



# Kuntien muuttuva rooli kotoutumisen edistämisen lainsäädännössä – kohti paikallista käännettä?



Anu Mutanen & Pekka Kettunen

## Tiivistelmä

Suomessa kotoutumisen edistämistä on ohjattu lainsäädännöllä vuodesta 1999 lähtien ja se on ollut sittemmin jatkuvien muutosten kohteena. Vuoden 2025 alusta astui voimaan uusi laki, jolla kokonaisvastuu kotoutumisen edistämisestä siirtyi kunnille. Artikkelissa tarkastellaan tätä kotoutumislainsäädännön kehitystä erityisesti kuntien vastuiden ja valtionohjauksen näkökulmasta. Tutkimuksesta käy ilmi, että kuntien roolia on jatkuvasti lisätty niin, että kunnille on muodostunut keskeinen vastuu kotoutumisen edistämisestä paikallisella tasolla. Kehitys ilmentää kansainvälisessä tarkastelussa havaittua ilmiötä paikallisesta käännteestä, jossa paikallishallinnon merkitys on kasvanut maahanmuuttajien integroinnin monitasoisessa hallintojärjestelmässä. Kotoutumisen sääntelyä on Suomessa lisätty erityisesti viranomaisvastuiden selkiyttämiseksi. Kuntien tehtäväkenttä on kuitenkin jäänyt epämääräiseksi ja kuntien ohjaus pitkälti velvoittamattomaksi. Kun ottaa lisäksi huomioon kuntien resurssoinnin, voi kyseenalaistaa laajuutta, jolla kotoutumisen edistämisen paikallinen käänne voi toteutua. Kotoutumislainsäädännön kehittämistarpeeksi jää jatkossakin eri viranomaistahojen ja tasojen välisen yhteistyön ja ohjaussuhteiden selkeyttäminen sekä kotoutumisen edistämisen yhteensovittaminen muihin palveluihin. Artikkelissa päädytään kysymään, pystyvätkö kunnat selviämään tästä moninaisesta tehtäväkentästä siten, että maahanmuuttajien kotoutumista voidaan edistää yhdenmukaisesti kautta Suomen.

## Asiasanat

kotoutuminen, kotoutumisen edistäminen, kunnat, valtionohjaus

## Abstract

In Finland, the promotion of immigrant integration has been guided by legislation since 1999, following which it has become the subject of continuous changes. In 2025, a new legislative act entered into force transferring the overall responsibility for promoting integration to municipalities. The article examines this legislative development from the perspective of municipal responsibilities and normative guidance deriving from state control. It is observed that the role of municipalities has been continuously increased so that municipalities are now responsible for promoting local integration. This development mirrors findings in international research, sug-

gesting a ‘local turn’ in which the role of municipalities in promoting integration has increased within multilayered administrative structures. The purpose of increased normative guidance has been to clarify the individual responsibilities of various authorities, but the full scope of municipal responsibilities remains vague, and guidance mostly nonbinding. Municipal resources also pose a question regarding whether a local turn in integration efforts is achievable in practice. The development of integration legislation will continue to require further clarification regarding the relationships between different public authorities and administrative levels, as well as the coordination of efforts to promote integration with other services. The article concludes by asking whether the municipalities will be capable of shouldering these added responsibilities in a way that immigrant integration can be uniformly promoted throughout Finland.

## Keywords

integration of immigrants, promotion of integration, municipalities, state control

## Johdanto

Suomessa maahanmuuttajien kotoutumista on ohjattu lainsäädännöllä vuodesta 1999 lähtien. Kotoutumisen sääntely on tämän jälkeen ollut jatkuvasti uudistusten kohteena ja etenkin kuntien vastuuta kotoutumisesta on lisätty. Kotoutumisen edistämiseen liittyvät toiminnot on lisäksi hajautettu osaksi työ- ja elinkeinohallinnon palveluja sekä hyvinvointialueen järjestämistä vastuulla olevia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Vuoden 2025 alussa voimaan astunut uusi laki kotoutumisen edistämisestä (681/2023) siirsi kokonaisvastuun kotoutumispalveluiden toteuttamisesta kunnille. Vaikutukset kuntiin ovat suuria myös siksi, että uudessa sääntelyssä on tehostettu valtakunnallisen tason ohjausta ja muutettu kotoutumisen rahoitusjärjestelmää. Kuntien tehtäviin kohdistuvien muutosten lisäksi pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa on linjattu kotoutumisjärjestelmän uudistamisesta maahanmuuttajan oman vastuun korostamiseksi (Valtioneuvosto 2023).

Kuntien muuttuva rooli kotoutumisen edistämässä on jäänyt vielä pitkälti tutkimatta. Aihepiiriin aiempi kotimainen oikeustieteellinen tutkimus on kohdistunut lähinnä maahanmuuton perusta ja ihmisoikeusnäkökulmaan (ks. esim. Palander 2021; Pirjatanniemi 2014; Van Aerscht 2013). Lisäksi on laadittu ulkomaalais- ja maahanmuutto-oikeutta koskevia yleisesityksiä ja -selvityksiä (Aer 2016; Kallio ym. 2018; Pirjatanniemi ym. 2021) sekä tutkittu erinäisiä näiden alojen yksityis- ja julkisoikeudellisia kysymyksenasetteluja muun muassa turvapaikkaoikeuden ja turvallisuuden (ks. esim. Farzamfar 2021) sekä perheenyhdistämisen konteksteissa (ks. esim. Palander 2023).

Hallintotieteellisesti on puolestaan tarkasteltu muun muassa kuntien kotouttamissuunnitelmia (Koskimies & Kettunen 2022) ja vertailtu kuntien maahanmuuttopalvelujen organisointia (Kettunen 2020; Koikkalainen 2020; Saukkonen 2020). Lisäksi on julkaistu useita kotoutumisen edistämisen palvelujärjestelmää koskevia arvioita (Ala-Kauhahuoma ym. 2018; Koskimies ym. 2024; Rinne ym. 2018; Sarvimäki & Härmäläinen 2016; Shemeikka ym. 2022).

Muissa maissa kotoutumisjärjestelmään on kohdistettu paljon eri alojen tutkimusta, jossa on lähinnä keskitytty kunkin kansallisen järjestelmän ominaispiirteisiin (ks. Lidén & Nyhlén 2022) tai kansainväliseen vertailuun (Franszke & La Ruano 2020; Oehlert & Kuhlmann 2024). Teoreettisia näkökohtia on esitetty muun muassa kuuluvuuden tutkimuksessa (politics of belonging, ks. esim. Castles & Davidson 2000). Lisäksi on tutkittu esimerkiksi maahanmuuttoa ihmisoikeuksien valossa (ks. esim. Dembour 2015) ja tehty teoreettis-lainsäädäntötutkimuksellista arviointia lainsäädännön ja hallintokäytännön vaikutuksista kotoutumiseen (Jesse 2017).

Tässä artikkelissa tutkitaan kuntien tehtäviä ja roolia kotoutumisen edistämässä Suomessa [1]. Tämä kuntien roolin tutkimus kytkeytyy laajemmin kuntien itsehallintoa ja autonomiaa (Ladner ym. 2021) koskevan tutkimusten kenttään. Kotoutumisen edistämisen kohdalla on käytetty myös

kuntien kasvavaa roolia merkitsevää paikallisen käänteen (local turn) käsitettä (Kettunen 2021). Tässä artikkelissa pyritään aiempaa tutkimusta hyödyntäen ja sitä syventäen sekä hallinto- ja oikeustieteellistä näkökulmaa yhdistäen katsomaan, kuinka kuntien rooli kotoutumisen edistämisessä on kehittynyt parin viime vuosikymmenen ajan, millaisia kotoutumisen edistämistehtäviä kunnat ovat saaneet vastuulleen ja miten velvoittavaa kuntiin kohdistettu valtionohjaus on tässä tehtäväkentässä ollut tarkasteluajanjaksolla. Artikkelin keskeiset tutkimuskysymykset ovat seuraavat: Miten kotoutumislainsäädäntö on Suomessa kehittynyt ja muuttunut kuntien vastuiden osalta ja mistä syistä? Miten kuntia ohjataan kotoutumisen edistämisessä valtioneuvosto- ja ministeriötasolta ja miten tämä valtionohjaus on kehittynyt? Mitä muutostarpeita on havaittavissa kotoutumisen edistämisen kuntia koskevassa sääntelyssä ja valtionohjauksessa?

Tutkimus on pääpainotukseltaan hallintotieteellistä tutkimusta, jonka aineistona ja tarkastelukohteena on muuttuva kotoutumislainsäädäntö. Hallintotieteelliseen lähestymistapaan yhdistetään valtiosäätö- ja hallinto-oikeudelliseksi luonnehdittavaa oikeustieteellistä näkökulmaa. Oikeustieteen osalta tutkimusta voi kuvata lainsäädäntötutkimukseksi (ks. Tala 2004), jossa tarkastelukohteena ja -ajanjaksona on suomalaisen kotoutumislainsäädännön kehityskaari ensimmäisen kotoutumislain valmistelusta 1990-luvun lopulta aina vuonna 2025 voimaan tulleeseen uuteen kotoutumislakiin saakka. Lainsäädäntökehityksen analyysissä on mukana tiivis pohjoismainen kontekstualisointi, mutta artikkelin laajuus ei mahdollista tätä laajempaa (oikeus)vertailevaa tarkastelua. Myöskään tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen kannalta keskeisen ilmiön – paikallisen käänteen – tarkastelussa ei ole artikkelin laajuus huomioon ottaen ollut mahdollista ryhtyä varsinaiseen kansainväliseen vertailuun, vaan tältä osin on nojaututtu aiemman tutkimuksen havaintoihin paikallishallinnon merkityksen kasvamisesta eri maissa. Tutkimukseen sisältyy lainopillisia piirteitä siinä, että artikkelissa systematisoidaan kuntien kotoutumisen edistämistehtävien muutoksia kotoutumislakien valossa. Kyse ei ole kuitenkaan tulkintajuridiikasta, jossa kuntien tehtäväkenttää käytäisiin läpi esimerkiksi oikeuskäytännön valossa. Artikkelissa tehdään myös oikeuspoliittista tarkastelua ja esitetään de lege ferenda -johtopäätöksiä kotoutumislainsäädännön kehittämiseksi ja kuntien kotouttamisen edistämistehtävän selkiyttämiseksi.

Artikkelin tarkoituksena on lisätä ymmärrystä kuntien roolista kotoutumisen edistämisessä ja tähän liittyvästä valtionohjauksesta sekä kotoutumisen edistämisen sääntelystä muutoksineen ja muutostarpeineen. Artikkelin pääkysymyksenä on kuntien muuttuvan roolin tarkastelu kotoutumisen edistämisessä; millaisia tehtäviä kunnilla on ja miten paljon kunnilla on harkinnanvara tehtävien toteuttamisessa. Tarkoituksena on samalla arvioida, miten paikallinen käänne kotoutumisen edistämisessä on kehittynyt. Artikkelissa käy ilmi, että kuntien roolia kotoutumisen edistämisestä ja sen sääntelyä on jatkuvasti lisätty erityisesti viranomaisvastuiden selkiyttämiseksi. Lähtökohtaisesti tämä kehitys ilmentää kansainvälisessä tarkastelussa havaittua laajempaa ilmiötä kotoutumisen edistämisen paikallisesta käännteestä, jossa paikallishallinnon on havaittu saavan lisääntyvää merkitystä maahanmuuttajien integroinnin monitasoisessa hallintojärjestelmässä. Samalla on kuitenkin mahdollista myös kyseenalaistaa tämän paikallisen käänteen tosiasiallisen toteutumisen laajuutta Suomessa, kun ottaa huomioon kuntien kotoutumistehtävien epämääräisyyden, kuntiin kohdistuvan valtionohjauksen pääasiallisen velvoittamattomuuden sekä kuntien resurssoinnin ongelmat.

