



EHDOTUS VALTIONEUVOSTON ASETUKSEKSI VALTAKUNNALLISEEN KOTOUTUMISEN TIETOVARANTOON TALLENNETTAVISTA TIEDOISTA

1 Tausta

Kotoutumisen edistämisestä annettu laki (681/2023, jäljempänä *kotoutumislaki*) tulee voimaan 1.1.2025 ja kumoo voimassa olevan, samannimisen lain. Kotoutumislain 9 luvussa säädetään henkilötietojen käsittelystä ja valtakunnallisista tietojärjestelmäpalveluista. Luvussa säädetään sekä kotoutumisen valtakunnallisesta tietovarannosta että siihen yhteydessä olevasta asiakastietojärjestelmästä.

Kotoutumisen edistämisen palveluissa ei aiemmin ole ollut käytössä valtakunnallista tietovarantoa ja tietojärjestelmää, paitsi työvoimapalveluiden puolella, jossa käytössä on asiakaspalvelun käyttämä URA-järjestelmä sekä kotoutuja-asiakkaiden koulutuksiin ja kartoituksiin ohjaamisessa käytettävä Koulutusportti-järjestelmä. URA-järjestelmän korvaavaa Työmarkkinatoria kehitetään parhaillaan erillisessä työ- ja elinkeinopalvelujen digitalisaatio -hankkeessa eli TE-Digi-hankkeessa. Työvoiman ulkopuolella olevien kotoutuja-asiakkaiden tietoja on kunnissa käsitelty kuntien omissa tietojärjestelmissä. Kotoutumisen valtakunnallisen tietovarannon avulla varmistetaan sujuvampi tiedonvaihto eri kotoutumisen viranomaistoimijoiden ja palveluntuottajien kesken sekä työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttaneiden tavoittamista ja palveluja varten. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskus (jäljempänä *kehittämis- ja hallintokeskus*) kehittää uutta kotoutumisen valtakunnallista tietovarantoa ja tietojärjestelmää yhteistyössä kuntien kanssa ns. Koto-Digi-hankkeessa. Kotoutumislain 74 §:n mukaan kehittämis- ja hallintokeskus vastaa tietovarannon ja asiakastietojärjestelmäkokonaisuuden kehittämisestä ja ylläpidosta. Kotoutumislain 75 §:ssä säädetään kunnan mahdollisuudesta hankkia valtakunnallista asiakastietojärjestelmäkokonaisuutta täydentäviä lisäosia.

Kotoutumislain 74 §:n mukaan kunnalla on velvollisuus käyttää valtakunnallista tietovarantoa ja asiakastietojärjestelmäkokonaisuutta kotoutumisen edistämisen toimeenpanossa. Kotoutumislain 76 §:n mukaan kunnalla ja kehittämis- ja hallintokeskuksella on velvollisuus tallentaa kotoutumisen valtakunnalliseen tietovarantoon tiedot, jotka ovat tarpeellisia kyseisessä laissa tarkoitettujen kotoutumisen edistämiseen tähtävien palvelujen ja tehtävien järjestämiseen ja tuottamiseen, näitä koskevien tehtävien valvontaan, kehittämiseen, seurantaan, arviointiin, ennakointiin ja ohjaukseen sekä kyseistä tehtäviä koskevaa tilastointia ja tiedolla johtamista varten. Kotoutumislain 76 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettavista tiedoista.

Tietovaranto ja asiakastietojärjestelmä tulevat käyttöön tammikuussa 2025, mutta kotoutumislain 102 §:n 4 momentissa säädetään siirtymäajasta. Sen mukaan kunnan ja kehittämis- ja hallintokeskuksen on tallennettava 76 §:ssä tarkoitetut tiedot kotoutumisen tietovarantoon viimeistään 1.1.2027 alkaen.

2 Ehdotetun asetuksen sisältö

Valtioneuvoston asetuksen 1 §:ssä esitetään säädettävän osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin tallentamisesta. Sen 1 momentin mukaan kunnan on tallennettava valtakunnalliseen tietovarantoon kotoutumislain 14 §:ssä tarkoitetun osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin laatimispäivämäärä, sisältö, toteutetut asiantuntija-arvioinnit, suunniteltu kotoutumissuunnitelman laadinta-ajankohta tai muu palveluihin ohjaus, laatijoiden yhteystiedot ja tieto siitä, mistä arviointiin sisällytetyt tiedot on saatu.

