellei erillisen kotouttamisohjelman laatiminen ole perustellusta syystä tarpeetonta.

Kunnan on kehitettävä kotouttamista 3 §:n 5 kohdassa tarkoitettuna monialaisena yhteistyönä. Kunta tai useampi kunta yhdessä voi asettaa kotouttamisen suunnittelun ja toimeenpanon kehittämistä sekä hyvien väestösuhteiden edistämistä varten paikallistason monialaisen neuvottelukunnan.

Kunnan kotouttaminen suunnittelu ja kehittäminen yhteen sovitetaan maakunnan suunnittelun kanssa siten kuin edellä 21 §:ssä säädetään.

Kunnan on huolehdittava oman henkilöstönsä osaamisen kehittämisestä kotouttamisessa.

27 §

Kunnan kotoutumisen edistämisen suunnittelun ja kehittämisen sisältö

Kunnan kotoutumisen edistämisen suunnittelussa ja kehittämisessä otetaan huomioon maahanmuuttajien osallisuutta, työllisyyttä, hyvinvointia ja yhdenvertaisuutta koskevat tavoitteet ja toimenpiteet sekä hyvien väestösuhteiden ja kunnan elinvoiman edistäminen. Kunnan on suunnittelussaan otettava huomioon kotouttamisen valtakunnalliset tavoitteet. Lisäksi kunnan on arvioitava ennakkoon ja otettava huomioon päätösten vaikutukset eri maahanmuuttajaryhmiin.

Erityisesti otetaan huomioon

- 1) kunnan palveluiden toteuttaminen maahanmuuttajille soveltuvina sekä tarve erityisiksi kotoutumista edistäviksi palveluiksi;
- 2) lasten ja nuorten sekä työvoiman ulkopuolella olevien aikuisten maahanmuuttajien kotoutumisen edistäminen;
- 3) 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kotoutumisen edistäminen;
- 4) kotouttamisen seuranta kunnassa;
- 5) kotouttamisen yhteensovittamisesta vastaavan kunnan viranomaisen sekä eri kotoutumista edistävästä palveluista vastaavien tahojen nimeäminen; ja
- 6) maahanmuuttajien osaamisen huomioiminen kunnan elinvoiman edistämässä.

28 §

Kunnan kotoutumista edistävät palvelut

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 palvelutarvetarve edellyttää. Maahanmuuttajille tarkoitettuja palveluja voidaan järjestää myös kuntien välisenä yhteistyönä. Kunnan on huolehdittava siitä, että sen palvelut soveltuvat myös maahanmuuttajille.

Kunnan kotoutumista edistäviä palveluita voidaan järjestää myös kuntien välisenä yhteistyönä.

5 luku

Valtion kotoutumista edistävät toimet

29 §

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.

30 §

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 hallinnonalansa kotouttamisen kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet osana hallinnonalansa toiminnan ja talouden suunnittelua.

Valtion kotouttamisohjelma huomioidaan lain aluekehittämisestä ja kasvupalveluista 7 ja 10 §:ssä tarkoitetussa aluekehittämissäätöksessä ja 38 §:ssä tarkoitetussa valtion ja maakuntien vuosittaisessa keskustelussa siltä osin kuin niissä käsitellään kotoutumisen kehittämistä ja seuranta osana alueiden kehittämistä ja kasvupalveluita. Valtion kotouttamisohjelmassa huomioidaan maakuntalain 35 §:ssä säädetyn maakuntien maakuntastrategioiden pitkän aikavälin tavoitteet sekä kotoutumista edistävien palveluiden yhdenvertaisen ja riittävän saatavuuden edistäminen maakunnissa ja kunnissa. Maakuntien ja kuntien edustajat voivat työ- ja elinkeinoministeriön aloitteesta osallistua valtion kotouttamisohjelman laatimiseen.

31 §

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.

32 §

Palveluiden saatavuuden ja kustannuskehityksen seuranta

Työ- ja elinkeinoministeriö seuraa maakunnan järjestämisvastuulla olevien kotoutumista edistävien palveluiden yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyuden toteutumista valtakunnallisesti ja maakunnittain. Ministeriö 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 sijaitsevissa 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 tulo-rahoituksella turvata.