Artikkelissa edetään seuraavaksi kotoutumisen edistämisen oikeudellisen, käsitteellisen ja teoreettisen viitekehyksen asettamiseen, johon sisältyy myös tähän asetelmaan kytkeytyvien tutkimuksen rajausten esille tuontia. Tämän jälkeen keskitytään kotoutumisen edistämisen lainsäädäntökehityksen tarkasteluun tarkentaen näkökulmaa erityisesti kuntien rooliin kotoutumisen edistämisessä. Tältä empiiriseksikin luonnehdittavalta perustalta analysoidaan, millainen kuntien rooli on ollut kotoutumisen edistämisessä. Lopuksi tehdään johtopäätöksiä lainsäädännön kehittämistarpeista ja muutoinakin vastataan asetettuihin tutkimuskysymyksiin samalla analysoiden tarkastellun kehityksen suhdetta kotoutumisen paikalliseen käännteeseen Suomessa.

## Oikeudellinen, käsitteellinen ja teorettinen viitekehys

### Oikeudellinen viitekehys

Suomessa maahanmuuttajien kotoutumista on ohjattu lainsäädännöllä jo 25 vuoden ajan. Tänä aikana on säädetty kolme uutta kotoutumislakia ja kymmenittäin pienempiä lainmuutoksia. Ensimmäinen kotoutumislaki, *laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta* (493/1999, jäljempänä myös ”ensimmäinen kotoutumislaki”), tuli voimaan vuonna 1999. Se kumottiin vuonna 2011 voimaan tulleella kotoutumislailalla, *laki kotoutumisen edistämisestä* (1386/2010, jäljempänä myös ”vuoden 2011 kotoutumislaki”). Mainittu laki puolestaan kumoutui uudella, vuoden 2025 alusta voimaan tulleella lailla, *laki kotoutumisen edistämisestä* (681/2023, jäljempänä myös ”uusi kotoutumislaki”). Kaikkinensa kotoutumislakien uudistukset ja muutokset muodostavat varsin laajan kokonaisuuden.

Muutokset eivät ole jäämässä myöskään tähän, vaan pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa on linjattu kotoutumisjärjestelmän uudistamisesta maahanmuuttajan omaa vastuuta korostavaan suuntaan. Osana muutoksia kansalaisuuden saamisen ehtoja tiukennetaan (mm. L 474/2024), minkä lisäksi valtioneuvosto valmistelee esimerkiksi kansalaisuuskoetta (Kansalaisuuslain muuttamista valmisteleva hanke, vaihe 3, SM056:00/2023). Lisäksi julkisen talouden säästöt kohdistuvat myös kotoutumisen edistämiseen, ja maahanmuuton etuusjärjestelmään, kuten vastaanottorahaan, kohdistuvia muutoksia on jo tehtykin (L 466/2024).

Kotoutumislainsäädännön kehittöön kuuluvat edellä mainittujen varsinaisten kotoutumislakien lisäksi useat muut maahanmuuttajia ja maahanmuuttohallintoa yleisemmin koskevat säädökset. Keskeisimpinä näistä voi mainita Suomen perustuslain (731/1999), hallintolain (434/2003) ja kuntalain (410/2015), joista johtuu muun ohella perusoikeuksiin ja hallintomenettelyyn sekä viranomaistehtäviin liittyviä vaatimuksia myös suhteessa kotoutumisen edistämiseen. Tällaista sääntelyä on myös yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) ja ulkomaalaislaissa (301/2004). Lisäksi alan hallintotoimintaa ja -järjestelmää sääntelevät keskeisesti laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (897/2009), laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012), laki työllistymistä edistävstä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014), laki hyvinvointialueesta (611/2021) ja laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021).

Kaiken kaikkiaan kotoutumisen edistämistä koskeva lainsäädäntökehikko on laaja ja moninainen. Tässä artikkelissa keskitytään varsinaisen kotoutumislainsäädännön tarkasteluun eli vuosien 1999 ja 2011 kotoutumislakeihin muutoksineen sekä vuoden 2025 alusta voimaan tulleeseen uuteen kotoutumislakiin. Artikkelissa käytetään termiä ”kotoutumislainsäädäntö” viittaamaan mainittuihin kotoutumislakeihin ja niiden muutoksiin. Muu kotoutumiseen kytkeytyvä sääntely tulee artikkelissa esille lähinnä viittauksenomaisesti ja vain artikkelin tutkimusasetelmaa kontekstualisoivassa tarkoituksessa. On kuitenkin tärkeää ottaa huomioon, että kotoutumislainsäädäntö kytkeytyy kiinteästi ulkomaalaislainsäädäntöön, erityisesti ulkomaalaislakiin ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettuun lakiin (746/2011). Kokonaisvaltainen oikeudellinen kotoutumisen edistämisen kuntavastuiden tarkastelu edellyttäisi siten kotoutumisen lainsäädäntökehikon ja siihen nojaavan julkisen hallinnon ja talouden järjestelmän ja käytäntöjen nyt tehtyä laajempaa huomioon ottamista, mikä ei ole kuitenkaan tämän artikkelin puitteissa mahdollista.

Ylipäänsä on syytä panna merkille, että kotoutuminen ja sen edistäminen ovat oikeudelliselta luonteeltaan hyvin moniulotteisia. Kyse on yhtäältä lailla säädettävistä viranomaistehtävistä ja vastuista sekä toisaalta yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksista ja heidän muusta oikeusasemasta. Kotoutumislainsäädäntö ei koske vain hallinnon rakenteita, vaan lait sisältävät myös yksittäisiä maahanmuuttajia koskevia säännöksiä. Laissa on säännelty muun muassa yksittäiselle maahanmuuttajalle tehtävästä kotouttamissuunnitelmasta. Kotoutumisen edistäminen ei ole myöskään esimerkiksi valtiosääntöoikeudellisena kysymyksenä yksioikoinen. Maahanmuuttajan kotoutu-

misen edistämistä on aiemmassa oikeudellisessa tutkimuksessa (ks. esim. Van Aerscht 2013) ja lainsäädännössäkin tarkasteltu yleensä nimenomaan kotoutujan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen ja edistämisen näkökulmasta. Toisaalta kotoutumisen edistäminen on toiminut sääntelyssä ja sen soveltamiskäytännössä myös perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisperusteena, esimerkiksi perhe-elämän suojaan kohdistettuina rajoituksina EU:n perheenyhdistämisdirektiivin soveltamisalalla (ks. Jesse 2017, 290; Palander 2021, 124–125).

Tämä artikkeli tarkastelee kotoutumisen edistämistä julkisoikeudellisena hallintotoimintana, jolla on perus- ja ihmisoikeusluottuvuuksia. Artikkelissa ei kuitenkaan keskitytä aiemman tutkimuksen tavoin kotoutumisen viimeksi mainittuihin valtiosääntöoikeudellisiin ulottuvuuksiin, vaan keskiössä on institutionaalinen näkökulma kunnan aseman analyysinä kotoutumisen edistämisen oikeudellis-hallinnollisessa viitekehyksessä. Tutkimuksessa keskitytään siten yksittäisen maahanmuuttajan aseman tarkastelun sijasta kotoutumisen edistämisen hallinnon rakenteiden näkökulmaan kuntien kannalta. Samalla on kuitenkin syytä ottaa huomioon se, että perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamis- ja edistämisvelvollisuus kohdistuu myös kotoutumisen edistämistä koskevaan julkisen vallan toimintaan perustuslain 22 §:n mukaisesti eikä mainittuja ulottuvuuksia voi tai ole syytäkään täysin erottaa toisistaan.

## Kotoutumisen käsite lainsäädännössä

Maahanmuuttajien Suomeen asettumista koskevassa lainsäädännössä on käytetty tyypillisesti sekä kotoutumisen että kotouttamisen käsitteitä ja nämä on yleensä erotettu toisistaan merkityssisältöjensä osalta. Yleiskielessä termi ”kotouttaa” tarkoittaa ’auttaa maahanmuuttajaa asettumaan uuteen yhteiskuntaan niin, että hän voi omaksua tarvittavia tietoja, taitoja ja toimintatapoja’. ”Kotoutua” tarkoittaa puolestaan ’maahanmuuttajan asettumista uuteen yhteiskuntaan ja sen toimintatapojen omaksumista (omat kulttuuripiirteensä säilyttäen)’. (Kielitoimiston sanakirja 2023. Ks. HE 66/1998 vp, 33; TrVM 6/2018 vp, 6).

Kotoutumisen määritelmä lainsäädännössä on muuttunut jonkin verran ajan saatossa, mutta käsitteen ytimessä on yhä edellä kuvattu uuteen maahan asettuminen. Ensimmäisessä kotoutumislaisella vuodelta 1999 ”kotoutumisella” tarkoitettiin maahanmuuttajan yksilöllistä kehitystä tavoitteena osallistua työelämään ja yhteiskunnan toimintaan samalla omaa kieltään ja kulttuuriaan säilyttäen (2 §:n 1 kohta). ”Kotouttamisella” puolestaan viitattiin viranomaisten järjestämiin kotoutumista edistäviin toimenpiteisiin ja voimavaroihin (2 §:n 2 kohta). Sääntelyn taustalla korostettiin jo tuolloin, että kotoutuminen toteutuu vuorovaikutuksessa yhteiskunnan kanssa. Yhteiskunnan kotouttamisvelvollisuuksien todettiin liittyvän kotoutumista tukevien toimenpiteiden ja voimavarojen järjestämiseen. Kotoutumista tukeviksi toimenpiteiksi yksilöitiin toimet, joilla tuetaan suomalaisessa yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavien tietojen ja taitojen saavuttamista, kuten kielen opettamista. Lisäksi katsottiin, että maahanmuuttajalla tulee olla mahdollisuus harjoittaa ja ylläpitää omaa kulttuuriaan, uskontoaan ja elämäntavojensa. (HE 66/1998 vp, 33. Ks. HaVM 30/1988 vp, 6). Eduskunnan perustuslakivaliokunta korosti tuolloin tarvetta huolehtia lakia sovellettaessa siitä, että kotouttamistoimenpiteillä ei vaaranneta perustuslain, silloin Suomen Hallitusmuodon (94/1919) 14 §:n 3 momentin (969/1995), mukaista maahanmuuttajien oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin (PeVL 20/1998 vp, 4).

Vuonna 2006 voimaan tulleella kotoutumislain osamuutoksella kotouttamisen määritelmän piiriin lisättiin yleisten yhteiskunnallisten palveluiden ja toimenpiteiden merkityksen näkökulma kotoutumisen edistämiseksi (2 §:n 2 kohta, 1215/2005). Tarpeiden huomioonottaminen tarkoittaa säännöksessä muun muassa kulttuuristen tapojen ja käsitysten yhteensovittamista, tulkkauksen järjestämistä, tasavertaisuuden edistämistä, palvelun käytön esteiden tunnistamista ja tiedostamista sekä poistamista (HE 166/2005 vp, 24). Vuonna 2011 voimaan tulleessa kotoutumislaisella kotoutumisella tarkoitettiin maahanmuuttajan ja yhteiskunnan vuorovaikutteista kehitystä, jonka tavoitteena on antaa maahanmuuttajalle yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taito-

ja samalla kun tuetaan hänen mahdollisuuksiaan oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen (3 §:n 1 kohta). Kotoutuminen käsitettiin siis kaksisuuntaisena keskinäisen mukautumisen prosessina, jossa yhteiskunta muuttuu väestön monimuotoistuesssa (HE 185/2010 vp, 65).

