Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Eduskunta
Hallintovaliokunta
hav@eduskunta.fi

Asiantuntijalausunto
31.10.2025

VN/13/2025-TEM-93

ASIANTUNTIJALAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI KOTOUTUMISEN EDISTÄMISESTÄ ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA (HE 146/2025 VP)

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausuntonsa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta (HE 146/2025 vp). Hallituksen esityksellä ehdotetaan muutettavan kotoutumisen edistämisestä annettua lakia (681/2023, jatkossa *kotoutumislaki*). Muutokset olisivat luonteeltaan pääosin teknisluontoisia sekä säädöshuollollisia, ja niiden tarkoituksena on selkeyttää viranomaisten toimintaa sekä tehdä korjauksia eräisiin vanhentuneisiin lakiviittauksiin. Lakiehdotuksen esitetään tulevan voimaan 1.1.2026. Voimaantulosäännöksessä säädettäisiin takautuva soveltaminen perusopetuksen tukitoimien korvausten osalta 1.8.2025 alkaen.

Opetushallituksen rooli ja henkilötietojen käsittely kotoutumiskoulutukseen sisältyvässä kielitaidon päättötestauksessa

Kotoutumiskoulutuksesta ja siihen sisältyvästä kielitaidon päättötestauksesta säädetään kotoutumislaissa. Kotoutumislain säätämisen yhteydessä hallituksen esityksen (HE 208/2022 vp) perusteluissa tuotiin esiin, että Opetushallitus kehittäisi ja ylläpitäisi kotoutumiskoulutuksen kielitaidon päättötestausta. Opetushallitukselle on myös myönnetty rahoitus tehtävään. Käytännössä Opetushallitus tuottaa jo nykyisin kansallisena palveluna kotoutumiskoulutuksen kielitaidon päättötestauksen työvoimaviranomaisille ja kunnille, joilla on kotoutumisohjelman ja siihen sisältyvän kotoutumiskoulutuksen kokonaisjärjestämisvastuu. Nykyisinkin kielitaidon päättötestauksessa käytetään siis Opetushallituksen kehittämää ja ylläpitämää testausalustaa ja testitehtäviä. Tähän ei esitetä muutosta. Esityksessä ehdotetaan selkeytettävän lain tasolla (26 §), että **Opetushallitus vastaa kotoutumiskoulutuksen kielitaidon päättötestauksen ylläpitämisestä ja kehittämisestä** huomioiden kotoutumiskoulutuksen sisällöt ja tavoitteet. Muutoksen tarkoituksena on siis selkeyttää Opetushallituksen nykyistä roolia, ei säätää uusista tehtävistä.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan selkeytettävän **kotoutumiskoulutuksen kielitaidon päättötestaukseen liittyvää henkilötietojen käsittelyä**. Kotoutumislain 86 §:n 2 momenttiin esitetään lisättävän Opetushallitus sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus (jatkossa *kehittämis- ja hallintokeskus*), joilta kunta, työvoimaviranomainen tai hyvinvointialue voi tarvita tietoa erityisesti kotoutumiskoulutuksen kielitaidon päättötestauksen tuloksesta esimerkiksi päivittäessään kotoutumissuunnitelmaa.

Tarkoituksena on, että kielitaidon päättötestauksen tulokset olisivat saatavilla työvoimaviranomaisen käyttämässä asiakastietojärjestelmässä, jonne ne saataisiin rajapintaratkaisuja hyödyntäen Opetushallitukselta tai Opetushallituksen hankkiman palvelualustan palveluntuottajalta taikka jonne ne kirjaisi palveluntuottaja. Tällöin kunta, työvoimaviranomainen tai hyvinvointialue saisi päättötestauksen tulosta koskevat tiedot lähtökohtaisesti kehittämis- ja hallintokeskukselta, joka vastaa työvoimapalvelujen valtakunnallisten tietojärjestelmäpalveluiden ylläpidosta. Joissain tilanteissa viranomainen voi kuitenkin tarvita Opetushallitukselta tarkempaa tietoa esimerkiksi testin eri osioiden tuloksista, minkä vuoksi tiedonsaantioikeus olisi syytä säätää myös Opetushallitukselta.