Tällä tarkoitetaan tietoja, jotka koskevat itse laatimisen prosessia, kuten sitä, mitkä organisaatiot ja ketkä virkailijat osallistuivat osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin maahanmuuttaneen lisäksi, milloin arviointi on toteutettu ja onko siinä todettu tarpeelliseksi toteuttaa erillisiä asiantuntija-arviointeja esimerkiksi maahanmuuttaneen kielitaidon selvittämiseksi sekä miten ja milloin tällaiset arvioinnit on tarkoitus toteuttaa. Myös tieto siitä, milloin kotoutumissuunnitelma on tarkoitus laatia, tulee kirjata valtakunnalliseen tietovarantoon, ellei suunnitelmaa laadita jo osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä. Mikäli arvioinnissa todetaan, että henkilön tulisi hakeutua työnhakijaksi ja hänelle olisi parempi laatia osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma työvoimaviranomaisen toimesta, tulee tämä kirjata ja henkilö tulee ohjata työvoimaviranomaisen palveluihin. Myös se tulee kirjata ja perustella, mikäli arvioinnin perusteella todetaan, ettei henkilölle ole tarvetta laatia kotoutumissuunnitelmaa lainkaan, sekä onko henkilö ohjattu muun viranomaisen tai kolmannen sektorin toimijan palveluihin tai toimintaan. Kotoutumissuunnitelmien laadinta-ajankohdan osalta voidaankin merkitä päivämäärä, tieto siitä, että suunnitelma laaditaan mahdollisimman pian taikka tieto siitä, jos suunnitelmaa ei laadita ja perustelut tälle.

Lisäksi tallennettavilla tiedoilla tarkoitetaan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnissa saatuja tietoja, joista säädetään kotoutumislain lisäksi tarkemmin valtioneuvoston asetuksella osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnista (xx/2024). Tallennettavia tietoja ovat maahanmuuttaneen osaaminen ja kotoutumisen yleiset valmiudet sekä kotoutumisen palvelutarpeet ja toiveet koskien seuraavia asioita: hänen luku- ja kirjoitustaitonsa, suomen ja ruotsin kielen taitonsa, hänen työllisyys- ja koulutuspalvelutarpeensa, hänen opiskelutaitonsa ja -valmiutensa sekä työelämätautensa ja -valmiutensa. Tallennettavia tietoja ovat myös maahanmuuttaneen aikaisempi koulutus ja työkokemus, erityistaitoihin liittyvä osaaminen ja muut vahvuudet, omat työllistymis- ja koulutustoiveet sekä niitä koskevat tavoitteet, osallistuminen kansalaistoimintaan ja muu aktiivisuus, yhteiskunnallinen osaaminen ja osallisuus sekä elämäntilanne ja siitä johtuvat palvelutarpeet. Mikäli hyvinvointialue osallistuu osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin, voidaan kirjata lisäksi tietoja esimerkiksi arvioinnin aikana selvitetystä alustavista sosiaali- ja terveystieteiden tarpeista. On myös kirjattava, mistä nämä tiedot on saatu eli perustuvatko tiedot maahanmuuttaneen omaan kertomaan, muilta viranomaisilta tai palveluntuottajilta saatuihin tietoihin taikka esimerkiksi maahanmuuttaneen toimittamaan kirjalliseen aineistoon, eli onko maahanmuuttanut esimerkiksi osoittanut todistuksella aiempaa koulutustaan.

Asetuksen 1 §:n 2 momentin mukaan kunta voisi tallentaa valtakunnalliseen tietovarantoon myös muita arviointiin liittyviä tietoja, jotka ovat välttämättömiä kotoutumislain mukaisten tehtävien toteuttamiseen. Koska tietoja ei ole tässä lueteltu kattavasti, on tietojen tallentaminen ja käsittely sidottu niiden välttämättömyyteen.

Asetuksen 2 §:ssä säädettäisiin kotoutumislain 16 §:ssä tarkoitetun kotoutumissuunnitelman tallentamisesta. Esityksen mukaan kunnan on tallennettava kotoutumissuunnitelman laatimispäivämäärä ja kesto, tavoitteet, sovitut toimenpiteet ja palvelut ja muu sisältö, laatijoiden yhteystiedot sekä suunniteltu tarkistamisen ajankohta ja tieto siitä, mistä suunnitelmaan sisällytetyt tiedot on saatu. Vastaavasti kuin perusteluissa on yllä kuvattu, tiedot koskisivat siis sekä suunnitelman laatimisen prosessia että suunnitelman sisältämiä tietoja. On keskeistä, että suunnitelma laaditaan kestoiltaan kotoutumislain mukaisten enimmäiskestojen puitteissa ja että sitä laadittaessa asetetaan ajankohta sen ensimmäiselle tarkistamiselle kotoutumislain asettamien aikarajojen sisällä. Kotoutumissuunnitelman sisällöstä säädetään kotoutumislaisissa.