Uudessa kotoutumislaissa määritelmät ovat muuttuneet edelleen. Laissa ei enää määritellä lainkaan kotouttamista tai käytetä kotouttamisen käsitettä, vaan sen on korvannut *kotoutumisen edistäminen*. Kotoutumisen edistämällä tarkoitetaan kotoutumisen tukemista tarjoamalla maahanmuuttajalle kotoutumislaissa tarkoitettuja palveluja, tukemalla hänen mahdollisuuksiaan oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen sekä edistämällä yhteiskunnan vastaanottavuutta (5 §:n 2 kohta). Kotoutuminen määritellään laissa maahanmuuttajan yksilölliseksi prosessiksi, joka tapahtuu vuorovaikutuksessa yhteiskunnan kanssa ja jonka aikana niin maahanmuuttajan yhdenvertaisuus ja tasa-arvo yhteiskunnassa kuin myös osallisuus työ- ja elinkeinoelämässä, koulutuksessa, järjestötoiminnassa tai muussa yhteiskunnan toiminnassa syvenee ja monipuolistuu (5 §:n 1 kohta). Kotoutumisen määritelmään on aiempaan nähden lisätty yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon sekä osallisuuden tavoitteet. Tältä osin esitöissä viitataan perustuslain 6 §:ään yhdenvertaisuudesta sekä yhdenvertaisuuslaissa säädettyyn viranomaisen velvollisuuteen edistää yhdenvertaisuutta sekä laatia yhdenvertaisuussuunnitelma (HE 208/2022 vp, 180, ks. työ- ja elinkeinoministeriö 2021). Mainittu kehitys on tärkeää, sillä yhdenvertaisuus on todettu tutkimuksenkin piirissä merkittäväksi kotoutumista edistäväksi tekijäksi (Jesse 2017).

Kotoutumislainsäädäntö on osaltaan heijastanut yhteiskunnallista kehitystä ja maahanmuuton moninaisuutta. Lainsäädännön kehittyessä kotoutumisesta käytetyssä käsitteistössä on tapahtunut merkittäviäkin muutoksia. Keskeinen muutos on edellä käsitelty painotuksen siirtyminen ”kotouttamisesta” ”kotoutumiseen” ja edelleen ”kotoutumisen edistämiseen”. Lisäksi määritelmiin on tullut mukaan yhä enemmän perusoikeuskytkeisiä elementtejä maahanmuuttajan oman kielen ja kulttuurin ylläpitämisen sekä yhdenvertaisuuden edistämisen velvoitteista. Kotoutuminen onkin tunnustettu moniulotteiseksi ilmiöksi: se voi esimerkiksi koskea niin rakenteellista, kulttuurista, vuorovaikutuksellista kuin myös identifioivaa ulottuvuutta (Heckmann 2005, ks. Martikainen ym. 2012; Valaste & Wass 2020).

Voimassa olevassa kotoutumisen legaalimääritelmässä korostuu enenevässä määrin maahanmuuttajan vuorovaikutteinen kehitys yhteiskunnan kanssa tämän yksilöllisen kehityksen sijasta. Mukana on aiempaa vahvemmin kotoutumisen monialaisuus sekä muiden kuin viranomaisten rooli kotoutumisen edistämässä ja tukemisessa. Muuttuvassa sääntelykehikossa on olennaista hahmottaa myös se, että kotouttaminen on hallintotoimintaa, jonka sääntely vaikuttaa sekä maahanmuuttajien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen että kuntien tehtäviin ja itsehallintoon.

## Teoreettinen viitekehys

Lainsäädännön ja sen soveltamiskäytännön vaikutusta kotoutumiseen on tutkimuksen piirissä tarkasteltu joko kotoutumista edistävänä tai heikentävänä tekijänä. Esimerkiksi Jessen (2017) mukaan lainsäädäntö voi toimia mahdollistavassa roolissa kotoutumisen edistämässä ja luoda rakenteita, jotka joko tukevat tai haittaavat kotoutumista. Hänen mukaansa parhaimman kotoutumispotentiaalın mahdollistaa yhdenvertaisuutta edistävä lainsäädäntö. Kotoutumisen mahdollisuuksia määrittävät keskeisesti kotoutujan oikeus maassa oleskeluun, pääsy taloudellisiin ja sosiaalisiin oikeuksiin, työskentely- ja opiskeluoikeus sekä oikeus kielikoulutukseen. (Ks. vastaavaa analyysia perheenyhdistämisen suhteesta kotoutumiseen Palander 2021, 139).

Yksi maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisen lainsäädäntökehityksen keskeisistä kysymyksistä on ollut kotoutumisen edistämisen työnjako sekä toimijakohtaiset tehtävät. Tämän artikkelin tarkastelussa pääpaino on kuntien roolissa kotoutumisen edistämässä sekä tämän roolin muutoksessa ajan kuluessa. Tarkastelun taustalla on siten valtion ja kuntien välistä suhdetta analysoiva tutkimus, jossa kuntien itsehallinto on yksi keskeisistä käsitteistä. Kuntien itsehallintoa on tarkasteltu yleensä perustuslain 121 §:n mukaisen itsehallinnon perustuslain suojan ja

sitä koskevan vakiintuneen tulkintakäytännön kautta. Esimerkiksi Suksi (2014) on tarkastellut sote-uudistuksen vaihetta pääministeri Juha Sipilän hallituksen aikana ja todennut, että itsehallinnon ytimeen kuuluvat kuntien oikeus päättää omasta organisaatiostaan sekä tehtävien riittävä rahoitus (ks. vastaavasti kuntien asemasta sote- ja aluehallintouudistuksen myöhemmistä vaiheista valtiosääntöoikeudellisen käytännön ja doktriinin valossa Lavapuro ym. 2019; Mutanen 2023). Oulasvirta ja Turala (2009) puolestaan ovat väittäneet, että autonomian kannalta olennaista on sekä kuntien tulorahoitukseen liittyvä harkinnanvara että tehtävien pakollisuuden aste.

Kuntien itsehallinnon kannalta merkityksellistä on myös valtion kuntiin kohdistama ohjaus. Kuntien valtionohjauksen on katsottu olevan pirstaleista ja sen erillisten osien on nähty vaikuttavan kunnalliseen itsehallintoon hyvin eri tavoin. Hallinnon uudistuksissa muuttuvien kuntien on arvioitu tarvitsevan uuden ohjausmallin, jossa entistä paremmin kytkettäisiin toisiinsa valtion kuntiin kohdistaman tavoiteohjauksen, normiohjauksen ja informaatio-ohjauksen keinot. (Oikarinen ym. 2018, 196–197).

Kuntien autonomiaa on myös tarkasteltu vertailevasta näkökulmasta. Ladner ym. (2021) ovat esittäneet erityisen kuntien autonomian indeksin, jonka avulla on mahdollista arvioida autonomian vahvuutta vertailevassa asetelmassa. Indeksi muodostuu erilaisista autonomian vahvuutta arvioivista osista, kuten siitä, millainen rooli kunnalla on joidenkin keskeisten palvelujen suhteen. Indeksillä perusteella pohjoismaisten kuntien autonomia näyttyy erityisen vahvana. Indeksillä rajoituksena on se, että esimerkiksi kuntien roolia tietyin palvelun suhteen on vaikea kuvata yhdellä lukuarvolla niin, että se havainnollistaisi samaa asiaa eri maissa. Näin ollen indeksin käytökelpoisuutta myös kotoutumisen edistämisen tarkasteluun voi pitää rajallisena.

Kuntien asemaa ja autonomiaa on hyödyllistä tarkastella toimialakohtaisesti. Esimerkiksi OECD (2018) on selvittänyt kotoutumisen edistämisen paikallisen hallinnon hyviä malleja. Valtiolliset toimijat kontrolloivat yleensä maahan saapumista, oleskelulupia sekä turvapaikkapäätöksentekoa. Maahanmuuttajien asettuminen uuteen kotimaahan puolestaan edellyttää työntekoon, asumiseen ja koulutukseen liittyviä palveluja, joiden tarjoamisessa kuntien rooli voi olla erityisen merkittävä. Kysymys sivuaa myös jakoa keskitettyihin ja hajautettuihin valtioihin (Kuhlmann & Wollmann 2019), jotka eroavat toisistaan paikallishallinnon autonomian suhteen (Ladner ym. 2021).

Osa kotoutumisen edistämiseen kohdistuneista tähänastisista tarkasteluista ja argumenteista on normatiivisia ja niissä katsotaan kuntien olevan sopivia toimijoita kotoutumisen edistämiseen. Tämä heijastelee jakoa, jossa valtiollinen taso vastaa valtakunnan rajojen koskemattomuudesta ja kansalaisuudesta ja jonka mukaan varsinainen kotoutuminen tapahtuu paikallisella tasolla, kansalaisyhteiskunnassa. Voidaan myös kysyä, onko kunta oikea tai ainoa toimija, onhan kotoutuminen riippuvainen myös laajemmasta kansalaisyhteiskunnasta ja siitä, miten maahanmuuttajat otetaan vastaan.

Kotoutumisen edistämisen alueella on viime vuosina alettu puhua paikallisesta käännteestä (*local turn*) (Zapato-Barrero ym. 2017; Flamant 2020; Kettunen 2021). Sen mukaan kuntien merkityksen kotoutumisen edistämässä on katsottu kasvavan. Paikallinen käänne voi viitata eri vaiheisiin kotoutumisen edistämässä (Muhammad 2023), mutta useimmiten sillä viitataan paikallishallinnon rooliin monitasoisessa hallintojärjestelmässä. Paikallista käännettä on hyvä tarkastella kriittisesti: mikäli kunnille delegoidaan tehtäviä ilman riittäviä voimavaroja ja todellista mahdollisuutta vaikuttaa tehtävien sisältöön, ei voida puhua paikallisesta käännteestä (Emilsson 2015; Muhammad 2020).

Ajatus paikallisesta käännteestä on valittu tässä artikkelissa kotoutumislainsäädännön tarkastelun pääasialliseksi teoreettiseksi viitekehikseksi. Artikkelissa analysoidaan kotouttamislainsäädäntöä ja sen kehitystä siten erityisesti paikallisen käänteen valossa. Tarkastelussa kiinnitetään tällä tavoin huomiota siihen, miten kuntien merkitys ja asema on kotoutumislainsäädännössä nähty ja miten sitä on perusteltu suhteessa muihin toimijoihin sekä miten ja mistä syistä kuntien vastuuta kotoutumisen edistämisestä on vaihe vaiheelta lainsäädäntötoimin lisätty. Koska tällaisella tarkastelulla on keskeisiä kytkentöjä myös kuntien autonomiaan, nousee artikkelin johtopäätöksissä esille myös

joitakin yleistasoisia havaintoja kehityksen suhteesta kuntien itsehallintoon menemättä kuitenkin esimerkiksi tämän itsehallinnon perustuslainsuojan tarkasteluun. Artikkelissa käy ilmi, että vaikka kuntien vastuu on kasvanut, kotoutumisen edistämisen velvoitteiden merkitys on suurinta väestömäärältään suurissa kaupungeissa, joissa maahanmuuttajien osuus väestöstä on keskimääräistä suurempi. Lisäksi esiin nousee se, että kotoutumisen edistämisen käytännöt jäävät pitkälti kuntien oman harkinnan varaan. Huomiota on siten kiinnitetty seuraavassa sekä kuntien tehtäviin että kuntien harkinnanvaraan niiden kotoutumisen edistämismenpiteiden toteuttamisessa.

