



Kirje kunnille ja hyvinvointialueille kotoutumisen edistämiseen liittyvästä ohjauksesta ja neuvonnasta sekä virkavastuukysymyksistä

Kotoutumisen edistäminen on monialaista toimintaa, jossa tehdään yhteistyötä eri viranomaisten ja muiden toimijoiden välillä. Kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010, jäljempänä *kotoutumislaki*) mukaan kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja järjestetään osana kunnallisia peruspalveluja, työ- ja elinkeinohallinnon palveluja, hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja sekä muina kotoutumista edistävinä toimenpiteinä. Etuuksien myöntäminen kuuluu valtaosan etuuksista osalta Kansaneläkelaitoksen vastuulle.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyi kunnilta hyvinvointialueille 1.1.2023. Kunnan ja hyvinvointialueen yhteistyökäytäntöjä ja rajapintoja kotoutumisen edistämässä rakennetaan parhaillaan. Eri alueilta on noussut kysymyksiä koskien erityisesti eri viranomaisten ohjaus- ja neuvontavelvollisuutta sekä kunnan henkilöstön palvelussuhteiden muotoa kotoutumislain mukaisten tehtävien hoidossa. Erityisesti kysymyksiä on esitetty siitä, minkä viranomaisen vastuulla on ohjeistaa maahanmuuttajia toimeentulotuen hakemisessa, perheenyhdistämisessä sekä erinäisissä arkeen liittyvissä kysymyksissä. Uusi kotoutumisen edistämisestä annettu laki (681/2023) tulee voimaan 1.1.2025. Mainitun lain eduskuntakäsittelyn aikana lakiin lisättiin uusi säännös palveluntuottajien rikosoikeudellisesta virkavastuusta. Tällä kirjeellä työ- ja elinkeinoministeriö ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö pyrkivät selventämään edellä mainittuja teemoja.

Ohjaus ja neuvonta

Viranomaisilla on hallintolain (434/2003) mukaisesti yleinen lakisääteinen ohjaus- ja neuvontavelvollisuus, jota erityislait täydentävät. Kotoutumislain 8 §:n mukaan kunnan, työ- ja elinkeinotoimiston sekä muiden viranomaisten on annettava maahanmuuttajalle asianmukaista ohjausta ja neuvontaa kotoutumista edistävästä toimenpiteistä ja palveluista sekä työelämästä. Lisäksi sosiaalihuoltolain (1301/2014) 6 §:n mukaan hyvinvointialueen asukkaiden saatavissa on oltava sosiaalihuollon neuvontaa ja ohjausta.

Kukin viranomainen antaa ohjausta ja neuvontaa omaan toimivaltaansa kuuluvista asioista. Viranomaisilla on myös velvollisuus ohjata henkilö tarvittaessa muiden viranomaisten palveluihin. Esimerkiksi seuraavat viranomaiset ohjeistavat kotoutuja-asiakkaita järjestämisvastuullaan olevista palveluista: kunta omista peruspalveluistaan sekä kotoutumista edistävästä palveluista, työ- ja elinkeinotoimisto ja työllisyyden

edistämisen kuntakokeilussa mukana olevat kunnat työvoimapalveluista ja hyvinvointialue sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista. Kansaneläkelaitos myöntää etuuksia eri elämäntilanteisiin, esimerkiksi perustoimeentulotukea ja työmarkkinatukea, ja antaa ohjausta ja neuvontaa myöntämistään etuuksistaan. Hyvinvointialueen vastuulla taas vastaavasti on esimerkiksi ehkäisevä ja täydentävä toimeentulotuki, joiden osalta ohjaus- ja neuvontavelvollisuus on hyvinvointialueella. Maahanmuuttovirasto myöntää eri oleskeluluvat Suomeen, sisältäen esimerkiksi oleskeluluvan perhesiteen perusteella, ja antaa niiden osalta ohjausta ja neuvontaa.