33 §

Valtion laskennallinen korvaus kunnalle alkukartoituksesta, alkuvaiheen ohjauksen ja neuvonnan ja muiden kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisestä

Valtion varoista maksetaan valtion talousarvion rajoissa laskennallista korvausta kunnalle 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 ajalta siitä alkaen, kun henkilölle, jonka kunnassa asumisen perusteella korvaus maksetaan, on rekisteröity ensimmäinen kotikunta väestötietojärjestelmään. Jos henkilöllä, jonka kunnassa asumisen perusteella korvaus maksetaan, ei ole oleskelulupaa maahan tullessaan eikä hän voi oleskeluluvan saatuaan saada kotikuntalain mukaista kotikuntaa, korvausta maksetaan siitä alkaen, kun hänelle on myönnetty oleskelulupa. 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.

34 §

Korvaus kansainvälistä suojelua saavan henkilön vastaanottoon varautumisesta

Kunnalle voidaan korvata 2 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitetun henkilön vastaanottoon varautumisesta aiheutuneita välttämättömiä kustannuksia enintään kahden kuukauden ajalta ennen henkilön Suomeen tuloa tai kuntaan muuttoa silloin, kun asunnon varaamista ennakkoon ei ole voitu välttää.

Korvaamisen edellytyksenä on lisäksi, että siitä on erikseen sovittu maakunnan ja kunnan kesken.

35 §

Ihmiskaupan uhrille annetuista palveluista ja tukitoimista aiheutuvien kustannusten korvaaminen

Maakunnalle ja kunnalle korvataan kustannukset, jotka aiheutuvat kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain 4 luvussa tarkoitetulle ihmiskaupan uhrille tämän uhriarvosta johtuvien erityistarpeiden vuoksi järjestettävästä toimenpiteestä ja palvelusta.

Maakunnan ja kunnan on pyydettävä ihmiskaupan uhrien auttamisesta huolehtivan vastaanottokeskuksen johtajan lausunto siitä, ovatko korvattaviksi haetut kustannukset aiheutuneet ihmiskaupan uhrin uhriarvosta johtuvien toimenpiteiden ja palvelujen järjestämisestä.

36 §

Korvauksen maksaminen

Maakunnan ja kunnan on haettava tässä luvussa tarkoitettua korvausta maakuntien talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukselle osoitetulla hakemuksella viimeistään yhden vuoden kuluttua sen kalenterivuoden päättymisestä, jonka aikana tapahtuneesta toiminnasta korvausta haetaan.

37 §

Maksetun korvauksen palautusvelvollisuus

Maakuntien talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus 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.

Maakuntien talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen päätös maakunnalle tai kunnalle perusteettomasti maksetun korvauksen palauttamisesta on tehtävä viimeistään viidentenä kalenterivuonna sen vuoden päättymisestä, jolta korvaus on maksettu.

38 §

Valtion lupa- ja valvontaviraston tehtävät

Valtion lupa- ja valvontavirasto vastaa toimialaansa kuuluvissa asioissa maahanmuuttajien kotoutumista edistävien palveluiden suunnittelusta, ohjauksesta ja valvonnasta sekä huolehtii, että maahanmuuttajien tarpeet otetaan huomioon muita Valtion lupa- ja valvontaviraston toimialaan kuuluvia toimenpiteitä ja palveluja suunniteltaessa ja järjestettäessä.

Valtion lupa- ja valvontaviraston on tehtävä sille tässä laissa säädettyjä tehtäviä hoitaessaan yhteistyötä maakunnan kanssa.

6 luku

Ilman huoltajaa maassa asuvaa lasta koskevat säännökset

39 §

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 kasvatusta 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.

40 §

Ilman huoltajaa maassa asuvien lasten ja nuorten asumisen ja tuen sisältö

Perheryhmäkodin kasvuoloista ja toimitiloista sekä yhdessä hoidettavien lasten ja nuorten määrästä ja henkilöstöstä on voimassa, mitä lastensuojelulain 58–60 §:ssä säädetään.

Ilman huoltajaa maassa asuvan lapsen ja nuoren perhehoitoon sovelletaan, mitä perhehoitolaissa (263/2015) säädetään.

Yksityisesti sijoitetun ilman huoltajaa maassa asuvan lapsen ja nuoren hoidon valvontaan sovelletaan, mitä lastensuojelulain (2007/417) 81 § säädetään.

Aineiden ja esineiden haltuunottoon ja asukkaan käytössä olevien tilojen tarkastamiseen perheryhmäkodissa ja tuetussa asumisessa sovelletaan, mitä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 60–62 §:ssä ja 63 §:n 1–3 momentissa säädetään. Aineiden ja esineiden haltuun ottamisesta ja asukkaan käytössä olevien tilojen tarkastamisesta tehdystä pöytäkirjasta toimitetaan jäljennös maakunnalle ja toimintaa valvovalle viranomaiselle.