Asetuksen 2 §:n 2 momentin mukaan kunta voisi tallentaa myös muita kotoutumislain mukaisten tehtävien toteuttamisen näkökulmasta välttämättömiä suunnitelmaan liittyviä tietoja. Koska tietoja ei ole tässä lueteltu kattavasti, on tietojen tallentaminen ja käsittely sidottu niiden välttämättömyyteen. Esimerkiksi tällaiset tiedot voisivat liittyä kunnan ja hyvinvointialueen kotoutumislain nojalla todellisten kustannusten mukaan hakemiin korvauksiin. Kotoutumislain 22 §:n mukaan kunnan on seurattava kotoutumissuunnitelman toteutumista.

Esitetään, että asetuksen 3 §:ssä säädettäisiin kotoutumissuunnitelman tarkistuksen tallentamisesta. Esityksen 3 §:n 1 momentin mukaan kunnan on tallennettava valtakunnalliseen tietovarantoon kotoutumissuunnitelman tarkistamiseen liittyvät välttämättömät tiedot.

Asetuksen 3 §:n 2 momentissa tarkennetaan, mitä tietoja 1 momentin mukaan tulee tallentaa. Näillä tiedoilla tarkoitetaan sekä tarkistamisen prosessia että tarkistamisen sisältöä, kuten palveluissa etenemistä. Suunnitelman tarkistuksesta tallennettaviin tietoihin lukeutuu ainakin tarkistuspäivämäärä, laatijoiden yhteystiedot sekä suunniteltu seuraava tarkistamisen kohta. Lisäksi tietoihin sisältyy ainakin kotoutuja-asiakkaan palveluihin ja toimenpiteisiin osallistumisen tiedot, edistyminen ja tulokset sekä mahdolliset osallistumista vaikeuttavat ja hidastavat tekijät, mahdolliset tunnistetut uudet palvelutarpeet sekä suunnitelmaan tehtävät muutokset ja tieto siitä, mistä suunnitelmaan sisällytetyt tiedot on saatu. Tietovarantoon tulee kirjata, jos kotoutumissuunnitelman voimassaolo lakkaa sekä lakkaamisen peruste tai jos kotoutumissuunnitelman enimmäiskesto on pidennetty sekä pidennyksen peruste. Myös se tulee kirjata, mikäli kotoutuja-asiakas aikoo hakeutua työnhakijaksi ja ohjata hänet työvoimaviranomaisen palveluihin, jolloin kotoutumissuunnitelman tarkistaminen olisi jatkossa työvoimaviranomaisen vastuulla.

Asetuksen 3 §:n 3 momentin mukaan kunta voi tallentaa myös muita suunnitelman tarkistamiseen liittyviä tietoja, jotka katsotaan kotoutumislain mukaisten tehtävien toteuttamisen kannalta välttämättömiksi. Koska tietoja ei ole tässä lueteltu kattavasti, on tietojen tallentaminen ja käsittely sidottu niiden välttämättömyyteen.

Esitetään, että asetuksen 4 §:ssä säädettäisiin tietojen tallentamisesta ohjaus- ja neuvontapalveluissa. Sen mukaan kunta voisi tallentaa maahanmuuttaneen suostumuksella kotoutumisen kannalta tarpeellisiksi katsottuja tietoja kotoutumislain 10 §:ssä tarkoitetuissa ohjaus- ja neuvontapalveluissa tunnistetuista palvelutarpeista ja maahanmuuttaneen ohjaamisesta palveluihin sekä muista maahanmuuttaneen kotoutumiseen liittyvistä asioista. Tietojen tallentamisen tulisi perustua maahanmuuttaneen suostumukseen ja maahanmuuttaneelle tulisi kertoa, mitä tietojen tallentaminen ja käsittely tarkoittavat tietosuojalainsäädännön näkökulmasta. Tästä johtuen tiedot voisivat olla tarpeelliseksi katsottuja, kuten maahanmuuttaneen palvelutarpeen kuvauksia sekä tietoa hänelle annetusta neuvonnasta ja ohjauksesta kunnan, muiden viranomaisten tai kolmannen sektorin toimijoiden palveluihin tai toimintaan. Maahanmuuttaneella tarkoitetaan kaikkia maahanmuuttaneita, mukaan lukien kotoutuja-asiakkaita eli henkilöitä, joilla on kotoutumissuunnitelma.