Kunnan kotoutumispalveluissa sekä hyvinvointialueen sosiaalihuollon palveluissa voidaan ja on tärkeää yleisellä tasolla kuvata myös muiden viranomaisten toimintaa, esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen etuusjärjestelmää tai Maahanmuuttoviraston roolia oleskelulupakysymyksissä. Yleisneuvonnan ulkopuolella oleva ohjaus ja neuvonta kuuluvat kuitenkin toimivaltaiselle viranomaiselle. Mikäli kotoutuja-asiakkaan tarpeisiin ei voida vastata asianomaisen viranomaisen palveluilla, tulee asiakas tarvittaessa ohjata toimivaltaisen viranomaisen luo eli esimerkiksi kunnan kotoutumis- tai muihin palveluihin, työ- ja elinkeinopalveluihin, sosiaali- tai terveydenhuollon hoidon tai palvelutarpeen arviointiin, Kansaneläkelaitoksen palveluihin, Maahanmuuttoviraston palveluihin taikka muun viranomaisen tai toimijan palveluihin. Asianomaisella viranomaisella on toimivaltaansa kuuluvien tehtävien osalta tarvittava osaaminen henkilön yksilölliseen ohjaukseen ja neuvontaan. Lisäksi viranomainen vastaa annetun ohjauksen ja neuvonnan oikeellisuudesta, joten asiakkaan oikeusturvan näkökulmasta on tärkeää, että yleisneuvonnan ulkopuolelle jäävä ohjaus ja neuvonta toteutetaan toimivaltaisen viranomaisen toimesta. On myös syytä huomioda, että asiakkaan puolesta asiointi on säädelty ja ohjeistettu eri toimialoilla eri tavalla. Kunnissa tulee suhtautua pidättyväisesti esimerkiksi valtakirjalla toimiseen kotoutuja-asiakkaan puolesta. Valtakirjalla asiointi kuuluu henkilökohtaisen vastuun piiriin.

Eri viranomaisten yhteistyö kotoutumisen edistämisessä on keskeisen tärkeää. Kunnan ja hyvinvointialueen tulisi huomioda palveluiden suunnittelussa kotoutuja-asiakkaiden ohjaus ja neuvonta, jotta kotoutuja-asiakkaille saadaan järjestettyä laadukkaita palveluita sekä vältetään päällekkäistä työtä. Kunnalla ja hyvinvointialueella on myös mahdollisuus järjestää yhteisiä ohjaus- ja neuvontapisteitä.

Virkavastuukysymykset kunnan ja palveluntuottajan näkökulmasta

Kuntalain (410/2015) mukaan tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa. Vaikka henkilön tehtäviin sisältyisi julkisen vallan käyttöä vain vähäisessä määrin, henkilön tulee olla kuntaan virkasuhteessa. Viran perustamisesta ja lakkauttamisesta päättää valtuusto tai kunnan johtosäännössä määrätty kunnan muu toimielin. Kotoutumislain mukaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen sekä monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin ja sen pohjalta laadittavan kotoutumissuunnitelman tai monialaisen kotoutumissuunnitelman laatiminen sekä niiden pohjalta tapahtuva palveluihin ohjaus sisältävät julkisen vallan käyttöä, joka koskee yksilön oikeuksia, velvollisuuksia ja etuuksia. Edellä mainittuja tehtäviä tulee kunnassa tehdä virkavastuullinen viranhaltija.