Esityksessä ehdotetaan myös säädettävän uusi 92 b §, jossa säädettäisiin Opetushallitukselle 26 §:ssä tarkoitettua kotoutumiskoulutuksen kielitaidon päättötestauksen kehittämisen ja ylläpitämisen tehtävää koskeva tiedonsaantioikeus kunnalta ja työvoimaviranomaiselta, kehittämis- ja hallintokeskukselta sekä kotoutumislaissa tarkoitetulta palveluntuottajalta. Lisäksi ehdotetaan, että voimassa olevaa lain 94 §:ää muutettaisiin niin, että palveluntuottajalle lisättäisiin tiedonsaantioikeus Opetushallitukselta ja kehittämis- ja hallintokeskukselta, joilta palveluntuottaja voisi kotoutumista edistävien palveluiden tuottamiseen liittyen tarvita tietoa erityisesti kotoutumiskoulutuksen kielitaidon päättötestauksen tuloksesta. Henkilötietojen käsittelyyn liittyvillä muutoksilla sujuvoitettaisiin viranomaisten ja palveluntuottajien toimintaa kotoutumisen edistämisen palveluiden järjestämisessä. Tiedonsaantioikeudet esitetään rajattavan lakisääteisten tehtävien hoitamisen kannalta välttämättömiin tietoihin, paitsi kotoutumislain 94 §:n mukaisen palveluntuottajan tiedonsaantioikeuden kohdalla, jonka osalta tiedonsaantioikeutta koskevat tiedot on lueteltu pykälässä tyhjentävästi.

Muut tiedonsaantioikeudet

Kotoutumislaissa säädetään myös kotoutumisen valtakunnallisesta asiakastietojärjestelmästä sekä kotoutumisen edistämiseen liittyvien lakisääteisten tehtävien mukaisista **tiedonsaantioikeuksista**. Esityksessä ehdotetaan tiettyjä lisäyksiä myös muihin kuin kotoutumiskoulutuksen kielitaidon päättötestaukseen liittyviin kotoutumislain henkilötietojen käsittelyä sekä valtakunnallista tietojärjestelmäpalveluja käsitteleviin pykäliin.

Asiakastietojen käsittelytarkoituksia koskevaan 72 §:ään ehdotetaan lisättävän kiintiöpakolaiset, sillä kotoutumislain mukainen käsite ”*maahanmuuttaja*” määritellään Suomeen muuttamisen kautta. Kotoutumislain mukainen kuntaan ohjaamisen prosessi edellyttää viranomaisilta kuitenkin kiintiöpakolaisten tietojen käsittelyä jo ennen maahan saapumista. Ehdotettu lisäys mahdollistaisi kiintiöpakolaisten tietojen tietoturvallisemman käsittelyn kotoutumisen valtakunnallisessa asiakastietojärjestelmässä. Lisäksi **käsiteltäviä tietoja koskevan 73 §:n 1 momentin 9 kohtaan** lisättäisiin viittaus kuntaan ohjaamista koskevan 43 §:n lisäksi kuntapaikalle ohjattavan vastaanottoon liittyviä tehtäviä koskeva 44 §, joka koskee esimerkiksi asunnon järjestämistä. Kunnalla ja hyvinvointialueella voi jo nykyisin olla tarve käsitellä esimerkiksi henkilön terveydentilaan liittyviä tietoja vastaanottoon liittyvien tehtävien yhteydessä, esimerkiksi mikäli henkilöllä on tarve tällaisille palveluille heti maahan saavuttuaan. Myös tämän lisäyksen tarkoituksena on mahdollistaa tietojen käsittely tietoturvallisemmin kotoutumisen valtakunnallisessa asiakastietojärjestelmässä.

Kotoutumislain **80 §:ssä säädetään käyttöoikeuksien myöntämisestä kotoutumisen valtakunnalliseen asiakastietojärjestelmään**. Pykälän 1 momentin mukaan kunta myöntää käyttöoikeuden hyvinvointialueen palveluksessa olevalle henkilölle, joka osallistuu osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen tai kotoutumissuunnitelman laatimiseen taikka kotoutumissuunnitelman tarkistamiseen. Viranomaiset ovat todenneet, että myös esimerkiksi kuntaan ohjaamisessa tapahtuva hyvinvointialueen kuuleminen voitaisiin toteuttaa asiakastietojärjestelmää käyttäen, jolloin hyvinvointialue tarvitsisi käyttöoikeuden myös tähän tarkoitukseen. Esityksessä ehdotetaan, että 80 §:ää muutettaisiin niin, että kunta voisi jatkossa myöntää hyvinvointialueelle käyttöoikeuden myös muihin kotoutumislain mukaisiin tehtäviin liittyen. Tämäkin lisäys edistäisi kotoutumiseen liittyvän henkilötietojen käsittelyn tietoturvallisuutta.

Lisäksi **kuntaan ohjaamisen alueellista tiedonsaantia käsittelevän 83 §:n 2 momenttia** ehdotetaan muutettavaksi niin, että elinvoimakeskuksella olisi tiedonsaantioikeus muilta kuin Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvilta kunnilta, hyvinvointialueilta, Maahanmuuttovirastolta, vastaanotto- ja järjestelykeskukselta sekä toisilta elinvoimakeskuksilta. Tiedonsaantioikeus liittyy elinvoimakeskusten kuntaan ohjaamisen tehtävään, jonka mukaan elinvoimakeskus voi ohjata kuntaan myös kansainvälistä suojelua saavien, kiintiöpakolaisten sekä kotikunnan omaavien tilapäistä suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenen. Nykyisin kunta ja hyvinvointialue tarvitsevat henkilön suostumuksen voidakseen luovuttaa tämän tietoja elinvoimakeskukselle. Ehdotetulla muutoksella elinvoimakeskus voisi saada tiedon henkilöstä kunnalta tai hyvinvointialueelta suoraan lain nojalla, joten muutos sujuvoittaisi viranomaisten toimintaa.

Kotoutumista edistävien palvelujen tarjoamiseen liittyvään tiedonsaantioikeuteen (86 §) esitetään tehtävän tiettyjä selkeyttäviä ja viranomaisten toimintaa sujuvoittavia lisäyksiä. Pykälän 1 ja 3 momenttiin esitetään lisättävän työvoimaviranomainen. Muutos selkeyttäisi sitä, että kotoutumista edistäviä palveluita tarjoaa joko kunta tai kunnan työvoimaviranomainen riippuen siitä, onko kotoutuja-asiakas työnhakija vai ei. Lisäksi pykälän 1 momenttia täsmennettäisiin niin, että kunnalla ja työvoimaviranomaisella olisi oikeus saada myös toisiltaan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin ja kotoutumissuunnitelman laatimista varten välttämättömät tiedot maahanmuuttajista, joille on laadittava osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi. Viranomainen, joka laatii palvelutarpeen arvioinnin ja kotoutumissuunnitelman, ei aina ole sama taho. Palvelutarpeen arvioinnin ja kotoutumissuunnitelman voi laatia kunta tai työvoimaviranomainen. On myös mahdollista, että henkilön työvoimapoliittinen status muuttuu työvoiman ulkopuolisesta henkilöstä työnhakijaksi ja päinvastoin. Näiden syiden vuoksi kunnan ja työvoimaviranomaisen välinen tiedonsaanti tulisi mahdollistaa myös osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin ja kotoutumissuunnitelman laatimisen osalta, jotta viranomainen voisi tarvittaessa varmistaa, mikä henkilön työvoimapoliittinen status on.