41 §

Tuettu asuminen

Tuettua asumista järjestetään 18 - 21 -vuotiaalle ilman huoltajaa Suomeen saapuneelle lapselle tai nuorelle, joka erityisestä syystä tarvitsee apua ja tukea asumisessa tai asumisensa järjestämisessä. Tuettua asumista järjestetään siten kuin sosiaalihuoltolaissa säädetään.

Edellä 1 momentista poiketen asumispalveluita voidaan perustellusta syystä järjestää myös 17-vuotiaalle ilman huoltajaa Suomeen saapuneelle lapselle, jos se on lapsen edun mukaista.

42 §

Ilman huoltajaa maassa asuvien lasten ja nuorten asumisen ja tuen järjestäminen

Maakunta perustaa ilman huoltajaa maassa asuville lapsille ja nuorille tarkoitetun perheryhmäkodin taikka tuettua asumista, mikäli maakunnassa esiintyvä palveluntarve niin edellyttää. Maakunta vastaa perheryhmäkodin tai tuetun asumisen ohjaamisesta ja valvonnasta sekä tarvittaessa yhteistyössä muun maakunnan kanssa lasten ja nuorten sijoittamisesta edellä 36 §:n 1 momentissa tarkoitettuun asumiseen.

Maakunta ja kunta vastaavat ilman huoltajaa maassa asuvien lasten ja nuorten kotoutumista edistävien palveluiden järjestämisestä siten kuin edellä 2 luvussa säädetään.

43 §

Korvaus ilman huoltajaa olevan alaikäisen hoivan järjestämisestä

Maakunnalle korvataan edellä 39–42 §:ssä tarkoitetuista palveluista maakunnalle aiheutuneet kustannukset. Kustannukset korvataan enintään kymmeneltä vuodelta.

44 §

Edustajan määrääminen

Oleskeluluvan pakolaiskiintiössä saaneelle lapselle ja sellaiselle ihmiskaupan uhriksi joutuneelle lapselle, jolla on oleskelulupa, määrätään edustaja viivytyksettä, jos hän on Suomessa ilman huoltajaa tai muuta laillista edustajaa. Myös muulle oleskeluluvan saaneelle lapselle, joka on Suomessa ilman huoltajaa tai muuta laillista edustajaa, voidaan määrätä edustaja.

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.

45 §

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.

46 §

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 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimitus tai lapsen huoltaja.

Edustajan tehtävän lakkaamiseen sovelletaan, mitä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 43 §:ssä säädetään.

47 §

Edustajalle maksettava palkkio ja kulut

Valtion varoista maksetaan hakemuksesta lapselle määrätyn edustajan palkkio tehtäviin käytetyn ajan perusteella ja korvaus edustamisesta aiheutuneista kuluista silloin, kun edustaja on määrätty tämän lain perusteella tai kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain (746/2011) 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.

7 luku

Rekisterisäännökset

[Säännösten lopullinen muoto täsmentyy kuntaan ohjaamista koskevan sääntelyn valmistuttua]

48 §

Kuntaanosoitusrekisteri

Kuntaanosoitusrekisteri on 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kuntaan osoittamista varten pidettävä henkilörekisteri.

Rekisteriin talletetaan tieto siitä, mihin kuntaan henkilö on osoitettu. Rekisteriin saa lisäksi kerätä ja tallettaa kuntaan osoitettavien 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden:

- 1) asia- tai asiakasnumeron, nimet, sukupuolen, syntymäajan, -paikan ja -maan, henkilötunnuksen, ulkomaisen henkilönnumeron tai muun maahanmuuttajan yksilöimiseksi annetun tunnuksen, kansalaisuustiedot sekä tiedot siviilisäädystä ja perhesuhteista;
- 2) äidinkieltä ja kielitaitoa, koulutusta, ammattitaitoa ja työkokemusta koskevia tietoja.

Kuntaanosoitusrekisteriä pitää maakunta.

49 §

Tietojen luovuttaminen kuntaanosoitusrekisteristä

Maakunta saa luovuttaa kuntaanosoitusrekisteristä työ- ja elinkeinoministeriölle, Maahanmuuttovirastolle, Kansaneläkelaitokselle, kunnan viranomaiselle tai muulle maakunnan erikseen nimeämälle toimijalle tietoja, jotka ovat tarpeen niille tässä laissa, ulkomaalaislaissa tai muussa laissa säädettyjen maahanmuuttoon liittyvien tehtävien hoitamista varten.

