

Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 208/2022 vp eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kotoutumisen edistämistä ja samalla kumottaisiin voimassa oleva samanniminen laki. Uuden lain tarkoituksena olisi (entisestään) edistää kotoutumista ja hyviä väestösuhteita ja siten vahvistaa maahanmuuttajien yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteutumista. Tavoitteena olisi myös edistää maahanmuuttajien työllisyyttä, osallisuutta, hyvinvointia ja terveyttä. Laissa säädettäisiin myös uudesta kotoutumisen edistämisen valtakunnallisesta tietovarannosta. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi sosiaalihuoltolakia, vapaasta sivistystyöstä annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakia sekä eräitä muita ehdotettuun lakiin liittyviä lakeja.

Säädettäväksi ehdotettu laki kiinnittyy siten useampaan perustuslain perusoikeussäännökseen, kuten esimerkiksi PL 10 § ja 21 §, sekä perustuslain 121 § ja 124 § säännöksiin. Arvioin hallituksen esitystä useamman näiden perustuslain säännösten valossa.

Hallituksen esitys kytkeytyy läheisesti hallituksen esitykseen HE 207/2022 julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi.

Kotoutumisen edistämisen valtakunnallinen tietovaranto ja PL 10 §

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kotoutumisen edistämisestä annettavan lain 9 lukuun sisällytettävän säännökset uudesta kotoutumisen edistämisen valtakunnallisesta tietovarannosta ja sen kehittämisestä, ylläpidosta ja käyttöoikeuksista; tietovarantoon tallennettavista tiedoista ja niiden käsittelytarkoituksista, poistamisesta, arkistoinnista; sekä erinäisistä tiedonsaantioikeuksista. Sääntely merkitsisi kokonaan uuden asiakastietojärjestelmän ja tietovarannon luomista (HE, s. 276).

Ehdotettu sääntely vaikuttaa yleisesti ottaen täyttävän vaatimukset, joita perustuslakivaliokunta on perustuslain 10 §:n 1 momenttia koskevassa lausuntokäytännössään tämänkaltaiselle henkilötietoja koskevalle sääntelylle asettanut. Ehdotetuissa yksittäisissä säännöksissä on kuitenkin joitakin epätasällisyyksia, joita voisi olla hyvä selkiyttää tämänkaltaiselle sääntelylle yleisesti asetettavan tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksen varmistamiseksi.

Tietovarantoon tallennettavat tiedot. Kotoutumisen edistämisestä annettavan uuden lain 76 §:ssä säädettäisiin kotoutumisen valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettavista tiedoista. Pykälän ensimmäisen momentin ensimmäisen virkkeen mukaan ”kunnalla ja KEHA-keskuksella on velvollisuus tallentaa valtakunnalliseen tietovarantoon tiedot, jotka ovat tarpeen 72 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien toteuttamiseksi.” Momentin toisen virkkeen mukaan ”kunnan on tallennettava 73 §:n 1 momentissa tarkoitetut tiedot [...]”. 76 §:n 1 momentin yksityiskohtaisten perustelujen (HE, s. 282) mukaan 72 §: 1 momentissa tarkoitetut tehtävien toteuttamisen kannalta tarpeellisia tietoja ”olisivat 73 §:n 1 momentissa tarkoitetut tiedot”.

Ehdotetun 76 §:n 1 momentin sanamuodon perusteella kunta voisi siten tallentaa tietovarantoon 73.1 §:n mukaisia tietoja *sekä* tietoja, jotka ovat tarpeen 72.1 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi. Vaikka kunnan tallennettavat henkilötiedot olisi määritelty 73.1 §:ssä, 76 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen ja momenttia koskevien yksityiskohtaisten perustelujen perusteella voi saada käsityksen, että kunta voisi tallentaa tietovarantoon *myös muita* kuin 73.1 §:ssä määriteltyjä henkilötietoja, kunhan ne olisivat ”tarpeen [...] tehtävien toteuttamiseksi”. Tämän virheellisen käsityksen torjumiseksi säännöstä olisi hyvä täsmentää siten, että siitä kävisi *mitä muita* kuin 73.1 §:ssä tarkoitettuja henkilötietoja kunnalla ja KEHA-keskuksella olisi velvollisuus tallentaa tietovarantoon.