## Kotoutumisen edistäminen kuntien lakisäätteenä velvoitteena

### Ensimmäinen kotoutumislaki

Ennen varsinaisen kotoutumislainsäädännön säätämistä turvapaikanhakijoiden, pakolaisten ja paluumuuttajien vastaanoton järjestäminen perustui Suomessa valtioneuvoston päätöksiin. Lain tasoisia säännöksiä oli olemassa muun muassa turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten maahantulosta (esim. ulkomaalaislaki, 378/1991) sekä maahanmuuttajan kuulumisesta Suomen sosiaaliturvausjärjestelmien piiriin. Turvapaikanhakijoiden vastaanottoasemista ja -keskuksista annetussa laissa (1465/1991) ei ollut sisällöllisiä säännöksiä vastaanoton järjestämisestä. Tarve laintasoiselle sääntelylle nousi esille pyrkimyksistä tehostaa ja yhteensovittaa maahanmuuttajien kotouttamista edistäviä toimenpiteitä sekä niihin liittyvää hallintoa (ks. HE 66/1998 vp, 21).

Lainsäädäntötarpeen taustalla oli olennaisesti myös perus- ja ihmisoikeuskehitys, jonka seurauksena perusoikeussuoja laajeni ulottumaan lähtökohtaisesti kaikkiin Suomen oikeuspiiriin kuuluviin henkilöihin, myös ulkomaan kansalaisiin (ks. esim. HE 66/1998 vp, 21). Suomea olivat jo pitkään sitoneet useat maahanmuuttajien asemaa koskevat kansainväliset velvoitteet: esimerkiksi Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (SopS 77/1968), jossa on lukuisia kotouttamiseen liittyviä määräyksiä (mm. 21, 23, 24 ja 34 artikla), on ollut Suomessa voimassa vuodesta 1969. Taustalla vaikutti myös Suomen jäsenyys Euroopan unionissa (EU), jossa sinänsä maahanmuuttajien kotouttaminen kuuluu jäsenmaiden kansalliseen toimivaltaan, mutta jossa on sittemmin annettu säädöksiä myös esimerkiksi turvapaikanhakijoiden vastaanoton vähimmäisvaatimuksista (ks. esim. neuvoston direktiivi turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista (2003/9/EY), ks. myös L 362/2005; HE 166/2005 vp, 4, 14).

Kotoutumisen sääntelykehityksen taustalla voi katsoa vaikuttaneen myös sen, että 1980-luvulle saakka Suomi oli pikemminkin maastamuuton kuin maahanmuuton maa. Tilanne alkoi muuttua 1990-luvulta lähtien. (Saukkonen 2020, 70). Vuonna 1995 valtioneuvosto asetti maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen toimikunnan, joka julkisti mietintönsä ”Hallittu maahanmuutto ja tehokas kotoutuminen” vuonna 1997. Tämän ensimmäisen valtioneuvoston maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen ohjelman mukaan maahanmuuttajien kotouttamispolitiikkaa tuli toteuttaa kolmitasoisena: 1) valtakunnallinen kotouttamispolitiikka, 2) kunnallinen maahanmuuttajapolitiittinen ohjelma ja kotouttamissuunnitelma sekä 3) yksilö- ja perhekohtaiset kotouttamissuunnitelmat. (Komiteamietintö 1997:5; Valtioneuvosto 1997).

Tälle maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen ohjelman perustalle luotiin kansallinen lainsäädäntöpohja maahanmuuttajien integroitumista edistäville toimenpiteille vuonna 1999 voimaan tullessa ensimmäisessä kotoutumislain (ks. HE 66/1998 vp, 5). Kotoutumislain lähtökohdaksi otettiin se, että maahanmuuttajat ovat aktiivisia ja itse vastuussa kotoutumisestaan. Samalla kuitenkin todettiin, että vastaanottava yhteiskunta on vastuussa kotoutumista edistävien mahdollisuuksien luomisesta. Maahanmuuttajien palvelut pyrittiin järjestämään pääosin normaalipalveluina siten, että jokaisen hallinnonalan tuli vastata oman toimialansa osalta myös maahanmuuttajien palveluista. (Ks. HE 66/1998 vp, 9, 21, 29, 35). Lain 6 §:n 1 momentin mukaan maahanmuuttajien



kotouttamisen yleinen kehittäminen, suunnittelu, ohjaus ja seuranta sekä yhteensovittaminen kuului asianomaiselle ministeriölle. Käytännössä työministeriön alainen hallinto oli keskeisessä asemassa kotoutumista edistäviä toimenpiteitä valmisteltaessa ja toteutettaessa. Lain 6 §:n 2 momentin mukaan työvoima- ja elinkeinokeskuksen tehtävänä oli asianomaisen ministeriön alaisena maahanmuuttajien yhteiskuntaan ja työelämään kotouttamisen suunnittelu, ohjaus, seuranta sekä muut erikseen määrättävät tehtävät.

Kuntien asema pakolaisten ja muiden maahanmuuttajien vastaanotossa katsottiin vuoden 1999 kotoutumislain perusteluissa keskeiseksi, koska jokainen Suomessa asuva henkilö on jonkun kunnan jäsen ja koska kunnat vastasivat asukkaidensa peruspalvelujen ja toimeentulotuen järjestämisestä. Kotoutumislain 6 §:n 3 momentissa säädettiin kunnan olevan yleis- ja yhteensovittamisvastuussa maahanmuuttajien kotouttamisessa. Lisäksi kunnan tuli laatia kotouttamisohjelma yhteistyössä työvoimaviranomaisen ja muiden viranomaisten sekä Kansaneläkelaitoksen kanssa (7 §). Ohjelma koski kaikkia maahanmuuttajia ja siinä tuli määritellä maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyvien tavoitteiden lisäksi käytettävissä olevat voimavarat, toimenpiteet ja yhteistyökysymykset sekä järjestämisvastuu ja eri kotouttamistoimintojen kohderyhmät. Vain kunnalle, joka oli laatinut maahanmuuttajien kotouttamisohjelman, voitiin korvata pakolaisten vastaanoton kustannuksia. (HE 66/1998 vp, 9–10, 23, 36. Ks. HaVM 30/1988 vp, 4).

Ensimmäisessä kotoutumislaisissa vastuu kotoutumista edistävästä toimenpiteistä oli jaettu usealle eri viranomaiselle. Kotoutumislain toimeenpanosta 2000-luvun alussa tehdyissä valtioneuvoston ja eduskunnan arvioissa lain arvioitiin jätnevoittäneen viranomaistoimintoja, mutta toisaalla esille oli noussut ongelmia toimeenpanossa sekä tarve vahvistaa kuntien roolia kotouttamistyössä (VNS 5/2002 vp; EK 39/2002 vp; HaVM 20/2002 vp). Ensimmäistä kotoutumislakia muutettiin sen voimassaoloaikana kaikkiaan 11 kertaa. Erityisesti vuonna 2006 voimaan tulleella muutoksella (1215/2005) oli vaikutusta kuntien tehtäviin kotoutumisen edistämisessä. Kunnan ja työvoimatoimistojen yhteistyötä pyrittiin tehostamaan siten, että muodostuisi yhtenäinen kotoutumispalvelujen ja -toimenpiteiden kokonaisuus. Keskeistä oli kunnan yleis- ja yhteensovittamisvastuun tarkentaminen koskemaan maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämistä, suunnittelua ja seuranta (6 d §:n 1 momentti). Kunnalle tuli myös vetovastuu kotouttamisohjelman laatimisessa. Lakiin sisällytettiin lisäksi luettelo toimenpiteistä ja palveluista, jotka oli otettava huomioon sekä kotouttamisohjelmissa että kotoutumissuunnitelmissa. Lisäksi kunnat saivat vastuulleen työvoimaan kuulumattomien maahanmuuttajien kotouttamisen. (Ks. HE 166/2005 vp, 1, 19–20, 26).

Muutokset vahvistivat kunnan roolia kotouttamistyössä. Lainmuutoksen perustelujen (HaVM 26/2005 vp, 3) mukaan kyse ei ollut kunnan kannalta uusista tehtävistä vaan maahanmuuttajien kotouttamisen laadullisesta kehittämisestä. Myöskään työnjako valtion ja kuntien välillä ei perustelujen mukaan muuttunut. Asian yhteiskuntapoliittisen merkityksen vuoksi katsottiin perustelluksi, että valtuuston tuli hyväksyä kotouttamisohjelma ja myös seurata sen toteutumista ja vaikutuksia. Tämä merkitsi samalla kunnanhallituksen vahvaa otetta kotouttamisprosessissa. (HE 166/2005 vp, 18). Näidenkin muutosten jälkeen lain toimeenpanon seurannassa nostettiin edelleen esille kysymyksiä viranomaisten yhteistyöstä, vastuista ja toimivaltuuksista (EV 214/2005 vp. Ks. EK 16/2009 vp). Muutoksia tehtiin edelleen hallinnon kaikilla tasoilla: Vuoden 2008 alusta lukien sisäasiainministeriölle tuli yleisvastuu kotouttamisen yleisestä kehittämisestä, ohjauksesta, seurannasta ja yhteensovittamisesta. Aluehallintoa uudistettiin puolestaan vuoden 2010 alusta lukien, ja ELY-keskuksille säädettiin maahanmuuttoon, kotouttamiseen ja hyviin etnisiin suhteisiin liittyviä tehtäviä.

## Vuoden 2011 kotoutumislaki

Vuoden 1999 laki kumottiin vuonna 2011 voimaan tulleella kotoutumislailalla. Laissa painotettiin humanitaarisiin perustein maahan muuttaneiden kotoutumisen edistämistä ja kotoutumisen seurannan ja arvioinnin tehostamista (HE 208/2022 vp, 16, ks. VNS 4/2008 vp; EK 16/2009

vp; HaVM 8/2009 vp). Erityisenä pyrkimyksenä oli säätää viranomaisten tehtäväjaosta aiempaa selkeämmin ja yksityiskohtaisemmin (HE 185/2010 vp, 1). Lain 6 § (936/2022) mukaan kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja järjestetään osana kunnallisia peruspalveluja, työ- ja elinkeinohallinnon palveluja (vuoden 2025 alusta ”työvoimaviranomaisen palveluja”), hyvinvointialueen järjestämistä vastuulla olevia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja sekä muina kotoutumista edistävinä toimenpiteinä.

Valtakunnallisen tason merkittävänä muutoksena oli lain 34 §:ssä säädetty valtion kotouttamisohjelma, jossa kotouttamisen kannalta keskeiset ministeriöt määrittivät kotouttamiseen liittyvät hallinnonalansa valtakunnalliset tavoitteet ja taloudelliset puitteet ja joista valtioneuvosto päätti neljäksi vuodeksi kerrallaan. Lisäksi lailla perustettiin kotouttamisen kannalta keskeisten ministeriöiden edustajista muodostettu yhteistyöelin (36 §). Työ- ja elinkeinoministeriölle tuli yleisvastuu kotouttamisen kehittämisestä, ohjauksesta sekä seurannasta. Aluetason viranomaisten tehtäviin ei tehty muutoksia, mutta näistä tehtävistä otettiin säännökset lakiin (mm. 37 ja 38 §) ja kotouttamispolitiikan alueellista suunnittelua ja kehittämistä vahvistettiin perustamalla alueellinen maahanmuuttoasiain toimikunta (39 §). Uudistuksen yhtenä tavoitteena oli lisätä kotouttamisen vaikuttavuutta paikallistasolla parantamalla kuntien laatimien kotouttamisohjelmien laatua ja yhdenmukaisuutta (HE 185/2010 vp, 47). Tosin kotouttamisohjelmia koskeneen arvioinnin (Koskimies & Kettunen 2022) mukaan ohjelmien laajuus ja laatu on vaihdellut myös tämän jälkeen suuresti ja erityisesti toiminnan tulosten vaikuttavuuden tarkastelu on ollut puutteellista.