Myös **elinvoimakeskuksen muuta tiedonsaantioikeutta koskevaan 92 §:ään** ehdotetaan lisättävän uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin elinvoimakeskukselle oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 55 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot toiselta elinvoimakeskukselta sekä kehittämis- ja hallintokeskukselta. Tämä tiedonsaantioikeuden tarve on seurausta valtion aluehallinnon uudistuksesta (HE 13/2025 vp), jonka myötä kotoutumislain mukaisia elin-

voimakeskusten tehtäviä keskistetään osittain tiettyihin elinvoimakeskuksiin. Tämän muutoksen vuoksi kaikkien elinvoimakeskusten välille syntyy uudenlaisia tiedonsaantitarpeita. Tietoja voidaan tarvita lisäksi kehittämis- ja hallintokeskukselta, jonka ylläpitämään kotoutumisen valtakunnalliseen asiakastietojärjestelmään tallennetaan muun muassa kuntaan ohjaamisen tietoja.

Lisäksi **kehittämis- ja hallintokeskukselle ehdotetaan lisättävän lakisääteisten tehtävien hoitamiseen liittyvä tiedonsaantioikeus säätämällä lakiin uusi 92 a §.** Voimassa olevassa kotoutumislaissa kehittämis- ja hallintokeskuksella on tiedonsaantioikeus 90 §:n mukaisesti korvaushakemusten käsittelemiseksi. Kehittämis- ja hallintokeskuksella on kuitenkin myös 56 §:ssä säädettyjä tehtäviä, erityisesti kotoutumisen edistämisen tuloksellisuuden ja toimivuuden seuraaminen ja arvioiminen sekä sitä koskevan tiedon tuottaminen ja asiakastietojärjestelmän rekisterinpitäjyys. Myös näiden tehtävien hoitamiseksi kehittämis- ja hallintokeskus tarvitsee laissa säädetyn oikeuden käsitellä maahanmuuttajien, kotoutuja-asiakkaiden sekä kiintiöpakolaisten henkilötietoja. Tiedonsaantioikeus myös mahdollistaisi näiden tietojen tietoturvallisen käsittelyn kotoutumisen valtakunnallisessa tietojärjestelmässä.

Mainitut tiedonsaantioikeuksien muutostarpeet on havaittu viranomaislähtöisesti ja esitetyt muutokset tiedonsaantioikeuksiin sujuvoittaisivat tiedonkulkua eri viranomaisten välillä. Muutoksilla onkin tarkoitus vähentää viranomaisten hallinnollista taakkaa sekä helpottaa lakisääteisten tehtävien hoitamista. Tiedonsiirron mahdollistaminen kotoutumisen valtakunnallisessa asiakastietojärjestelmässä lisäisi myös tiedonkäsittelyn tietoturvaa. Tiedonsaantioikeudet esitetään rajattavan lakisääteisten tehtävien hoitamisen kannalta välttämättömiin tietoihin, paitsi 94 §:n osalta, jossa käsiteltävät tiedot on lueteltu tyhjentävästi.

Lisäksi esityksellä ehdotetaan muutettavan tiettyjä **Ahvenanmaan maakunnan kuntia ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaista koskevia tiedonsaantioikeutta käsitteleviä lainkohtia (83 §:n 2 momentti sekä 90 §:n 3 momentti)** siltä osin kuin näissä on säädetty Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991) säädetyn valtakunnan ja maakunnan välisen lainsäädäntövallan jaon vastaisesti velvollisuuksia maakunnan viranomaisille ja kunnille. Valtakunnan viranomaisten oikeudesta saada tietoa Ahvenanmaan toimijoilta tulisi säätää valtakunnan lain sijaan maakunnan laissa. Valmistelun aikana tiedonsaantioikeuksista on käyty keskustelua Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kanssa, ja muutoksissa on otettu huomioon maakunnan hallituksen näkemykset. Muutokset noudattaisivat myös perustuslakivaliokunnan käytännössä esitettyä näkemystä, että valtakunnan lainsäädännöllä ei voida säätää velvollisuuksia Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle, sen alaisille viranomaisille tai Ahvenanmaan maakunnan virkamiehille (PeVL 46/2010 vp, PeVL 55/2024 vp ja PeVL 2/2018 vp).

Muut tekniset muutostarpeet

Esityksessä päivitettäisiin myös **erityiskustannusten korvauksia koskevassa pykälässä (65 §) oleva lakiviittaus muuttuneeseen perusopetuslakiin**. Perusopetuslakia on muutettu 1.8.2025 voimaan tulleella lailla 1090/2024. Muutoksella perusopetuslain 17 § on kumottu, johon viitataan myös kotoutumislain 65 §:ssä. Kotoutumislain erityiskustannusten korvauksia koskevassa pykälässä oleva pykäläviittaus olisi syytä päivittää perusopetuslain 20 c §:ään, jotta kunnat voisivat jatkossakin

hakea perusopetuksen tukitoimista syntyneitä erityiskustannuksia korvattaviksi. Viittauksen päivittämisellä ei ole tarkoitus laajentaa 65 §:n mukaisia korvauksia, vaan nykyistä vastaavasti erityiskustannusten korvaukset liittyisivät esimerkiksi oppilaskohtaisen avustajan sekä apuvälineiden kustannuksiin. Korvauksia ei ole tarkoitus laajentaa kattamaan jatkossa kustannuksia, joita syntyy esimerkiksi oppilaskohtaisesta erityisopettajan opetuksesta osittain pienryhmässä. Tämän vuoksi pykälässä säädettäisiin siitä, että valtion varoista ei korvattaisi oppilaskohtaisesta erityisopettajan opetuksesta osittain pienryhmässä ja muun opetuksen yhteydessä aiheutuvia kustannuksia. Nykytilaan ei näin ollen olla esittämässä muutosta, ja erityiskustannuskorvausten maksamisen perusteiden on tarkoitus säilyä ennallaan.

Voimaantulosäännöksessä säädettäisiin takautuva soveltaminen 20 c §:n mukaisiin oppilaskohtaisiin tukitoimiin perustuvien erityiskustannusten korvausten osalta 1.8.2025 alkaen. Lisäksi voimaantulosäännöksessä säädettäisiin, että muulla kuin Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvalla kunnalla olisi oikeus hakea perusopetuslaista kumotun 17 §:n erityisen tuen päätökseen perustuvia kustannusten korvauksia siltä ajalta, jolloin perusopetuslaista kumotun 17 §:n mukainen erityisen tuen päätös on perusopetuslaissa säädetyn nojalla voimassa. Näillä tarkennuksilla varmistettaisiin perusopetuksen tukitoimiin perustuvien erityiskustannusten korvausten hakemisen jatkuvuus 1.8.2025-31.8.2026 välisenä aikana. Esitetyllä muutoksella ei ole taloudellisia vaikutuksia. Tarkoituksena on säilyttää nykytila kyseisten korvausten maksamisen osalta, eikä esityksessä esitetä muutoksia siihen, mistä kustannuksista korvauksia voidaan maksaa. Oikeudesta oppilaskohtaisiin tukitoimiin säädetään perusopetuslaissa, ei kotoutumislaissa, eikä tällä esityksellä esitetä tähänkään muutoksia.

Lisäksi esityksellä toteutettaisiin **eräitä muita säädöshuollollisia ja teknisiä muutostarpeita**. Esityksellä kotoutumislaista poistettaisiin viittaukset lailla 1100/2024 kumottuihin pykäliin, valtion korvauksia koskevaan pykälään (59 §) lisättäisiin selkeyden vuoksi ja lain tarkoituksen mukaisesti Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomainen sekä lakiin tehtäisiin muita pieniä kielellisiä korjauksia.

Paula Karjalainen
Neuvotteleva virkamies

Anna Kettunen
Erityisasiantuntija