



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Eduskunta
Perustuslakivaliokunta
pev@eduskunta.fi

Asiantuntijalausunto
2.1.2023

1/5
VN/34446/2022-TEM-10

ASiantuntijalausunto HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI KOTOUTUMISEN EDISTÄMISESTÄ JA SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 208/2022 VP)

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausuntonsa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämistä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 208/2022 vp).

Hallituksen esityksessä ehdotetaan annettavan uusi laki kotoutumisen edistämistä (jatkossa *kotoutumislaki*) ja kumottavan saman niminen laki 1386/2010. Lisäksi esityksessä esitetään muutettavan yhdeksää muuta lakia. Lakiehdotusten esitetään tulevan voimaan 1.1.2025.

Kotoutumislakia koskevalla lakiehdotuksella pyritään nopeuttamaan ja tehostamaan maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä parantamalla ohjauksen ja neuvonnan saatavuutta, nopeuttamalla palveluihin pääsyä, tavoittamalla maahanmuuttajia palveluihin nykyistä kattavammin maahanmuuton alkuvaiheessa sekä kehittämällä kotoutumisen alkuvaiheen palveluita kokonaisvaltaisesti ja työelämälähtöisesti.

Kotoutumisen alkuvaiheen palvelukokonaisuus

Hallituksen esityksellä uudistettaisiin kotoutumisen alkuvaiheen palvelukokonaisuutta säätämällä uudesta kunnan kotoutumisohjelmasta ja sen sisältämistä palveluista. Kunnan kotoutumisohjelma olisi kokonaisuus niistä kotoutumista edistäväistä palveluista, joita kunta järjestää kotoutujasiakkaille.

Kunnan kotoutumisohjelmaan sisältyisi vähintään osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin sekä kotoutumissuunnitelman laadinta, monikielinen yhteiskuntaorientaatio, kotoutumiskoulutus, omaehtoisia opintoja sekä ohjausta ja neuvontaa. Lisäksi kunta voisi kehittää omia palveluitaan osaksi kotoutumisohjelmaa. Kunnan kotoutumisohjelma voisi sisältää myös mm. kolmannen sektorin toimintaa. Kunnan kotoutumisohjelman mukaisista palveluista valittaisiin maahanmuuttajan yksilölliseen kotoutumissuunnitelmaan hänen palvelutarvettaan vastaavia palveluita, joihin hän osallistuu.

Hallituksen esityksellä laajennettaisiin henkilöpiiriä, jolle kunnan tulisi laatia osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma. Palveluihin tavoittamisen parantamiseksi esitetään, että kunta saisi tiedon eri viranomaisilta näistä maahanmuuttajista. Lisäksi la-

kiehdotuksessa esitetään uutta kanavaa maahanmuuttajien tavoittamiseen: viranomainen voisi tehdä ilmoituksen kotoutumista edistävien palveluiden tarpeesta olevasta maahanmuuttajasta kunnalle.

Nykyisin alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelma on laadittava työttömille työnhakijoille ja toimeentulotukea muuten kuin tilapäisesti saaville henkilöille. Kunnan vastuuta kotoutumisen edistämisestä laajennettaisiin koskemaan muun muassa pakolaisia (esim. kiintiöpakolaisia ja muita kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä), kotivanhempia ja ihmiskaupan uhreja aiempien kohderyhmien lisäksi. Lisäksi arviointi ja kotoutumissuunnitelma voitaisiin nykyistä vastaavasti tehdä myös muulle maahanmuuttajalle, jonka arvioidaan sitä tarvitsevan. Maahanmuuttaja voisi myös itse pyytää arviointia kuten nykyisin.

Kotoutumista edistäviä palveluita on pyritty esityksellä kohdentamaan erityisen haavoittuvassa asemassa oleville ja niille, joilla on suurempi riski jäädä yhteiskunnan ulkopuolelle. Näillä muutoksilla pyritään edistämään erityisesti pakolaistaustaisten ja maahanmuuttajanaisten kotoutumista ja työllistymistä, millä on vaikutusta myös perheiden ja lasten kotoutumiseen. Työttömiksi työnhakijoiksi rekisteröityneiden osalta esitys kytkeytyy työvoimapalvelu-uudistukseen (HE 207/2022 vp), jonka myötä työvoimapalveluiden järjestämisvastuu siirtyisi kunnille.

Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma tulisi laatia viipymättä. Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnissa painotetaan aiempaa enemmän jo olemassa olevan osaamisen tunnistamista sekä asetetaan yksilöllisiä tavoitteita kotoutumiselle ja työllistymiselle.

Ehdotetulla lailla lyhennettäisiin kotoutumissuunnitelman voimassaolon enimmäisaikaa nykyisestä kolmesta vuodesta kahteen vuoteen eduskunnan edellyttämän (EK35/2018 vp-O 10/2017 vp sekä HaVM 10/2022 vp) mukaisesti. Kotoutumissuunnitelman voimassaolon enimmäisaikaa voitaisiin laissa esitettävien edellytysten täytyessä myös pidentää enintään kahdella vuodella, millä huomioitaisiin mm. haavoittuvassa asemassa olevien ja kotona lapsia hoitavien vanhempien elämäntilanteet.

Kotoutumissuunnitelmalla voidaan sopia esimerkiksi kotoutumiskoulutukseen tai muuhun kotoutumista ja työllistymistä edistävään koulutukseen osallistumisesta. Kunnan olisi ohjattava kotoutuja-asiakas kotoutumissuunnitelmassa sovittuun hänen yksilöllistä tarvettaan vastaavaan koulutukseen tai muuhun kotoutumista ja työllistymistä edistävään palveluun kuukauden kuluessa kotoutumissuunnitelman laatimisesta. Ohjaus olisi tarvittaessa tehtävä yhteistyössä palvelun järjestämisestä vastaavan viranomaisen, palveluiden tuottajan taikka järjestön, yhdistyksen tai yhteisön kanssa.

Lisäksi esitetään säädettävän uudesta matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalvelusta, joka olisi saatavilla kaikille maahanmuuttajille riippumatta maahantulon syystä tai maassa asutusta ajasta.

Suhde perustuslakiin

Perustuslain 124 §:ään, kotoutumissuunnitelman oikeudelliseen luonteeseen ja muutoksenhaun rajoituksiin liittyvien kysymysten vuoksi hallituksen esityksessä pyydettiin perustuslakivaliokunnan lausuntoa.

Julkinen hallintotehtävä

Esitykseen sisältyvien ehdotusten suhdetta perustuslakiin on tarkasteltu erityisesti siltä osin kuin se sisältää säännöksiä siitä, miten hallintotehtäviä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle. Esityksen mukaan kunta voisi antaa jotain kotoutumislaisissa säädettyjä tehtäviään palveluntuottajan hoidettavaksi esimerkiksi hankintasopimuksella kilpailutettuaan ensin palveluntuottajia siten kuin laissa tarkemmin säädetään. Laki ei näiltä osin velvoita viranomaista itse tuottamaan mainittuja palveluja vaan varmistamaan, että palvelut ovat olemassa ja asiakkaiden saatavilla. Jo nykyisin osaa kotoutumislaisissa viranomaisten järjestämisvastuulle säädettyistä tehtävistä toteuttaa muu kuin viranomainen. Esimerkiksi ohjaus ja neuvonta on osassa kuntia ulkoistettu osittain tai kokonaan. Lisäksi kotoutumiskoulutusta ja muita koulutuksia tai monikielistä yhteiskuntaorientaatiota ei tulisi pitää julkisena hallintotehtävänä, ja jo nykyisin koulutuksia järjestävät myös vapaan sivistystyön oppilaitokset. Laissa onkin pyritty selkeyttämään sitä, että näitä tehtäviä voi toteuttaa myös muu kuin viranomainen.

Lisäksi esityksen mukaan alaikäisenä ilman huoltajaa tulleen lapsen asumisesta perheryhmäkodissa säädetään 1. ja 2. lakiehdotuksissa. Esityksellä esitetään, että perheryhmäkotitoiminnasta tulisi sosiaalihuoltolain mukaista toimintaa sekä selkeytettäisiin yksityisen palveluntuottajan toimivalta- ja vastuukysymyksiä erityisesti rajoitustoimenpiteiden osalta. Jo nykyisin osa perheryhmäkodeista on yksityisen palveluntuottajan toiminnassa. Voimassa olevaa kotoutumislakia vastaavasti 1. lakiehdotuksen 33 §:ssä esitetään, että aineiden ja esineiden haltuunottoon ja asiakkaan käytössä olevien tilojen tarkastamiseen perheryhmäkodissa sovelletaan kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (jatkossa *vastaanottolaki*) vastaavia säännöksiä. Vastaanottolaki on säädetty hallituksen esityksellä 266/2010 vp, josta perustuslakivaliokunta antoi lausunnon PeVL 59/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan mukaan vastaanottolain 60–63 §:n säännöksiä aineiden ja esineiden haltuunotosta ja asukkaan tilojen tarkastamisesta sovelletaan myös yksityisissä keskuksissa. Etenkin näiden toimivaltuuksien vuoksi kysymys on perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle, joka tässä tapauksessa voi epäilemättä olla tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tehtävät eivät niihin sisältyvien rajausten vuoksi sisällä merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Kotoutumissuunnitelman oikeudellinen luonne

Esityksessä on arvioitu myös kotoutumissuunnitelman oikeudellista luonnetta. Kotoutumissuunnitelma on voimassa olevan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (jatkossa työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain) mukaan työllistymissuunnitelman korvaava suunnitelma. Esityksessä esitetyn arvion mukaan osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja sen pohjalta laadittava kotoutumissuunnitelma sekä palveluihin ohjaus olisivat julkisia hallintotehtäviä, jotka sisältäisivät julkisen vallan käyttöä, jolla on liittymiä yksilön oikeuksiin, velvollisuuksiin ja etuuksiin. Tällöin arviointeja tulee olla laatimassa virkavastuullinen viranhaltija. Täten näitä tehtäviä ei voisi ulkoistaa kolmannelle osapuolelle, vaikkakin niiden tukena voitaisiin kuitenkin hyödyntää tarvittaessa ulkopuolisten tahojen arviointeja. Palvelutarpeiden selvittämiseksi maahanmuuttaja voidaan kuitenkin ohjata tarvittaviin asiantuntija-arviointeihin tai tutkimuksiin, esimerkiksi suomen tai ruotsin kielen taidon testaukseen.

Muutoksenhaku

Kotoutumislain 10 luvussa säädetään muutoksenhausta. Kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen 95 §:ssä säädettäisiin myös kolmesta valituskiellosta. Yksi niistä koskisi kotoutumissuunnitelmia ja monialaisia kotoutumissuunnitelmia. Toinen puolestaan koskisi kuntapaikalle ohjaamisen päätöstä ja kolmas omaehtoisten opintojen työttömyysetuudella tukemista. Perustuslakivaliokunta on arvioinut kotoutumissuunnitelmaa koskevaa valituskieltoa aiemmin kolmeen otteeseen. Kolmas kerta liittyi voimassa olevan kotoutumislain esitykseen, jolloin perustuslakivaliokunta katsoi, että hallintovaliokunnan oli syytä harkita muutoksenhakukiellon poistamista (PeVL 42/2010 vp). Hallintovaliokunta totesi lausunnossaan HaVM 26/2010 vp, että kotoutumissuunnitelma ei anna maahanmuuttajalle välitöntä subjektiivista oikeutta toimenpiteisiin tai palveluihin eikä taloudellisiin tukiin tai avustuksiin. Toimenpiteiden ja palvelujen järjestäminen jää viime kädessä viranomaisten käytettävissä olevien voimavarojen ja muiden mahdollisuuksien varaan. Kyseessä on nimensä mukaisesti suunnitelma, jonka kunta ja työ- ja elinkeinotoimisto laativat yhdessä maahanmuuttajan kanssa. Hallintovaliokunta katsoi, että olisi erikoista, jos työllistämissuunnitelmaa ja kotoutumissuunnitelmaa käsiteltäisiin muutoksenhakuoikeuden näkökulmasta eri tavoin. Tämän vuoksi se piti valituskiellon säilyttämistä pykälässä tarkoituksenmukaisena ja esitti siihen tiettyjä täsmennyksiä. Nämä lähtökohdat eivät ole muuttuneet eikä nykyistä vastaava kotoutumissuunnitelmia koskeva valituskielto ei täten vaaranna henkilön oikeutta oikeusturvaan.

Kuntaan ohjaamista koskeva valituskielto vastaa voimassa olevan lain mukaista kuntaan osoittamista koskevaa valituskieltoa, jota perustuslakivaliokunta ei pitänyt ongelmallisena, sillä päätös ei velvoita maahanmuuttajaa muuttamaan osoitettuun kuntaan eikä näin ollen koske hänen perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuja oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan (PeVL 42/2010 vp). Kuntaan ohjaamista koskevilla säännöksillä ei puututa henkilön oikeuteen itse valita tai vaihtaa asuinpaikkaansa, joten ne eivät rajoita myöskään liikkumisvapautta (PL 9 §). Täten voidaan pitää hyväksyttävänä, ettei kuntapaikalle ohjaamista koskevaan päätökseen voida hakea muutosta valittamalla, ja voidaan katsoa, ettei valituskielto vaaranna henkilön oikeutta oikeusturvaan.

Lisäksi esitetään, ettei kunnan päätökseen olla tukematta työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitetun työttömän työnhakijan omaehtoista opiskelua saisi vaatia oikaisua eikä siitä saisi valittaa. Säännös yhdenmukaistaisi tilannetta työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen kanssa, sillä työvoimapalveluiden yhteydessä omaehtoisen opiskelun tukematta jättämisestä ei saa hakea oikaisua tai valittaa, mutta kotoutumislaisissa vastaavaa kirjausta ei ole ollut. Tämä voisi asettaa henkilön epäyhtenäiseen asemaan riippuen siitä, kumman lain nojalla hän hakee omaehtoisten opintojensa tukemista. On syytä huomioida, että omaehtoisia opintoja tuetaan työttömyysetuudella eli mahdollisuus koskee nimenomaan työnhakijaksi rekisteröityneitä kotoutuja-asiakkaita. Kotoutumislain nojalla omaehtoisten opintojen tukemismahdollisuudet ovat hieman laajemmat kuin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain, ja niiden tavoitteena on kotoutuminen, ei ainoastaan työllistytminen, joten esimerkiksi suomen tai ruotsin kielen opintoja voidaan tukea kattavammin kotoutumislain mukaisina omaehtoisina opintoina. Päätös ei kuitenkaan koske henkilön oikeutta etuuksiin, vaan niistä päätetään erikseen. Valituskielto koskee vain kielteistä päätöstä, kuten työvoimapalveluiden vastaava valituskielto. Kotoutumissuunnitelmalla sovitaan palveluista, joihin maahanmuuttaja osallistuu, joten hän pääsee itse vaikuttamaan siihen, sovitaanko omaehtoisten opintojen tukemisesta. Henkilö voi

pyytää kotoutumissuunnitelman tarkistusta ja tuoda näin omaehtoisia opintoja koskevan asian uudelleen tarkasteluun. Täten voidaan katsoa, ettei valituskielto vaaranna henkilön oikeutta oikeusturvaan.

Muu perusoikeuspunninta

Hallituksen esityksessä on arvioitu ehdotettujen säännösten suhdetta perustuslakiin myös muilta osin, erityisesti henkilötietojen suojan näkökulmasta. Esityksen 1. lakiehdotuksen 9 luvussa esitetään säädettäväksi uudesta kotoutumisen valtakunnallisesta asiakastietojärjestelmästä ja tietovarannosta sekä kotoutumisen edistämiseen liittyvistä tiedonsaantioikeuksista huomattavasti voimassa olevaa kotoutumislain sääntelyä täsmällisemmin ja tarkkarajaisemmin. Esityksen kannalta merkityksellisiä perustuslain säännöksiä ovat myös 6, 9, 14, 16, 19 ja 121 §.

Mira Sinkkonen
johtava asiantuntija

Paula Karjalainen
neuvotteleva virkamies