Asetuksen 5 §:ssä säädettäisiin voimaantulosta. Asetuksen esitetään tulevan voimaan 1.1.2025 eli samanaikaisesti kotoutumislain kanssa.

3 Ehdotuksen vaikutukset

Ehdotuksella ei ole taloudellisia vaikutuksia. Ehdotuksella on vain vähäisiä viranomaisvaikutuksia. Asiakastietojärjestelmän käyttöön perehtyminen sekä tietojen tallentaminen tietovarantoon vie kuntien virkailijoiden työaikaa, mutta velvoitteesta tallentaa tiedot säädetään kotoutumislaisissa ja tällä asetuksella vain tarkennetaan, mitä tietoja pidetään tarpeellisena, välttämättömänä tai mahdollisena tallentaa tietovarantoon koskien osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointeja, kotoutumissuunnitelmia sekä kunnan matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluita. Ehdotuksella on vain vähäisiä vaikutuksia maahanmuuttaneisiin, sillä heitä koskevien tietojen keräämisestä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinneissa ja kotoutumissuunnitelmien laadinnassa ja tarkistamisessa säädetään tarkemmin kotoutumislaisissa sekä valtioneuvoston asetuksessa osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnista. Ohjaus- ja

neuvontapalveluiden osalta tietojen käsittelyä koskeva säännös on uusi, mutta käytännössä kunnissa on voitu jo nykyisin tallentaa maahanmuuttaneiden tietoja näissä palveluissa kuntien omiin tietojärjestelmiin.

4 Asian valmistelu

Asetusehdotus on valmisteltu virkatyönä työ- ja elinkeinoministeriössä.

Esityksestä järjestettiin lausuntokierros 1.7.2024-14.8.2024. Lausuntoja pyydettiin muun muassa muilta ministeriöiltä, TE-toimistoilta, kunnilta, hyvinvointialueilta, ELY-keskuksilta, muilta keskeisiltä viranomaisilta sekä kolmannen sektorin toimijoilta, kuten oppilaitoksilta, järjestöiltä, yhdistyksiltä ja yhteisöiltä.

5 Lausuntopalaute

Yleistä lausunnoista

Kotoutumislain mukaisista asetuksista annettiin yhteensä 107 lausuntoa, joista osa oli yhteislausuntoja. Useat lausunnonantajat kommentoivat yleisesti kotoutumislaita, siihen sisältyvästä sääntelystä sekä palveluista. Lausunnot sisälsivät huomioita kotoutumislaita säädettyihin asioista, eivätkä välttämättä kohdistuneet suoraan asetuksiin tai niiden sisältöihin. Useammassa lausunnon otettiin kantaa yleisesti rahoituskysymyksiin tai säästötoimenpiteisiin. Lausunnonantajat eivät lausuneet lausunnoissaan kaikista asetuksista, vaan useampi lausunnon antaja lausui osasta asetuksista. Lausunnot sisälsivät lisäksi myös ehdotuksia muuhun lainsäädäntöön kuin kotoutumislakiin.

Laajempi lausuntoyhteenveto kaikkien asetusten osalta löytyy julkisesti saatavilla Hankeikkunasta: [TEM114:00/2023](#).

Lausuntopalaute tiivistetysti asetuksesta

Useat lausunnonantajat kannattivat esitystä, kannattivat asetuksen sisältöä pääpiirteittäin tai pitivät sen sisältöjä oikeasuuntaisina tai tarpeellisina. Useiden lausunnonantajien mukaan asetusehdotuksen sisältö oli yksityiskohtainen ja kattava tai toimijoiden rooleja tai tietojärjestelmien käyttöä selkeyttävä. Useat lausunnonantajat pitivät hyvänä yhteistä valtakunnallista tietojärjestelmää ja nostivat esiin toimivat rajapinnat eri toimijoiden kesken.