Tiedot voidaan luovuttaa myös konekielisessä muodossa tai teknisen käyttöyhteyden avulla.

50 §

Tietojen poistaminen kuntaanosoitusrekisteristä ja tietojen säilyttäminen

Kuntaanosoitusrekisterissä olevat rekisteröityä koskevat tiedot poistetaan, kun niiden käyttötarvetta ei enää ole ja viimeistään viiden vuoden kuluttua viimeisestä rekisteröityä koskevasta merkinnästä.

Kuntaanosoitusrekisterin ja siihen sisältyvien 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.

8 luku

Erinäiset säännökset

51 §

Oikaisuvaatimus ja valitus

Jollei tässä laissa toisin säädetä, valtion, maakunnan tai sille palveluja tuottavan tahon tämän lain nojalla tekemään päätökseen saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolain (434/2003) 7 a luvussa säädetään.

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 rekrytointi- ja osaamispalveluista annetun lain mukaiseen päätökseen säädetään julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista annetun lain 6 luvussa.

Muutoksenhausta työttömyysetuutta koskevaan päätökseen säädetään työttömyysturvalain 12 luvussa.

Muutoksenhausta toimeentulotukea koskevaan päätökseen säädetään sosiaalihuoltolain (1301/2014) 6 luvussa.

52 §

Valituskielto

Tässä laissa tarkoitettuun kotoutumissuunnitelmaan ei saa hakea muutosta valittamalla.

Maakunnan päätökseen kuntaan osoittamisesta ei saa hakea muutosta valittamalla.

53 §

Vakuutusturva

Tässä laissa säädettyihin kotoutumista edistäviin palveluihin osallistuville tulee tarvittaessa järjestää ryhmävastuuvakuutus.

Kotoutumista edistäviin palveluihin osallistuttaessa sattuneesta tapaturmasta tai siinä saadusta ammattitaudista suoritetaan korvaus valtion varoista vastaavin perustein kuin työtapaturma- ja ammattitautilaissa (459/2015) säädetään työtapaturmasta ja ammattitaudista, jollei henkilöasiakkaalla ole oikeutta vähintään samansuuruiseen korvaukseen muun lain nojalla. Valtiokonttori käsittelee korvauksen suorittamista valtion varoista koskevan asian.

54 §

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 mainittu 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.

55 §

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 tarkoitettua kansainvälistä suojelua saavan henkilön perheenjäsenen maahantulomatkasta aiheutuneet kustannukset, jos kustannusten korvaamatta jättäminen olisi kohtuutonta ottaen huomioon kansainvälistä suojelua saavan henkilön tai hänen perheenjäsenensä vaikea vamma, vakava sairaus tai muu näihin rinnastettava poikkeuksellisen painava syy.

56§

Tiedonsaantioikeus

Työ- ja elinkeinoministeriöllä, Valtion lupa- ja valvontavirastolla, maakunnalla, maakuntien talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksella, kunnan viranomaisella, Kansaneläkelaitoksella sekä Väestörekisterikeskuksella on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä tämän lain mukaisten tehtävien suorittamiseksi välttämättömät tiedot toisiltaan, Maahanmuuttovirastolta, vastaanotto- ja järjestelykeskukselta, kotoutumista edistävien palveluiden tuottajalta sekä ilman huoltajaa olevalle lapselle määrättyä edustajalta.

Kotoutumista edistävien palveluiden tuottajalla on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä maakunnalta ja kunnan viranomaiselta sekä toiselta palveluntuottajalta tämän lain 2 luvussa tarkoitettujen palveluiden järjestämiseksi välttämättömät tiedot.

Ilman huoltajaa olevalle lapselle määrättyllä edustajalla on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä tämän lain 45 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot maakunnalta, kunnan viranomaiselta, Kansaneläkelaitokselta, Maahanmuuttovirastolta sekä vastaanotto- ja järjestelykeskukselta.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettut tiedot voidaan luovuttaa myös konekielisessä muodossa tai teknisen käyttöyhteyden avulla.

57 §

Salassapitovelvollisuus

Tämän lain mukaisten tehtävien hoitamista varten saadut tiedot ja asiakirjat on pidettävä salassa siten kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään.

58 §

Mitä tässä laissa säädetään maakunnasta kasvupalveluiden järjestäjänä, sovelletaan Uudenmaan maakunnassa alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain 25 §:ssä tarkoitettuun kuntayhtymään kasvupalveluiden järjestäjänä.

9 luku

Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan päivänä kuuta 20