Julkisia hallintotehtäviä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle eli esimerkiksi palveluntuottajalle, jos siitä erikseen säädetään lailla. Vuoden 2025 alusta voimaan tulevassa kotoutumislaisissa tällaisia yksityiselle palveluntuottajalle ulkoistettavissa olevia tehtäviä ovat: ohjaus ja neuvonta, perusmuotoiseen tai monialaiseen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin sisältyvät asiantuntija-arviot (esimerkiksi kielitaidon lähtötason arviointi) sekä monikielisen yhteiskuntaorientaation ja kotoutumiskoulutuksen toteuttamista koskevat tehtävät. Kunta voi siis kotoutumislain mukaan ulkoistaa näitä tehtäviä yksityisille palveluntuottajille. Tehtäviä voi suorittaa myös virka- tai työsuhteinen työntekijä kunnassa.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle edellyttää virkavastuusta säättämistä. Tämä tarkoittaa sitä, että virkavastuu koskee myös yksityisen sektorin toimijaa, joka hoitaa julkista hallintotehtävää. Tätä on perusteltu muun muassa oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistamisella. Perustuslakivaliokunta edellyttikin kotoutumislain kokonaisuudistuksen eduskuntakäsittelyn aikana, että kotoutumislaisissa säädetään rikosoikeudellisesta virkavastuusta muun kuin viranomaisen palveluksessa olevaan henkilöön (1.1.2025 voimaan tulevan kotoutumislain (681/2023) 96 §). Tehtäviä hoitavaan muun kuin viranomaisen palveluksessa olevaan henkilöön eli esimerkiksi palveluntuottajaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia rikoslain 40 luvun säännöksiä hänen suorittaessaan kyseisiä tehtäviä. Säännös vastaa rikoslain ulkopuolisten, muita kuin viranomaisia koskevien virkavastuusäännösten tavanomaista muotoilutapaa.

Rikosoikeudellinen virkavastuu koskee kunnassa sekä viranhaltijoita että työntekijöitä, mutta eri laajuudessa. Rikoslain 40 luvussa säädetään virkarikoksista ja kyseisen luvun 12 §:ssä säädetään siitä, missä laajuudessa virkamiehestä koskevia säännöksiä sovelletaan muihin henkilöihin. Rikoslain 40 luvun 1-3 ja 5 §:ää eli lahjuksen ottamista ja virkasalaisuuden rikkomista koskevia rikoksia sovelletaan kaikkiin kunnassa työskenteleviin henkilöihin eli myös kunnan työntekijöihin. Virka-aseman väärinkäyttöä (RL 40:7-8) ja virkavelvollisuuden rikkomista (RL 40:9-10) sovelletaan sen sijaan virkamieheen eli kunnassa viranhaltijaan. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Rikoslain ulkopuolisissa virkavastuusäännöksissä ei tavallisesti ole otettu kantaa siihen, mitkä virkarikokset tällainen erikseen säädetty virkavastuu kattaa. Käytännössä tällaisia säännöksiä on oikeusministeriön käsityksen mukaan tulkittu siten, että vastuu on laajaa eli samanlaista kuin virkamiehellä. Tämä tarkoittaa sitä, että kun rikosoikeudellinen virkavastuu säädetään palveluntuottajille, virkavastuu kattaa kaikki edellä mainitut rikosnimikkeet. Tällaisten säännösten soveltamisesta on kuitenkin vain vähän oikeuskäytäntöä. Suurin osa RL 40 luvun virkarikoksista edellyttää tahallisuutta, pois lukien virkasalaisuuden rikkominen ja virkavelvollisuuden rikkominen, jotka ovat nimenomaisesti rangaistavia myös tuottamuksellisin.

Työ- ja elinkeinoministeriö ohjeistaa kotoutumislain kokonaisuudistuksen toimeenpanosta tarkemmin. Uudistuksen toimeenpanon tukena toimii lisäksi työvoimapalvelu-uudistuksen ja kotoutumislain kokonaisuudistuksen yhteinen ohjausrakenne, jonka tarkoituksena on mahdollistaa uudistusten sujuva ja tehokas toimeenpano.

Lisätietoja:

Johtava asiantuntija Mira Sinkkonen, TEM, 029 504 7293

Erityisasiantuntija Henna Leppämäki, STM, 029 516 3132

Sähköposti: etunimi.sukunimi(at)gov.fi

Paula Karjalainen

Neuvotteleva virkamies, tiiminvetäjä

Työ- ja elinkeinoministeriö

Eveliina Pöyhönen

Johtaja

Sosiaali- ja terveysministeriö

Jakelu/Sändlista:

kunnat, hyvinvointialueet

Tiedoksi:

Suomen Kuntaliitto, Kansaneläkelaitos, Maahanmuuttovirasto

VALTIONEUVOSTO | STATSRADET

PL 23, 00023 Valtioneuvosto	vn.fi	p. 0295 16001
PB 23, 00023 Statsrådet	vn.fi/sv	tfn 0295 16001

VN/17342/2023-TEM-1

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: