

Asia: VN/31974/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen

Esitysluonnoksen mukaan kotoutumisen edistämisestä annetun lain uudistusta toteutetaan valtioneuvoston selontekoa kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista koskevan eduskuntakäsittelyn perusteella.

Lakiehdotus kytkeytyy eduskunnalle samanaikaisesti annettavaan hallituksen esitykseen työvoimapalveluiden järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi, ja lakien ehdotetaan tulevan voimaan samanaikaisesti 1.11.2024. Työvoimapalveluja koskevan lainsäädännön hyväksyminen on kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen ja siihen liittyvien lakiehdotusten hyväksymisen edellytyksenä.

Lakiehdotuksen 11 §:n mukaan kotoutumista edistäviä palveluita järjestettäisiin osana uutta kunnan kotoutumishjelmaa sekä muina kotoutumista edistävinä palveluina, jotka järjestetään osana kunnallisia perus- ja työllisyyspalveluita, kansallista koulutusjärjestelmää, hyvinvointialueen sosiaali- ja terveystalvaeluita, Kansaneläkelaitoksen palveluita taikka järjestöjen, yhdistysten tai yhteisöjen toimintaa.

Pidän kotoutumislain kokonaisuudistusta kannatettavana. Nähdäkseni on välttämätöntä täsmentää kotoutumisen edistämisen eri toimijoiden tehtävänjakoa ja rooleja kokonaisuutena erityisesti ottaen huomioon sote-uudistus sekä ehdotus TE-palveluiden siirtämisestä kunnille.

Perusmuotoinen tai monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma (12-22 §)

Olen lausunnossani (OKV/676/21/2022) luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain ja kotoutumisen edistämistä annetun lain muuttamisesta todennut, että hyvinvointialueelle siirtyvien sosiaalihuollon palveluiden ohella kotoutumisen palvelut sisältävät käytännössä erilaisia kunnallisia palveluita. Lausuntoni mukaan kotoutumissuunnitelman laatimisen velvoitteiden ja siihen kirjattavien ja siinä yhteensovitettavien palveluiden järjestämisen vastuiden tulee olla lain tasolla riittävän selkeät ja yksiselitteiset.

Ehdotettujen säännösten mukaan kunnan vastuuta kotoutumisen edistamisestä lisättäisiin ja kunnalle säädettäisiin tehtäväksi laatia osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi sekä kotoutumissuunnitelmat sekä työttömiksi työnhakijoiksi ilmoittautuneille että työvoiman ulkopuolella oleville maahanmuuttajille. Kotoutumislakia koskevalla lakiehdotuksella lisättäisiin erityisesti työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien, kuten kotona lapsia hoitavien vanhempien, tavoittamista kotoutumista edistäviin palveluihin ja vahvistettaisiin kotoutumisen edistämisen monialaisuutta. Haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten kiintiöpakolaisten ja alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleiden osalta yhteistyö kunnan ja hyvinvointialueen välillä olisi keskeistä ja heille laadittaisiin palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma monialaisesti.

Näkemykseni mukaan ehdotetuissa palvelutarpeen arviointia ja kotoutumissuunnitelman laatimista koskevissa säännöksissä säädettäisiin riittävän selkeästi ja täsmällisesti kunnan ja hyvinvointialueen tehtävistä.

Palvelutarpeen arvioinnin määräaikoja lyhennettäisiin. Palvelutarpeen arviointia vastaava alkukartoitus tulee nykyisen lain mukaan käynnistää kahden kuukauden kuluessa asiakkuuden alkamisesta tai alkukartoitusta koskevasta pyynnöstä. Ehdotetun 12 §:n mukaan kunnan tulisi käynnistää työttömänä työnhakijana olevien maahanmuuttajien palvelutarpeen arviointi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiehdotuksen 4 luvun 5 §:n mukaisesti. (Työvoimaviranomainen järjestää työnhakijalle alkuhaastattelun tai täydentävän työnhakukeskustelun viiden arkipäivän kuluessa työnhaun alkamisesta. Jos työnhakijalle järjestetään täydentävä työnhakukeskustelu, alkuhaastattelu on järjestettävä viipymättä tämän jälkeen). Työvoiman ulkopuolella olevien sekä arviointia pyytävien tai ilmoituksen kohteena olevien maahanmuuttajien osaamisen ja palvelutarpeen arviointi tulisi käynnistää viipymättä kunnan saadessa tiedon asiakkaasta tai asiakkaan hakeutuessa arviointiin. Ehdotetun 13 §:n mukaan monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi on käynnistettävä viipymättä, kun kunta on saanut tiedon siitä, että henkilön kotikunta on rekisteröity väestötietojärjestelmään.

Kotoutumissuunnitelman ja monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimisen määräajasta säädetään ehdotuksen 18 §:ssä. Pykäläehdotuksen mukaan kotoutumissuunnitelma tulee laatia neljäntoista vuorokauden kuluessa palvelutarpeen arvioinnin tekemisestä. Monialainen kotoutumissuunnitelma tulee laatia viipymättä sen jälkeen, kun maahanmuuttajalle on tehty monialainen palvelutarpeen arviointi. Esitän huomiona, että myös ehdotuksen monialaista kotoutumissuunnitelmaa koskevan 15 §:n 1 momentissa on sama säännös suunnitelman laatimisesta viipymättä arvioinnin suorittamisen jälkeen.

Nähdäkseni määräajat ovat varsin lyhyitä, ja uudistuksen valmistelussa ja toimeenpanossa on kiinnitettävä huomiota siihen, että määräaikoja käytännössä pystytään noudattamaan.

Esitysluonnoksesta ei selkeästi ilmene, miten määräaikojen noudattamisesta saadaan tietoa ja miten määräaikojen noudattamista ja tietojen luotettavuutta valvotaan. Ehdotettujen säännösten säännöskohtaisia perusteluja sekä esimerkiksi viranomaisvaikutukset –jaksoa tulisi tältä osin täydentää.

Lisäksi ”viipymättä” on tulkinnallinen termi, jonka soveltamista ja merkitystä kyseisissä tilanteissa olisi tarpeellista avata säännöskohtaisissa perusteluissa.

Ehdotetuissa säännöksissä säädettäisiin palvelutarpeen arvioinnin ja kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman sisällöstä ja suunnitelmien tarkistamisesta. Kotoutumissuunnitelmaa ja monialaista kotoutumissuunnitelmaa koskevissa säännöksissä on myös kuukauden määräaika asiakkaan ohjaamiselle tarvitsemaansa palveluun, mitä pidän kannatettavana. Tarkistamista koskevan 20 §:n mukaan kunnan on myös seurattava kotoutumissuunnitelman toteutumista ja kunnan ja hyvinvointialueen on seurattava monialaisen kotoutumissuunnitelman toteutumista. Totean, että määräaikojen noudattaminen ja palvelutarpeen ja kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman laatiminen itsessään ei takaa kotoutuja-asiakkaan tarvitsemien palvelujen saantia. Pidän tärkeänä, että palvelutarpeen arviointien, kotoutumissuunnitelmien ja monialaisten kotoutumissuunnitelmien sisältöä ja laatua sekä suunnitelmien noudattamista ja tarkistamista seurataan ja valvotaan kattavasti. Vain palvelutarpeen arviointiin pohjautuva hyvä ja ajantasainen sekä toteutettu suunnitelma turvaa kotoutuja-asiakkaan tarvitsemien palvelujen saannin.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys –jaksossa (s. 307) on todettu, että palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelman laatiminen ovat julkisen hallintotohtävän ydinaluetta koskevia ja mahdollisesti myös merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä viranomaistehtäviä, joita kunta tai hyvinvointialue ei voisi ulkoistaa kolmannelle osapuolelle. Täten näitä tekemässä tulee olla virkavastuullinen viranhaltija. Katson, että vaatimus palvelutarpeen arvioinnin tekemisestä ja kotoutumissuunnitelman laatimisesta virkavastuulla olisi selkeyden vuoksi perusteltua selostaa myös säännöskohtaisissa perusteluissa, joita tulisi tältä osin täydentää.

Kotoutumiskoulutus (24-25 §) ja omaehtoisen opiskelun tukeminen (26-30 §)

Ei lausuttavaa

Yleiset kommentit kunnan kotoutumishjelmaan (11 §) ja monikielinen yhteiskuntaorientaatio (23 §)

Ei lausuttavaa

Alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten palvelut (3 luku)

Ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten ja nuorten asumisen ja tuen järjestämisestä tulisi osa hyvinvointialueen vastuulla olevaa sosiaalihuoltoa.

Asumisen ja tuen järjestäminen jatkossa sosiaalihuollon palveluna on perusteltua. Kyse on alaikäisistä asiakkaista, ja sosiaalihuollon piirin kuuluminen ja säännösten täsmentäminen selventävät palvelun luonnetta sekä parantavat alaikäisten asiakkaiden oikeusturvaa myös valvonnan kautta. Vaikutukset aluehallintoon -jaksossa (s.109) on todettu, että hyvinvointialueille, aluehallintovirastoille ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle siirtyisi perheryhmäkotien ohjaus ja valvonta sosiaalihuollon lainsäädännön osalta. Vaikutusarvioinnin mukaan valvontatehtävä olisi huomioitava aluehallintoviraston henkilöstöresursoinnissa.

Kuntaan ohjaaminen (4 luku)

Ei lausuttavaa

Kunnan, hyvinvointialueen ja valtion tehtävät (5-7 luvut)

Säännöksistä on todettu (s. 310), että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten täyttämiseksi kotoutumislain lakiehdotuksessa säädettäisiin palvelujen tuottamista koskevasta kunnan vastuusta ja sen valvonnasta. Kunnan tulisi seurata kotoutumisen edistämistä paikallistasolla. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus valvoisi alueella palvelujen saatavuutta, rahoituksen riittävyyttä ja palvelujen vaikuttavuutta. Työ- ja elinkeinoministeriö sekä Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus valvoisivat näitä edellä mainittuja asioita valtakunnallisella tasolla.

Ehdotetut säännökset ovat kannatettavia.

Valtion korvaukset (8 luku)

Ei lausuttavaa

Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)

Luvun säännöksiin on viitattu lausunnossa otsikon Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot alla.

Esitysluonnoksen mukaan nykyisin ei ole olemassa valtakunnallista kotoutumisen edistämisen asiakastietojärjestelmää eikä tietovarantoa. Esitysluonnoksessa esitetään säädettäväksi uudesta kotoutumisen edistämisen valtakunnallisesta tietojärjestelmästä. Ehdotettujen säännösten mukaan kunnalla on velvollisuus käyttää valtakunnallista tietovarantoa kotoutumisen edistämisen toimeenpanossa.

Pidän ehdotusta kotoutumisen edistämisen valtakunnallisen tietojärjestelmän luomisesta kannatettavana. Nähdäkseni yhtenäisellä tietojärjestelmällä ja siihen tallennettavilla tiedoilla voidaan edistää asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua ja oikeusturvaa sekä tietoja voidaan käyttää ehdotetun 71 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisesti muun muassa valvonnassa ja arvioinnissa.

Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin

Sosiaalihuoltolakiin lisättäväksi ehdotetussa 22 a §:ssä on kaksi sääntelyvaihtoehtoa. Pidän perusteltuna sääntelyvaihtoehtoa 1, jonka mukaan rajoitustoimenpiteistä säädettäisiin kyseisessä säännöksessä. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan ilman sääntelyä riskinä olisi, että aiemmin rajoitustoimenpiteinä tehdyt toimet liukuisivat perheryhmäkotien kasvatuskäytännöiksi. Näkemykseni mukaan rajoitustoimenpiteitä koskevan sääntelyn soveltaminen turvaa lasten ja nuorten oikeuksia myös siihen kuuluvan valvonnan kautta sekä selkeyttää rajoittamistilanteita.

Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys –jaksossa on asianmukaisesti selostettu ehdotettuja säännöksiä merkityksellisten perustuslain säännösten kannalta (perustuslain 6, 9, 10, 14, 16, 19, 21, 121 ja 124 §:t), EU-lainsäädäntöä ja Suomea sitovia ihmisoikeusvelvoitteita sekä asiaa koskevia perustuslakivaliokunnan kannanottoja.

Jaksossa on käsitelty seikkaperäisesti lakiehdotuksen 9 lukuun ehdotettuja tietojärjestelmää, tiedonsaantioikeutta ja tiedon luovuttamista koskevia säännöksiä perustuslain 10 §:n sisältämän henkilötietojen suojan sekä EU:n yleisen tietosuojasetuksen kannalta. Jaksossa on todettu, että nyt käsillä oleva esitys on sisällöllisesti täsmällisempi ja tarkkarajaisempi kuin voimassa oleva kotoutumislaki. Toisin kuin voimassa olevassa kotoutumislaisissa tiedonsaantioikeudesta säädettäisiin useammassa pykälässä. Tiedonsaantioikeuksissa säädettäisiin tarkkarajaisesti ja täsmällisesti siitä, kenellä on oikeus saada henkilötietoja, keneltä niitä on oikeus saada ja että tällä taholla on myös tietojen luovuttamiseen velvollisuus sekä tietojen saamisen käyttötarkoituksesta ja tietojen välttämättömyydestä. Palveluntuottajan osalta säännöstä (ehdotettu 90 §) on täsmennetty luettelemalla ne tiedot, joita palveluntuottajalla on oikeus saada tehtäviensä hoitamiseen. Lisäksi on lisätty, että palveluntuottajalla olisi oikeus saada tietoja siltä palveluntuottajalta, joka on tarjonnut kyseiselle maahanmuuttajalle aiempia kotoutumispalveluja. Esitetyissä kotoutumislain 9 luvun asiakastietojärjestelmää koskevissa säännöksissä säädettäisiin täsmällisesti ja tarkkarajaisesti tietojen käsittelytarkoituksista, käsiteltävistä ja tallennettavista tiedoista ja niiden poistamisesta ja arkistoinnista, rekisterinpitäjän velvollisuuksista, käyttöoikeuksista ja niiden muuttamisesta ja poistamisesta. Esitän huomiona, että Henkilötietojen suoja –otsikon alla olevat alajaksot Oikeusturvajärjestelyjen riittävyys ja Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen eivät koske henkilötietojen suojaa ja että selkeyden vuoksi ne olisi parempi sijoittaa muuhun sopivaan kohtaan jaksossa.

Jakson mukaan perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut, että kunnille annettavista tehtävistä säädettäessä on huolehdyttävä kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Yhteenvetona on todettu, että jaksossa selostetun perusteella voidaan pitää ongelmattomana säätää kunnille ja hyvinvointialueille uusia tehtäviä, koska niille säädettäisiin

samalla myös valtion korvauksia näistä tehtävistä syntyneiden kustannusten kattamiseen, laskennallisten ja erikseen haettavien korvausten muodossa sekä kunnan osalta osana valtionosuusjärjestelmää.

Jaksossa on arvioitu myös kotoutumislakia koskevan ehdotuksen 91 §:n valituskieltoja.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvoston asetusten antovaltuuksia. Esitysluonnoksessa (s. 275) on todettu, että Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys - jaksossa on tarkemmin arvioitu alemman asteisten säädösten antovaltuuksia ja niiden suhdetta perustuslain 80 §:ään ja että esitettävistä valtioneuvoston asetuksista laaditut luonnokset liitetään hallituksen esityksen liitteeksi. Tällainen arvio ja asetuseronnokset puuttuvat esitysluonnoksesta.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -jaksosta puuttuu arvio lakiehdotuksen säätämisyjärjestyksestä sekä mahdollinen kannanotto perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimisesta.

Tolmunen Irma
Oikeuskanslerinvirasto - Valtioneuvoston oikeuskansleri