Monet aiemmat kuntia koskeneet lähtökohdat säilyivät laissa ennallaan. Laissa säädettiin muun muassa aiempaan tapaan siitä, että kunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä sekä sen suunnittelusta ja seurannasta paikallistasolla (30 §:n 1 momentti). Lakiin kuitenkin lisättiin myös uusia kuntia koskevia säännöksiä: Paikallistason kotouttamisyhteistyön kehittämiseksi ja tehostamiseksi säädettiin monialaisesta yhteistyöstä paikallistasolla (31 §). Kunta- ja työviranomaiselle tuli velvoite antaa ohjausta ja neuvontaa (8 §). Kunnille asetettiin myös veloitteeksi laatia alkukartoitus paitsi toimeentuloasiakkaille myös tarpeen mukaan muille sitä pyytävälle maahanmuuttajille (10 §).

Lisäksi laissa säädettiin kotouttamisohjelman hyväksymismenettelyistä ja kotouttamisohjelman ottamisesta huomioon kunnan talousarviosuunnittelussa sekä kotouttamisohjelman sisällöstä. Vuoden 2011 kotoutumislain 41 §:n mukaan myönteisen päätöksen saaneiden turvapaidkanhakijoiden kuntiin osoittaminen perustui kunnan ja ELY-keskuksen tekemään sopimukseen. Aiemman kotouttamisohjelman laatimisen – tai laatimiseen sitoutumisen – edellytyksen lisäksi sopimuksesta kuntaan osoittamisesta ja kotoutumisen edistämisestä tehtiin edellytys valtion kunnille maksamille korvauksille (44 §:n 5 momentti). Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden soveltamisalaan eivät ole kuuluneet kotoutumislain mukaiset tehtävät, vaan kotoutumislain mukaisia palveluita korvattiin kunnille erikseen. (Ks. HE 185/2010 vp, 47, 89; HE 208/2022 vp, 90).

Vuoden 2011 laissa kotoutumisen edistämisen viranomaistehtävien lähtökohtana toimi poikihallinnollisuus ja kotoutumisen edistäminen laajasti osana eri politiikka-aloja sekä monialainen yhteistyö kotoutumista edistävien palveluiden toteuttamisessa (HE 208/2022 vp, 16). Kunnille annettiin paljon vastuuta kotoutumisesta. Laissa kuntien tehtäväksi määriteltiin kotoutumisen kehittäminen, suunnittelu ja seuranta paikallistasolla. Kunnan tuli varmistaa riittävä kotoutumislain mukaisten palvelujen tarjonta sekä kunnan palvelujen soveltuvuus maahanmuuttajataustaisille kuntalaisille. Lisäksi kunnan tuli kehittää kotouttamista monialaisena yhteistyönä. Tosiasiassa kotoutumisen edistämisen tehtäviä organisoitiin kunnissa eri tavoin ja käytännöt ovat vaihdelleet merkittävästi. Esimerkiksi osassa kuntia kotoutumisen edistäminen on ollut sosiaalitoimen alaisuudessa, osassa erillisenä yksikkönään (HE 208/2022 vp, 120).

## Uusi kotoutumislaki

Vuoden 2011 lakia muutettiin sen voimassaoloaikana 21 kertaa, joista viimeisimmät muutokset johtuivat julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleenjärjestämisestä (L 392/2023, laki työvoimapalveluiden järjestämisestä, 380/2023). Laki kumoutui vuoden 2025 alusta voimaan tulleella uudella kotoutumislaila. Uuden lain taustalla oli valtiopäivillä 2018 annettu eduskunnan kirjelmä kotouttamisen toimivuudesta, jossa edellytettiin muun muassa kotoutumispalveluiden kokonaisvastuun siirtoa kunnille (EK 35/2018 vp. Ks. TrVM 6/2018 vp, 12; Valtioneuvosto 2021; HaVM 10/2022 vp). Uudistuksen taustalla vaikutti osaltaan myös Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean (European Committee of Social Rights) vuonna 2019 Suomelle tekemä pyyntö kommentoida alueellisen itsehallintotason ja kuntien välistä maahanmuuttajien kotoutumisen vastuunjakoa sekä kotoutumiseen tarvittavien resurssien kohdentamista ja palvelujen saatavuutta. Tältä perustalta uutta lakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan tavoitteena olevan selkeyttä kotoutumisen edistämisen viranomaisvastuuta ja päivittää niitä vastaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä työvoimapalveluiden uudistuksia. Tavoitteena on myös vahvistaa kunnan vastuuta kotoutumisen edistämisestä. (HE 208/2022 vp, 25, 73).

Uuden lain mukaan kotoutumista edistäviä ja tukevia palveluita järjestävät pääasiassa alue- tai paikallistason viranomaiset. Uudistuksen seurauksena kotoutumispalveluiden kokonaisvastuu siirtyi kunnille ja kunnan rooli kotoutumispalveluiden järjestämisessä vahvistui entisestään. Kunnalle säädetty tehtäväkenttä kotoutumisen edistämisessä on nykyisellään moninainen (mm. 13–17, 21, 22, 25, 27 §, 5 luku). Kunnille uusia palvelujärjestelmän tehtäviä ovat monikielisen yhteiskuntaorientaation sekä matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluiden järjestäminen. Lisäksi laajenevana tehtävänä on monialaisen yhteistyön vahvistaminen sekä velvollisuus laatia osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma aiempaa laajemmalle kohderyhmälle. (HE 208/2022 vp, 79–80, 110, 180).

Laissa on omaksuttu uusi kotoutumisohjelman käsite. Kunta voi jatkossa toteuttaa kotoutumisen edistämisen suunnittelua erillisenä asiakirjana tai osana muuta suunnitteluun, esimerkiksi kuntastrategiaa. Laissa kunnan suunnitteluvollisuudesta säädetään aiempaa täsmällisemmin (mm. 13 ja 45 §). Kunnalle on säädetty velvoite asettaa vähintään maahanmuuttajien työllisyyttä, koulutusta, hyvinvointia ja terveyttä, asumista, osallisuutta, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa, oman kielen ja kulttuurin ylläpitämisen mahdollisuuksia sekä hyvien väestösuhteiden edistämistä koskevat tavoitteet sekä niitä tukevat toimenpiteet. Laissa säädetään siten kotoutumisohjelman minimivaatimuksista, minkä lisäksi kunnilla on mahdollisuus tarjota tarvelähtöisesti myös muita kotoutumista edistäviä palveluita. Ylipäänsä lainsäädännössä annettujen puitteiden sisällä kunnat ja hyvinvointialueet voivat määritellä hyvin pitkälti ne periaatteet, joiden perusteella kotoutumista edistäviä palveluita alueella tuotetaan ja miten kotoutumisen edistäminen otetaan huomioon peruspalveluissa. Laissa luodaan puitteet kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyölle kotoutumisen edistämisessä. Kunnat tai kuntien yhteistoiminta-alueet järjestävät kuitenkin työvoimapalveluita siten kuin työvoimapalvelu-uudistuksessa säädetään. (HE 208/2022 vp, 111, 121–122).

Työ- ja elinkeinoministeriölle ja muille kotoutumisen kannalta keskeisille ministeriöille on säädetty velvoite seurata kunnissa tuotettujen kotoutumista edistävien palveluiden saatavuutta, kustannuskehitystä, vaikutuksia ja yhdenvertaisuutta (52 §). Kotoutumislaisa säädetään ylipäänsä aiempaa seikkaperäisemmin eri hallintoviranomaisten seuranta- ja arviointivastuista. Seuranta tuetaan lisäksi uusilla valtakunnallisilla kotoutumisen tietojärjestelmäpalveluilla. Rahoitusmallia on muutettu siten, että kuntien uusia kotoutumisen tehtäviä rahoitetaan osin valtionosuusjärjestelmän kautta. Lain esitöissä (HE 208/2022 vp, 123–124) on todettu, että rahoitusmallin yleiskatteellisuus turvaa kunnan itsehallinnon rahoituksen kohdentamisessa, kun kunnan on mahdollista päättää saamansa rahoituksen kohdentamisesta.

Uudistuksessa kuntien vastuuta kotoutumisen edistämisestä on lisätty merkittävästi ja käytännön kotoutumista edistävä työ on siirretty laajasti itsehallinnollisten kuntien vastuulle. Kuntien vastuu kotoutumisen ohjauksesta ja neuvonnasta sekä kotoutumisohjelmaan liittyvien palvelui-

den järjestämisestä on laajentunut aiemmasta. Samalla työvoimapalvelu-uudistuksen takia kuntien vastuulla olevien kotoutuja-asiakkaiden määrä on moninkertaistunut. Lain taustalla (HE 208/2022 vp, 119, 121–122) onkin arvioitu, että kuntiin kohdistuvat vaikutukset ovat melko suuria.

## **Analyysi kuntien vastuista kotoutumisen edistämisessä**

Suomessa kotoutumisen edistäminen on jo varsin pitkään perustettu lainsäädäntöön. Valtiosääntömme mukaisesti viranomaisten tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään lailla (ks. perustuslain 2.3 §), ja etenkin tehtävistä, jotka koskevat perusoikeuksien perusteita, on säädettävä lailla (perustuslain 80.1 §). Näin ollen myös kotoutumisen edistämisen tehtävät julkisen vallan käyttönä, jolla on maahanmuuttajien perusoikeuksiin vaikuttavia ulottuvuuksia, kuuluvat lainsäädännön alaan. Vastuunjako eri viranomaisten kesken kotoutumisen edistämisestä on ollut tärkeä osa kotoutumisen sääntelyä, ja kotoutumislainsäädännön muutosten keskeisenä tavoitteena on ollut kotoutumisen edistämisen viranomaisvastuiden selkeyttäminen.

Kotoutumisen edistämisen lainsäädännön kehitys on merkinnyt jatkuvaa kuntien vastuiden ja tehtävien sekä niiden sääntelyn lisääntymistä. Kunnilla on nykyisellään paljon vastuuta kotoutumisesta, mutta kotoutumisen edistäminen on hajautettu lisäksi osaksi työ- ja elinkeinohallinnon palveluja sekä hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Kuntien kotouttamistehtävät lisääntyivät merkittävästi, kun vuoden 2025 alussa voimaan astunut uusi laki kotoutumisen edistämisestä siirsi kotoutumispalveluiden kokonaisvastuun kunnille. Muutoksen kuntavaikutukset ovat merkittäviä myös siksi, että sääntely tehosti valtakunnallisen tason ohjausta ja muutti kotouttamisen edistämisen rahoitusjärjestelmää. Tämä kehitys vahvistaa siirtymää valtion keskushallintojohtoisesta mallista alue- ja paikallishallinnon vastuulla olevaan kotoutumisen edistämisyjärjestelmään. Kotoutumisen edistäminen on Suomessa samalla poikkihallinnollista ja ulottuu kaikkien viranomaisten vastualueelle.