Lausunnonantajien mukaan 4 §:n ohjaus- ja neuvontapalveluiden osalta keskeistä on pohtia, kuinka asiakkaan suostumus tietojen tallentamisesta kotoutumisen tietojärjestelmään todennetaan ja koskeeko asiakkaan suostumus kaikkia tietoja vain 4 §:ssä mainittuja sekä kuinka pitkään tietoja säilytetään järjestelmässä. Lausunnonantajien mukaan tulisi tarkentaa välttämättömien ja tarpeellisten tietojen määrittämää, määrittellä tallennettavat tiedot rajatun ja turvata anonyymiasioinnin mahdollisuus ohjaus- ja neuvontapalveluissa. Tampereen kaupunki esitti, että asetukseen kirjataan mahdollisuus jakaa asetuksen 4 §:ssä tarkoitettuja tietoja suostumusperusteisesti TNO- ja muiden kotoutumispalveluiden välillä. KEHA-keskus esitti asetuksen sanamuodon väljentämistä siten, että tiedot olisi tallennettava tarvittavalla tarkkuudella.

KEHA-keskus esitti, että asetukseen sisällytettäisiin selkeyttävä kirjaus siitä, että tallentamisvelvollisuus koskien kotoutuja-työnhakijaa on työvoimaviranomaisella ja KEHA-keskuksella eikä kunnalla. KEHA-keskus nosti esiin myös, että asetuksen mukaan tietolähteen merkitseminen koskisi vain palvelutarpeen arvioinnin sisältöä, ja pyysi tarkentamaan sitä, rajaako asetus lakia tältä osin. Lausunnon tuotiin esiin myös taloudelliset vaikutukset.

Lausunnoissa kannatettiin sitä, että valtakunnallisen tietovarannon kautta asiakkaan tiedot ovat toimijoiden käytettävissä tiedonkulun ja yhteistyön mahdollistamiseksi. Lausunnoissa nostettiin esiin, että on varmistettava tiedon siirtyminen ja järjestelmien yhteensopivuus TE-palveluiden järjestelmien

kanssa ja että tietovarannolla voitaisiin edistää myös muuta tiedonkulkua eri viranomaisten välillä. Hämeen ja Kaakkois-Suomen ELY-keskukset nostivat esiin ELY-keskuksien oikeudet tietovarantojen käyttöön. Bildningsalliansen rf ja Svenska Finlands folkting pitivät tärkeänä, että tietovarannosta on saatavilla tieto siitä, millä kielellä maahanmuuttaja-asiakas kotoutuu.

Lausunnonantajat esittivät, että asetuksessa määriteltäisiin selkeästi, miten siirtymäaikana vaadittavat tiedot tallennetaan valtakunnalliseen tietovarantoon. Lausunnoissa nostettiin esiin riittävät resurssit tietovarannon käyttämiseen kunnilla ja hyvinvointialueilla, tietosuojanäkökulmat, salassapitovelvoitteet sekä tietovarannon käyttömahdollisuudet tutkimuksessa. Ahvenanmaan maakunnan hallitus tuo esiin, että järjestelmä helpottaisi tiedonvaihtoa erityisesti Ahvenanmaan ja Manner-Suomen kuntien välillä liikkuvien maahanmuuttajien osalta ja että järjestelmän on toimittava ruotsiksi, eikä se saa aiheuttaa hallinnollista taakkaa tai vaatia omia teknisiä ratkaisuja Ahvenanmaalle.

Valtiovarainministeriö kiinnitti huomiota valtakunnallisten tietojärjestelmäpalveluiden käyttöönotosta aiheutuvien tiedonhallinnan muutosten vaikutusten arviointiin ja arvioinnin suppeuteen hallituksen esityksessä. Valtiovarainministeriö viittasi aiempiin lausuntoihinsa ja pyysi työ- ja elinkeinoministeriötä varmistamaan, että lainsäädännön toimeenpanosta vastaavat toimijat kiinnittävät huomiota tiedonhallinnan muutosvaikutusten arviointiin ja arvioivat tarvetta pyytää muutosvaikutusten arvioinnista julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 9 §:n mukainen lausunto valtiovarainministeriöltä.

Lausuntopalautteen perusteella asetusehdotuksen 2 ja 3 §:ää on täsmennetty sen osalta, että myös niiden osalta on tallennettava tieto siitä, mistä tiedot on saatu. Lisäksi lausuntokierroksen jälkeen johtuen HE 192/2024 vp:ssä esitetyistä muutoksista, asetusta ja sitä koskevaa perustelumuiiota on tarkastettu kotoutumislain 15 §:n kumoamisen takia.

5 Voimaantulo

Ehdotetaan, että asetus tulee voimaan 1.1.2025.