Kotoutumisen edistämisyjärjestelmämme vastaa lakisääteisytydessään ja monilta muilta tyyppi- piirteiltään yleiseurooppalaista ja etenkin pohjoismaista kontekstia, mutta eroavuuksia voi havaita esimerkiksi kotouttamistoimenpiteiden velvoittavuudessa ja kotouttamisesta vastaavissa tahoissa (ks. TrVM 6/2018 vp, 16–17). Ruotsissa kotouttamisesta vastaa työvoimaviranomainen (ks. SOU 2018) ja Tanskassa ja Norjassa kunta. Tanskassa kunnalla on kotoutumislain määrittelemässä rajoissa mahdollisuus valita, mitä kotouttamispalveluita kunnassa tarjotaan.

Vaikka kuntien tehtäväkenttä kotoutumisen edistämisessä on sinänsä jatkuvasti lisääntynyt Suomessa, on kuitenkin tärkeää havaita, että suurin osa kotoutumisen edistämisen veloitteista on koskenut vuoden 2024 loppuun saakka valtion viranomaisia. Kuntien kannalta kyse on pääosin ollut kehotuksista ottaa maahanmuuttajia huomioon eri tavoin kunnan toiminnossa, esimerkiksi niitä suunniteltaessa. On siten tärkeää huomata, että lainsäädännön tasolla kasvanut rooli kotoutumisen edistämisestä ei ole välttämättä näkynyt käytännön tasolla kotoutumisen edistämistäsvastuiden merkittävyuden muutoksena kunnan toiminnassa. Toisaalta voidaan todeta maahanmuuton koskevan kuntia vaihtelevasti. Osa kunnista tekee paljon kotoutumisen edistämiseen liittyvää toimintaa. Rahoitusjärjestelmän muutoksiin asti ministeriöt kohdensivat annettavia määrärahoja maahanmuuttajien väestöosuuden mukaan. Vuodesta 2018 vuoden 2024 loppuun työ- ja elinkeinoministeriö rahoitti maahanmuuttajien osaamiskeskuksia kunnissa, joissa vieraskielisten osuus oli vähintään 8000 henkeä. Valtionosuutta sai siten yhteensä seitsemän kuntaa (Helsinki, Espoo, Vantaa, Turku, Tampere, Oulu ja Lahti). Samoin rahoitettiin ohjaus- ja neuvontapalvelujen kehittämistä sekä talent hub -toimintaa. Suuret kunnat saivat siten lisärahoitusta maahanmuuttajien palveluja koskevaan toimintaan (Koskimies ym. 2024). Kotoutumisen edistäminen ei näin ollen integroitunut erityisen voimakkaasti kuntien palveluihin, suuria kaupunkeja lukuun ottamatta.

Kuntien vastuiden kannalta keskeistä on lisäksi ollut se, että kotoutumisen edistämisen tehtäväkenttä on jäänyt lainsäädännössä jokseenkin epämääräiseksi. Kotoutumislainsäädännölle on ollut tyypillistä se, että tehtävien muotoilu on ollut yleistä ja sanktioita tehtävien suorittamatta jättä-

misestä ei juuri ole ollut. Vuoden 2011 laissa kotoutumisen edistämisestä todetaan esimerkiksi, että ”Kunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä sekä sen suunnittelusta ja seurannasta paikallistasolla” (30 §), ”Paikallisten viranomaisten on kehitettävä kotouttamista monialaisena yhteistyönä” (31 §) ja ”Kunnan tai useamman kunnan yhdessä on laadittava kotoutumisen edistämiseksi ja monialaisen yhteistyön vahvistamiseksi kotouttamisohjelma, joka hyväksytään kunkin kunnan kunnanvaltuustossa ja jota tarkistetaan vähintään kerran neljässä vuodessa” (32 §). Uudessa laissa muotoilut ovat vastaavasti melko väljiä ja oikeudelliselta luonteeltaan varsin avoimia jättäen niiden toteuttamiseen paljon kuntakohtaista harkinnanvaraa. Onkin mahdollista kysyä, miten esimerkiksi yleis- ja yhteensovittamisvastuu tai monialainen yhteistyö näkyvät niin, että kotoutumisen edistämisvelvoite toteutuu.

Kotoutumisvelvoitteiden sääntelyssä on myös eroavuutta säännösten täsmällisyydessä. Vuoden 2011 laissa olevaa kotouttamisohjelmaa koskevaa säännösmuotoilua voi pitää melko tarkkarajaisena. Käytännössä kaikki kunnat eivät ole kuitenkaan laatineet kyseistä ohjelmaa, minkä lisäksi ohjelmien laajuus ja laatu on vaihdellut suuresti. Tätä voi osin selittää se, että maahanmuuttajien osuus kuntien väestöstä vaihtelee suuresti, jolloin etenkin maahanmuuttajamääriltään pienten kuntien kunnalliset päättäjät saattavat pitää ohjelmatyötä ja varautumista turhana. Myös ohjelmien strategisuus ja seuranta on osoittautunut puutteelliseksi. (Koskimies & Kettunen 2022). Tähän nähden on mielenkiintoista, että uudessa laissa kunnan suunnitteluvälillisyydestä säädetään aiempaa täsmällisemmin muun muassa asettamalla suoraan lakitekstissä kotoutumisohjelman minimivaatimukset. Kuitenkin samaan aikaan velvoitteita kotoutumisohjelman lakisääteistä määräämuodosta on purettu eikä kunnille aseteta tarkkoja vaatimuksia siitä, miten kotoutumisen edistäminen tulee järjestää. Lailla luodaan ainoastaan puitteet kotoutumisen edistämiseksi ja edelleen kotoutumisen edistämiseen liittyy paljon ei-velvoittavaa ohjausta.

Valtuustojen tehtäväksi on tullut linjata kotoutumisen edistämistä – sitä, miten kotoutumisen edistäminen näkyy kunnan palveluissa, mitä palveluja tarjotaan erikseen maahanmuuttajille ja mitä osana yleisiä palveluja. Tähän asti suuri osa Suomen kunnista on tehnyt käytännössä vain vähän kotoutumisen edistämistyötä. Osa siitä on tehty tähän tarkoitukseen korvamerkityllä rahoituksella esimerkiksi perusopetuksen alueella. (Kettunen 2020). Vuoden 2025 alusta alkaen kuntien päätösvalta kotoutumisen edistämisestä lisääntyi ja samalla mahdollisuudet ottaa maahanmuuttajat entistä paremmin huomioon kunnallisissa palveluissa lisääntyivät (Koskimies ym. 2024). On kuitenkin mahdollista, että kunnallinen päätöksenteko kotoutumisen edistämisestä politisoituu valtuustoissa ja rahoitusmallin muutoksesta johtuen kotoutumista edistävät toimet saattavat joutua kuntien säästötoimenpiteiden kohteeksi.

Saukkosen (2020, 148) mukaan kotoutumisen prosessien paikallista luonnetta koskevan paradigman mukaisesti on luontevaa ja tärkeää, että kuntatasolla on tarpeeksi vapautta ja liikkumavaraa kotouttamistoimien suunnittelussa ja toteutuksessa. Toisaalta suomalainen kehitys kuntien kotoutumisvastuiden lisäämisestä ei ole ongelmatonta etenkään siksi, että kunnilla on käytännössä vaihtelevat edellytykset järjestää kotoutumista edistäviä palveluita (ks. HE 208/2022 vp, 111, 122). Kotoutumisen edistäminen on myös tapahtunut pitkälti valtion rahoittamien korvamerkittyjen valtionosuuksien sekä hankerahoituksen kautta. Rahoitusmallin muutoksen takia kunnat ovat uudessa tilanteessa ja joutuvat tekemään päätöksiä kunnan intressien mukaisesti. Tuoreen selvityksen (Koskimies ym. 2024) mukaan kuntien kotoutumisen edistämisen toimista vastaavat työntekijät ovat olleet huolissaan toiminnan jatkuvuudesta, kun hankerahoitus päättyi vuoden 2024 lopussa.

Varsin laajoista yhteistyömahdollisuuksista kotoutumispalveluiden järjestämisessä huolimatta kunnille asetettu laaja vastuu herättää kysymyksiä niin palveluiden yhdenvertaisesta saatavuudesta kuin myös muiden perusoikeuksien toteutumisesta kotoutumisen edistämisessä. Suomalaista järjestelmää onkin pidetty suppilonä, jolla on laajat tavoitteet mutta jonka toimenpiteet kohdentuvat vain pieneen osaan maahanmuuttajista (Saukkonen 2020; Koikkalainen 2020). De Haasin mukaan keskeistä kotoutumisessa eivät ehkä olekaan erilaiset julkiset palvelut vaan perusoikeudet. Osaltaan tämä heijastunee siinä, että kansalaisuuden saamisella on havaittu olevan suuri merkitys

kotoutumiselle: mitä nopeammin maahanmuuttajat saavat pysyvän oleskeluluvan tai kansalaisuuden, sitä motivoituneempia he ovat sijoittamaan tulevaisuuteen, ja mitä enemmän he identifioituvat uuteen kotimaahansa, sitä parempia ovat kotoutumisen tulokset. (De Haas 2023, 171–172).

Merkille pantavaa on myös se, että uutta kotoutumislainsäädäntöä valmisteltiin yhtä aikaa useiden laajojen hallinnollisten kokonaisuudistusten, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja työvoimapalvelu-uudistuksen, kanssa. Kuntakenttään on siis kohdistunut samanaikaisesti monia merkittäviä muutoksia, joilla tulee todennäköisesti olemaan heijastusvaikutuksia myös kuntien mahdollisuuksiin hoitaa kotoutumisen edistämistehtäväänsä. Samalla kotoutumisen edistämisen uudet vastuut antavat kunnille mahdollisuuden luoda itseään ikään kuin uudelleen tilanteessa, johon hyvinvointialueiden perustaminen ja muut laajat kuntien tehtäväkentän muutokset ovat kunnat asettaneet (ks. Euroopan neuvosto 2023).

## **Paikallisen käänteen merkitys kotoutumisen edistämisen kuntavastuiden kannalta**

Tässä artikkelissa on tarkasteltu kotoutumisen edistämistä kuntien näkökulmasta. Tavoitteena oli tutkia ensinnäkin sitä, miten kotoutumislainsäädäntö on Suomessa kehittynyt ja muuttunut kuntien vastuiden osalta ja mistä syistä. Artikkelissa tarkastellun kehityksen voi kuvata lähtökohtaisesti ilmentävän kotoutumisen edistämisen paikallista käännettä, jossa kuntien rooli on erityisen merkityksellinen ja jossa katsotaan, että kuntien tulisi jatkossa ottaa kotoutumisen edistämiseen liittyviä velvollisuuksia entistä enemmän omalle vastuulleen (Zapata-Barrero ym. 2017). Tämä kehityslinja perustuu lainsäädäntöuudistuksiin ja muutoksiin, joissa kuntien roolia kotoutumisen edistämässä on jatkuvasti lisätty. Samalla paikallisuuden tai subsidiaarisuuden voi todeta näkyvän kotoutumisen edistämässä myös toisella tavalla: Viranomaisvastuiden ohella kotoutumisen edistymisen riippuu myös ympäröivästä yhteiskunnasta, sillä kotoutuminen tapahtuu keskeisesti arkielämän kohtaamisissa (Saukkonen 2020) ja on riippuvainen maahanmuuttajien kokemista tilanteista. Tätä kotoutumisen edistämisen moninaisuutta on lainsäädännössä pyritty osaltaan heijastamaan esimerkiksi kotoutumisen käsitteen määrittelyissä.

Kotoutumisen normitus on ollut jatkuvien lain tasolla tehtyjen muutosten kohteena aina ensimmäisestä kotoutumislaita eli vuodesta 1999 lähtien. Tämän 25-vuotisen kehityksen aikana muutostahti on ollut kova: on tehty kolme kotoutumislainsäädännön kokonaisuudistusta, minkä lisäksi kulloinkin voimassa olleita lakeja on muutettu kymmeniä kertoja. Näissä muutoksissa kotoutumisen edistämisen monet peruslähtökohdat, kuten puitesääntelyluonne, ovat säilyneet lähes muuttumattomina, mutta merkittäviäkin uudistuksia on tehty. Vaikka kuntien vastuuta kotoutumisen edistämässä on korostettu lainsäädännössä jo vuoden 1999 laista lähtien, voi työnvälityspalveluiden siirtymisen kuntien vastuulle vuoden 2025 alussa katsoa muodostaneen merkittävän muutoksen tähän lainsäädäntökokonaisuuteen.

Lainsäädäntömuutokset ovat merkinneet kotoutumisen laintasoisen sääntelyn jatkuvaa lisääntymistä. Sääntelyn purkua on tehty vasta uudessa laissa ja siinäkin siten, ettei kotoutumisohjelmalle enää säädetä määrämuotoa. Norminpurku ei ole ollut lainmuutosten tai uudistusten erityisenä tavoitteena tai taustana. Enenevä sääntely on kautta lainsäädäntökehityksen koskenut erityisesti kotoutumisen viranomaisvastuiden selkeyttämistä samalla, kun kotoutumisen edistäminen on hajautettu osaksi eri hallinonaloja ja -tasoja. Kunnat ovat saaneet koko ajan uusia vastuita kotoutumisen edistämässä niin, että vuoden 2025 alussa kotoutumispalveluiden kokonaisvastuu siirtyi uudella lailla kunnille. Kaikkiaan kunnalle säädetty tehtäväkenttä kotoutumisen edistämässä on moninainen kattaen vastuita kotoutumisohjelman laidinnasta monikieliseen yhteiskuntaorientaatioon, matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluiden järjestämiseen, monialaisen yhteistyön vahvistamiseen sekä osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin ja kotoutumissuunnitelmien laatimiseen. Vaikutukset kuntiin ovat suuria myös siksi, että vuoden 2025 alussa voimaan tullut työvoimapalvelu-uudistus moninkertaistaa kuntien vastuulla olevien kotoutuja-asiakkaiden määrän nykyisestä.

Kotoutumislakien valmisteluaineistoissa kuntien roolia kotoutumisen edistämässä on perusteltu alusta alkaen sillä, että maahanmuuttajien asettuminen uuteen kotimaahan edellyttää etenkin kuntien vastuulla olevien arkielämän palvelujen käyttämistä. Sama perustelu koskee myös kotoutumisen edistämisen hajauttamista osin hyvinvointivaltuutusten vastuulle. Kotoutumisen nähdään tapahtuvan ensi sijassa paikallisella ja alueellisella tasolla, kun taas valtiollinen taso vastaa maahanmuuttoa, oleskeluoikeuksiin ja kansalaisuuden saamiseen liittyvistä maahanmuuton osa-alueista.

Kotoutumisen edistäminen on lainsäädännössä yhä keskeisesti lakisäateistä viranomaistoimintaa, jota sellaisena koskevat perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet sekä varsinaisen kotoutumislainsäädännön ohella useat muut hallintotoimintaa koskevat lait. Siksi on luonnollista, että lainsäädännössä korostuu kotoutumisen edistäminen juuri viranomais- ja hallintotoiminnan näkökulmista. Vaikka maahanmuuttajan vuorovaikutteisuus yhteiskunnan kanssa on nostettu esille myös sääntelyssä, jää kansalaisyhteiskunnan olennainen merkitys tosiasiallisessa kotoutumisessa yhä pitkälti lainsäädännön ulottumattomiin.

Tarve maahanmuuttajien vuorovaikutteisuudelle yhteiskunnan kanssa on kuitenkin nostettu esille myös lainsäädännössä. Osaltaan tätä kehitystä on heijastellut siirtyminen maahanmuuttajaa passivoivasta kotouttamisen käsitteestä kotoutumisen käsitteeseen. Perustana on maahanmuuttajan yksilöllinen kotoutumisprosessi, minkä ohella on yhä enemmän nostettu esille kotoutumista vastavuoroisena yhteiskunnallisena integraationa. Myös maahanmuuttajan perusoikeuksien toteuttaminen, etenkin tavoite oman kielen ja kulttuurin ylläpitämisestä sekä yhdenvertaisuuden ja osallisuuden edistämisestä, on noussut yhä voimakkaammin osaksi kotouttamisen sääntelyä ja sen merkitys on havaittu myös aiemmassa tutkimuksessa.

Artikkelissa tutkittiin toiseksi sitä, miten kotoutumisen edistämistä ohjataan ja miten valtionohjaus on kehittynyt. Kotoutumisen lainsäädäntökehikossa kotoutumisen edistämisen ohjaus on ollut melko vähäistä ja sääntely väljää ja sanktiotonta. Uudella lailla sääntelyn avoin ja täsmentymätön luonne ei juurikaan muutu. Muutoksia on kuitenkin odotettavissa, kun uudella lailla kotoutumisohjelman sisältöä normitetaan aiempaa tarkemmin, valtakunnallisen tason ohjausta tehostetaan ja rahoitusjärjestelmää muutetaan kuntien aktiivista roolia kotoutumisen edistämässä edistävään suuntaan. Myös uudessa järjestelmässä kuntien valtionohjauksen tehostumisen käytännön vaikutus jää vielä nähtäväksi. Kotoutumisen edistämisen ohjaus on edelleenkin nähtävä osana hajanaista kuntien valtionohjauksen kokonaisuutta, jossa ohjauksen muoto riippuu pitkälti siitä, mistä kunnan tehtävästä tai tuottamasta palvelusta on kyse.

Kotoutumislainsäädäntöä voi monessa suhteessa pitää puitesääntelynä, jonka piirissä kunnat ja hyvinvointialueet saavat määritellä pitkälti itsenäisesti kotoutumisen edistämisen toimintaperiaatteensa. Kuntien tehtävät kotoutumisen edistämässä ovat lisääntyneet, ja myös niiden oma päätösvalta tässä suhteessa on kasvanut. Tämä kehitys tulee jatkumaan edelleen uuden lainsäädännön aikana ja se tarjoaa samalla kunnille mahdollisuuden luoda uudelleen rooliaan ja itsehallintoon viimevuosien sote- ja aluehallintomuutosten jälkeisessä ajassa. On merkille pantavaa, että uudella rahoitusmallilla on nimenomaisesti tavoiteltu kuntien itsehallinnon turvaamista. Myös muut lailla säädettävät kotoutumisen edistämistehtävät ovat sinänsä yhteensopivia kuntien itsehallinnon kanssa, eikä kotoutumislainsäädännön taustalla ole havaittu kuntien itsehallinnon perustuslainsuojan kytkeytyviä ongelmia. Myös esimerkiksi kuntien autonomiaa koskevan indeksitutkimuksen valossa kuntien vahvistuvan roolin kotouttamisen edistämässä voi arvioida samalla vahvistuvan kuntien itsehallintoa.

Kolmanneksi artikkelin tavoitteena oli selvittää, mitä muutostarpeita kotoutumisen edistämisen kuntia koskevassa sääntelyssä ja valtionohjauksessa on havaittavissa. Tällä hetkellä kunnat ovat vasta saaneet uudet työllisyyspalveluvastuut ja lisääntyvät kotoutumisen edistämistä vastuut. Vielä ei siten ole varmuudella nähtävillä, kuinka uusi kotoutumisen edistämisyhteistyö tulee käytännössä toimimaan ja mitä lainsäädännöllisiä muutostarpeita siinä mahdollisesti ilmenee. Tässä vaiheessa on kuitenkin mahdollista arvioida, että lainsäädännön haasteena tulee myös jatkossa olemaan eri viranomaistahojen ja tasojen välisen yhteistyön epäselvyydet sekä kotoutumisen edis-

tämisen yhteensovittaminen muihin palveluihin. Etenkin kuntien ja hyvinvointialueiden välinen yhteistyö sekä yhdenmukainen työvoimapalveluiden integrointi kotoutumisen edistämiseen kuulunevat tulevan lainsäädäntökehityksen kohteisiin. Myös kotouttamisohjelman sääntelymuutosten toimivuutta ohjelmien laadun ja yhdenmukaisuuden näkökulmasta sekä rahoitusmallin toimivuuden näkökulmasta on tärkeää seurata. Lainsäädäntömuutosten tarpeen arvioinnissa olisi syytä hyödyntää myös uudessa kotoutumisen edistämisen järjestelmässä lisääntyvien hallintoviranomaisten tuottamien seuranta- ja arviointimenettelyjen kautta mahdollisesti esille nousevaa tietoa järjestelmän ongelmista – unohtamatta kotoutumisasiakkaiden näkökulmaa sääntelyn ja järjestelmän toimivuuteen.

Kaikkiaan on olennaista ylipäättään seurata sitä, onko kunnille säädetty kotoutumisen edistämistä vastaava jo liiankin moninainen ja resurssiltaan riittävä ja pystyvätkö kunnat selviämään tästä lakisääteisestä tehtäväkentästä siten, että maahanmuuttajien kotoutumista voidaan tosiasiaa edistää yhdenmukaisesti kautta Suomen. Jos kuntien vastuulle annetaan kotoutumisen edistämisen tehtäviä ilman asianmukaisia voimavaroja ja todellista vaikutusvaltaa tehtävien sisältöön, ei voida tosiasiallisesti puhua paikallisesta käännteestä (Emilsson 2015; Muhammad 2020). Kun ottaa huomioon kuntien resurssoinnin ongelmien ohella sen, että kuntien tehtävät kotoutumisen edistämässä ovat jääneet lainsäädännössä epämääräisiksi ja kuntiin kohdistuva valtionohjaus pitkälti velvoittamattomaksi, on myös mahdollista kyseenalaistaa sitä laajuutta, jolla kotoutumisen edistämisen paikallinen käänne voi Suomessa tosiasiaa toteutua. Nyt kun kunnat ryhtyvät toteuttamaan kotoutumisen edistämistä vuoden 2025 uudistuksen mukaisesti, nähdään, miten kunnat käyttävät harkintavaltaansa ja miten ne lähtevät edistämään maahanmuuttajien kotoutumista.

- [1] Anu Mutanen on kirjoittanut etenkin artikkelin oikeudelliset ja oikeustieteelliset osuudet (mm. johdannon kuvaus aiemmasta tutkimuksesta ja metodiikasta sekä oikeudellinen viitekehys, kotoutumisen käsitteistö lainsäädännössä ja kotoutumisen edistäminen kuntien lakisääteisenä velvoitteena). Lisäksi Mutanen on huolehtinut hallintotieteellisten ja oikeustieteellisten elementtien yhteensovittamisesta sekä tekstin kokonaisuudesta. Hän on myös pääosin kirjoittanut johtopäätökset paikallisen käänteen merkityksestä kotoutumisen edistämisen kuntavastuiden kannalta. Pekka Kettunen on laatinut paikallista käännettä ja pääosin myös kuntien autonomiatutkimusta koskevan kuvauksen johdantoon. Lisäksi hän on kirjoittanut analyysii kuntien vastuista kotoutumisen edistämässä sekä kotoutumisen edistämisen esimerkeistä. Kirjoittajat ovat kehittäneet muutoin tekstiä yhdessä ja jakavat vastuun tekstin sisällöstä. Mutanen on laatinut artikkelia osana Oikeudenmukainen toipuminen pandemiasta? Perustuslailliset oikeudet, legitiimi hallinta ja saadut opit (JuRe) -hanketta (2021–2024), jota rahoitti Suomen Akatemian yhteydessä toimiva strategisen tutkimuksen neuvosto (päättönumerot 345950 ja 346002).

## Lähteet

- Aer, J. (2016). *Ulkomalaisoikeuden perusteet*. Helsinki: Alma Talent.
- Ala-Kauhaluoma, M. ym. (2018). *Monimenetelmäinen tutkimus kotouttamistoimenpiteiden toimivuudesta*. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2018.
- Castles, S. & Davidson, A. (2000). *Citizenship and Migration: Globalization and the Politics of Belonging*. New York: Routledge.
- Euroopan neuvosto (2023). *Peer review report 2023 on the revision of responsibilities and operational mechanisms at local and regional level. Delivering good governance and balanced local economy in Finland*. Euroopan neuvosto.
- Dembour, M.-B. (2015). *When humans become migrants: Study of the European Court of Human Rights with an inter-American counterpoint*. Oxford: Oxford University Press.
- EK 39/2002 vp. *Eduskunnan kirjelmä valtioneuvoston selonteosta kotouttamislain toimeenpanosta*.
- EK 16/2009 vp. *Eduskunnan kirjelmä valtioneuvoston selonteosta kotouttamislain toimeenpanosta*.
- EK 35/2018 vp. *Eduskunnan kirjelmä kotouttamisen toimivuudesta*.
- Emilsson, H. (2015). A national turn of local integration policy: Multi-level governance dynamics in Denmark and Sweden. *Comparative Migration Studies* 3(1), 7. <https://doi.org/10.1186/s40878-015-0008-5>.
- EV 214/2005 vp. *Eduskunnan vastaus hallituksen esityksestä laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta*.
- Farzamfar, M. (2021). *The Implications of the Securitisation of Immigration upon the Right to Seek Asylum in the*



- European Union: An Interdisciplinary Legal Analysis*. Doctoral dissertation. Helsinki: University of Helsinki.
- Flamant, A. (2020). The local turn in integration policies: why French cities differ. *Ethnic and Racial Studies* 43: 1981–2000. <https://doi.org/10.1080/01419870.2020.1738522>.
- Franszke, J. & La Ruano de Fuente, J. (2021). *Local integration of migrant policy. European experiences and challenges*. Palgrave Macmillan.
- de Haas, H. (2023). *How Migration Really Works. A Factfull Guide to the Most Divisive Issue in Politics*. London: Penguin books.
- HaVM 30/1988 vp. *Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta*.
- HaVM 20/2002 vp. *Hallintovaliokunnan mietintö valtioneuvoston selonteosta kotouttamislain toimeenpanosta*.
- HaVM 26/2005 vp. *Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta*.
- HaVM 8/2009 vp. *Hallintovaliokunnan mietintö valtioneuvoston selonteosta kotouttamislain toimeenpanosta*.
- HaVM 10/2022 vp. *Hallintovaliokunnan mietintö valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista*.
- HE 66/1998 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta*.
- HE 166/2005 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta*.
- HE 185/2010 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta*.
- HE 208/2022 vp. *Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi*.
- Heckmann, F. (2005). *Integration and Integration Policies*. Bamberg: European Forum for Migration Studies.
- Jesse, M. (2017). *The Civic Citizens of Europe: The Legal Potential for Immigrant Integration in the EU, Belgium, Germany, and the United Kingdom*. Brill: Nijhoff.
- Kallio, H., Kotkas, T. & Palander, J. (toim.) (2018). *Ulkomaalaisoikeus*. Helsinki: Alma Talent.
- Kettunen, P. (2020). *Kuntien maahanmuuttopalvelut: Haasteita ja hyviä käytäntöjä*. Helsinki: Kunnallisanalyyttinen tutkimuskeskus.
- Kettunen, P. (2021). Integration and Local Finnish Governments: Local Turn or State Responsibility? *Border Crossing* 11(1), 11, 67–76. Doi: 10.33182/bc.v11i1.1426.
- Kielitoimiston sanakirja (2023). *Kotouttaa*. <https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/#/kotouttaa?searchMode=all>. 24.5.2023.
- Koikkalainen, S. (2020). Finland's Immigration Policy: State Objectives, Local Solutions. Teoksessa J. Franzke & J. Ruano de la Fuente (eds.), *Local Integration of Migrants Policy: European Experiences and Challenges* (53–71). Cham: Palgrave Macmillan.
- Komiteamietintö 1997:5. *Hallittu maahanmuutto ja tehokas kotoutuminen: ehdotus hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittiseksi ohjelmaksi*. Maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen toimikunnan mietintö. Sisäasiainministeriön julkaisu 1/1997. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Koskimies, L. & Kettunen, P. (2022). *Kuntien kotouttamisohjelmat selvitys*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2022:12. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Koskimies, L., Tiensuu, I. & Kettunen, P. (2024). *Selvitys maahanmuuttajien osaamiskeskusten, ohjaus- ja neuvontapalvelujen sekä Talent Hubien malleista, hyvistä käytännöistä ja toiminnan juurtumisesta osaksi kuntien palveluita*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2024:22. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Kuhlmann, S. & Wollmann, H. (2019). *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative Systems and Reforms in Europe*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Ladner, A., Keuffer, N. & Bastianen, A. (2021). *Local Autonomy Index in the EU, Council of Europe and OECD countries (1990–2020)*. Release 2.0. European Commission.
- Lavapuro, J., Mutanen, A., Salminen, J. & Turpeinen, M. (2019). *Yhtenäiskunnasta erilaistuviin kuntiin. Perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:67. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Lidén, G. & Nyhlén, J. (2022). *Local migration policy. Governance structures and policy output in Swedish municipalities*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Martikainen, T., Valtonen, K. & Wahlbeck, O. (2012). The Social Integration of Immigrants in Finland. Teoksessa J. Frideres & J. Biles (Eds.), *International Perspectives: Integration and Inclusion* (127–146). Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Mutanen, A. (2023). The Finnish Constitutional Doctrine on Regional Self-Government. Teoksessa E. Pekkola, J.-E. Johanson & M. Mykkänen (Eds.): *Finnish Public Administration, Governance and Public Management* (143–158). Cham: Palgrave Macmillan.
- OECD (2018). *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees*. Paris: OECD Publishing.

- Oehlert, F. & Kuhlmann, S. (2024). Inter-administrative Relations in Migrant Integration: France, Germany, and Sweden Compared. Teoksessa S. Kuhlmann, M. Laffin, E. Wayenberg & T. Bergström (Eds.), *New Perspective on Intergovernmental Relations. Crisis and Reform* (77–101). London: Palgrave Macmillan.
- Oikarinen, T., Voutilainen, T., Mutanen, A. & Muukkonen, M. (2018). *Kunnallinen itsehallinto valtion puristuksessa*. Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 107. Helsinki: Kunnallisanalyyttinen tutkimuskeskus.
- Oulasvirta, L. & Turala, M. (2009). Financial autonomy and consistency of central government policy towards local governments. *International Review of Administrative Sciences*, 2009 75: 311. Doi: 10.1177/0020852309104178.
- Palander, J. (2021). Lainsäädännön hukattu kotouttamispotentiaali: Perheenyhdistäminen, lainvalmistelu ja arjen turvallisuus. Teoksessa L. Assmuth, V.-S. Haverinen, E.-K. Prokkola, P. Pöllänen, A. Rannikko & T. Sotkasiira (toim.), *Arjen turvallisuus ja muutoliikkeet* (124–151). Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.
- Palander, J. (2023). Family reunification restrictions and the politics of belonging in Finland. *Retfaerd: nordisk juridisk tidsskrift*, 175 (1), 43–55.
- PeVL 20/1998 vp. *Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta*.
- Pirjatanniemi, E. (2014). Muukalaisia ja muita ihmisiä. *Lakimies*, 7–8/2014, 953–971.
- Pirjatanniemi, E., Lilja, I., Helminen, M., Vainio, K., Lepola, O. & Alvesalo-Kuusi, A. (2021). *Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakneiden ja saaneiden asemaan*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 10/2021. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Rinne, H., Pitkänen, S., Vuorento, M. & Ala-Kauhaluoma, M. (2018). *Kotoutumissuunnitelma ja työllistyminen*. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 2/2018. Helsinki: Eduskunta.
- Sarvimäki, M. & Hämäläinen, K. (2016). Integrating Immigrants — The Impact of Restructuring Active Labor Market Programs. *Journal of Labour Economics*, 34, 479–508. Doi: 10.1086/683667.
- Saukkonen, P. (2020). *Suomi omaksi kodiksi. Kotouttamispolitiikka ja sen kehittämismahdollisuudet*. Helsinki: Gaudeamus.
- Shemeikka, R., Schmidt-Thomé, K., Harkko, J., Paavola, J.-M., Raunio, M., Alanko, L., Björk, A., Kettunen, P., Kouvonen, A., Pitkänen, S., Ramadan, F., Varjonen, S. & Vuorento, M. (2021). *Maahan muuttaneiden koulutus- ja työllisyyspolut*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021: 29. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- SOU 2018:22. *Ett ordnat mottagande — gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande*. Statens offentliga utredningar. Stockholm: Regeringskansliet.
- Suksi, M. (2014). Vilket är förhållande mellan den kommunala självstyrelsen och lagstiftningen på social- och hälsovårdens område? Med hänsyn till den planerade reformen av social- och hälsovårdssystemet. *Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland*, 3/2014, 132–161.
- Tala, J. (2004). Lainsäädäntötutkimus – turhaa vai tarpeellista. *Oikeus* 33(4) 2004, 378–397.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2021). *Kotoutumisen sanasto*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:54. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- TrVM 6/2018 vp. *Tarkastusvaliokunnan mietintö kotouttamisen toimivuudesta*.
- Valaste, M. & Wass, H. (2020). Poliittinen osallistuminen osana kokonaisvaltaista kotoutumista. Teoksessa V. Kazi, A., A. Kaihovaara & A. Alitolppa-Niitamo (toim.), *Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019. Indikaattoritietoa kotoutumisesta* (193–205). Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Valtioneuvosto (1997). *Valtioneuvoston periaatepäätös maahanmuutto- ja pakolaispoliittisesta ohjelmasta*. 16.10.1997. Helsinki: Valtioneuvosto.
- Valtioneuvosto (2021). *Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista*. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:62. Helsinki: Valtioneuvosto.
- Valtioneuvosto (2023). *Vahva ja välittävä Suomi*. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58. Helsinki: Valtioneuvosto.
- Van Aerschoot, P. (2013). Kotoutumislainsäädäntö ja sen toimeenpano yksilön oikeuksien näkökulmasta. Teoksessa S. Hänninen, T. Kotkas, E. Nykänen, M. Pajukoski & M. Sakslin (toim.), *Muuttuva sosiaalioikeus* (75–95). Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.
- Valtiovarainministeriö (2013). *Kuntien tehtävät ja velvoitteet*. Valtiovarainministeriön julkaisu 2/2013. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- VNS 5/2002 vp. *Valtioneuvoston selonteko kotouttamislain toimeenpanosta*.
- VNS 4/2008 vp. *Valtioneuvoston selonteko kotouttamislain toimeenpanosta*.
- Zapata-Barrero, R., Caponio, T. & Scholten, P. (2017). Theorising the ‘local turn’ in a multi-level governance framework of analysis: a case study in immigrant policies. *International Review of Administrative Sciences*, 83(2), 241–246. Doi:10.1177/0020852316688426.