Asetuksenantovalta liittyen valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettavien tietojen tarkentamiseksi. Ehdotetun 76 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa ”tarkempia säännöksiä valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettavista tiedoista”. Tätä säännöstä olisi hyvä täsmentää, koska perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien velvollisuuksien perusteista tulisi säätää lailla. Säännös mahdollistaisi ehdotetussa muodossaan, että asetuksella voitaisiin esimerkiksi velvoittaa kunnat tallentamaan valtakunnalliseen tietovarantoon esimerkiksi muitakin henkilötietoja kuin ehdotetun lain 73 §:n 1 momentissa määriteltyt henkilötiedot. Mitä säännösehdotuksessa tarkoitetaan ”tarkemmilla säännöksillä tallennettavista tiedoista”? Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE, s. 282) tätä ei avata.

Käsitteellinen johdonmukaisuus. Ehdotetun 9 luvun eri pykälissä käytetään käsitteitä, jotka muistuttavat toisiaan mutta joiden keskinäinen suhde ei avaudu säädöstekstin perusteella. 9 luvun otsikossa ja 74 §:ssä on termi ”valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut”. Tässä yhteydessä ”palvelulla” viitattaneen siihen, että valtakunnalliset tietojärjestelmät ”palvelevat” useita eri viranomaisia ja niihin palvelusuhteessa olevia sekä yksityisiä palvelutuottajia. Sen sijaan tietojärjestelmästä käytetään yksittäisissä pykälissä useita eri termejä:

- ”valtakunnallinen tietovaranto ja asiakastietojärjestelmäkokonaisuus” (74 §)
- ”valtakunnallinen kotoutumisen asiakastietojärjestelmä” (75 §)
- ”kotoutumisen valtakunnallinen tietovaranto” (76 §)
- ”valtakunnallinen tietovaranto” (77 §)
- ”kotoutumisen edistämisen valtakunnallinen tietovaranto” (78 §)
- ”valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin kuuluva asiakastietojärjestelmä” (79–81 §).

Yhtäkään näistä käsitteistä ei määriteltäisi lain 5 §:ssä. Olisi suotavaa, että käsitteet määriteltäisiin ainakin lyhyesti itse säännöksissä ja että samasta asiasta käytettäisiin yhtä ja samaa käsitettä. Ainakin 3–5-kohtien käsitteet näyttäisivät viittaavan samaan asiaan, joten edes ne olisi syytä yhdenmukaistaa.

Kuntien uudet tehtävät ja PL 121 §

Kun kunnille ehdotetaan annettavaksi uusia tehtäviä, perustuslain 121 § ja sitä koskeva perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö muodostaa keskeisen valtiosääntöoikeudellisen sääntelykehikon, jota vasten ehdotusta on tarkasteltava. Perustuslakivaliokunta on kunnallista itsehallintoa koskevassa lausuntokäytännössään korostanut, että säädettäessä kunnille uusia tehtäviä on huolehdittava *rahoitusperiaatteen* mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua noista tehtävistä.

Nyt tarkasteltavana olevasta hallituksen esityksessä kunnille ehdotetaan annettavaksi ainakin seuraavat uudet tehtävät:

- 1) velvollisuus palvelutarpeen arvioinnin tekemiseen (14 §) ja kotoutumissuunnitelman laatimiseen (16 §) aiempaa laajemmalle joukolle maahanmuuttajia
 - 2) monikielisen yhteiskuntaorientaation järjestämisvelvollisuus (25 §)
 - 3) velvollisuus monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin tekemiseen (15 §) sekä monialaisen kotoutumissuunnitelman laatimiseen (17 §) yhdessä hyvinvointialueiden kanssa
 - 4) velvollisuus järjestää matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluita (10 §)
 - 5) velvollisuus monialaisen yhteistyön kehittämisestä (45 §) ja vastuu sen järjestämisestä (46 §)
- 1) Kunnan velvollisuus palvelutarpeen arvioinnin tekemiseen (14 §) ja kotoutumissuunnitelman laatimiseen (16 §) aiempaa laajemmalle joukolle maahanmuuttajia tarkoittaa käytännössä sitä, että velvollisuus laajentuisi koskemaan ennen muuta *maahanmuuttajia, jotka ovat työttömiä työhakijoita*. Hallituksen esityksen (s. 81) tällaisia maahanmuuttajia on arviolta 8 000 vuosittain. Heille tehtävistä palvelutarpeen arvioinneista ja laadittavista kotoutumissuunnitelmista aiheutuvat kustannukset korvattaisiin kunnille osana julkisista työvoimapalveluista annettavan uuden lain yhteydessä valtiosuusjärjestelmään tehtäväksi ehdotetulla muutoksella, jossa valtiosuusjärjestelmään lisättäisiin kaksi uutta valtiosuus-kriteeriä (työikäisten ja työttömien määrä kunnassa). Koska muutoksen tarkoitus olisi kattaa työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirrosta kuntasektorille aiheutuvat kustannukset täysimääräisesti (ks. HE 207/2022 vp, s. 151–160) – olkoonkin, että muutoksen nettokustannusvaikutuksissa olisi kuntakohtaisia eroja – voidaan katsoa, että ehdotettu sääntely on tältä osin valtiosääntöoikeudellisen rahoitusperiaatteen mukainen. Mikäli perustuslakivaliokunta kuitenkin päätyisi katsomaan HE 207/2022 vp arvioinnin yhteydessä, että kuntien työvoimapalveluiden rahoittamiseksi ehdotettu valtiosuusjärjestelmän muutos ei olisi rahoitusperiaatteen mukainen, olisi perusteltua päätyä samaan johtopäätökseen nyt tarkasteltavana olevien kotoutumispalveluiden rahoituksen osalta.

Laajenevaan joukkoon kuuluisivat lisäksi *työvoiman ulkopuolelle kuuluvat henkilöt, jotka eivät ole 2 §:n 3–4 momentissa tarkoitettuja henkilöitä*. Tällaisia henkilöitä olisivat esimerkiksi opiskelijat ja lasten kotihoidon tukea saavat. Tämän ryhmän osalta kustannukset korvattaisiin valtiosuusjärjestelmään tehtävällä lisäyksellä (60 §:n 2 kohta), joka olisi suuruudeltaan 2 425 000 euroa sekä ehdotetun 61 §:n mukaisena laskennallisena korvauksena, joka olisi suuruudeltaan 91 000 euroa. Valtiosuus jaettaisiin kunnille vieraskielisyyskriteerin mukaisesti (HE, s. 85 ja 104–105).

Säädettäväksi ehdotetun 2 §:n 3–4 momentin mukaisten henkilöitä (kansainvälistä suojelua saavat, jne.) osalta kustannukset korvattaisiin kunnille laskennallisena korvauksena kuten nykyisinkin.

- 2) Säädettyä ehdotetun monikielisen yhteiskuntaorientaation järjestämisvelvollisuudesta (25 §) aiheutuvat kustannukset korvattaisiin kunnille niin ikään valtionosuusjärjestelmään tehtävällä lisäyksellä (60 §:n 3 kohta), joka olisi suuruudeltaan 3 800 000 euroa. Kansainvälistä suojelua saavien ym. osalta kustannukset korvattaisiin kunnille laskennallisena korvauksena (61.1 §), joka olisi suuruudeltaan 1 200 000 euroa. (HE, s. 85–86 ja 105).
- 3) Velvollisuudesta tehdä monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi (15 §) sekä laatia monialainen kotoutumissuunnitelma (17 §) yhdessä hyvinvointialueiden kanssa aiheutuvat kustannukset korvattaisiin kunnille valtionosuusjärjestelmään tehtävällä lisäyksellä (60 §:n 3 kohta). Nämä kustannukset sisältyisivät yllä 1 kohdassa mainittuihin valtionosuuslisäyksiin.
- 4) Velvollisuudesta järjestää matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluita (10 §) aiheutuvat kustannukset kompensoitaisiin kunnille valtionosuusjärjestelmän lisäyksen kautta (60 §:n 1 kohta). Lisäys olisi suuruudeltaan 2 000 000 euroa (HE, s. 86 ja 104).
- 5) Velvollisuudesta huolehtia monialaisesta yhteistyöstä (45–46 §) aiheutuvat kustannukset korvattaisiin kunnille valtionosuusjärjestelmän lisäyksen kautta (60 §:n 4 kohta). Lisäys olisi suuruudeltaan 2 000 000 euroa (HE, s. 87 ja 104).

Näiden uusien tehtävien lisäksi kunnille (ja hyvinvointialueille) tulkitsemisesta aiheutuvien kustannusten korvausperustetta muutettaisiin siten, että korvaus maksettaisiin todellisten kustannusten sijasta laskennallisina kustannuksina (61 §; HE, s. 85).

Koska kunnille annettaviksi ehdotetuista uusista tehtävistä aiheutuvat kustannukset korvattaisiin kunnille valtionosuusjärjestelmän ja laskennallisten korvausten kautta, ja koska hallituksen esityksessä esitetyt korvausperusteet perustuvat suurelta osin nykyisiin kustannuksiin ja asiakasmääriin, ei ehdotettua sääntelyä voida pitää kunnallisen itsehallinnon ja valtiosääntöoikeudellisen rahoitusperiaatteen näkökulmasta ongelmallisena.

Julkisten hallintotehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle ja PL 124 §

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että ainakin seuraavat kunnan järjestämisvastuulle kuuluvat tehtävät olisi mahdollista antaa muiden kuin viranomaisten – lähinnä yksityisten palvelutuottajien – hoidettavaksi:

- ohjaus ja neuvonta (10 §)
- tavalliseen ja monialaiseen palvelutarpeen arviointiin liittyvät asiantuntija-arvioinnit (14.2 ja 15.5 §)
- monikielinen yhteiskuntaorientaatio (25 §)
- kotoutumiskoulutus (27.1 §)

Viranomaiselle lailla säädetyn neuvontatehtävän osalta perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että se on julkinen hallintotehtävä (erit. PeVL 11/2006 vp, s. 2/I). Palvelutarpeen arviointi on niin ikään julkinen hallintotehtävä (esim. PeVL 17/2021 vp, kohta 83). Hallituksen esityksen (s. 356) mukaan monikielinen yhteiskuntaorientaatio ja kotoutumiskoulutus eivät sen sijaan olisi julkisia hallintotehtäviä. Näkemykseni mukaan tämä käsitys on virheellinen. Kummassakin olisi kyse kuntien

eli viranomaisen järjestämisvastuulle kuuluvista palveluista. Lisäksi näihin palveluihin osallistuminen on voimassa olevan työttömyysturvalain (1290/2002) perusteella siinä mielessä ”pakollista”, että osallistumisen laiminlyönti voi johtaa työttömyysetuuden maksamisen keskeyttämiseen. Näillä kotoutumista edistävillä palveluilla on merkitystä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta. Kaikkien näiden neljän tehtävän antamisen muun kuin viranomaisen hoidettavaksi tulee siten täyttää perustuslain 124 §:n asettamat vaatimukset.

Perustuslakivaliokunta on katsonut (erit. PeVL 11/2006 vp, s. 2/I), että koska viranomaisen neuvontatehtävä on varsin kaukana päätöksenteosta yksittäisessä hallintoasiassa ja koska se ei sisällä julkisen vallan käyttöä, neuvontatehtävien on antaminen muiden kuin viranomaisten hoidettavaksi on lähtökohtaisesti sopusoinnussa perustuslain 124 §:n kanssa. Selvää kuitenkin on, ettei neuvontatehtävän antaminen esimerkiksi yksityiselle palvelutuottajalle vapauta viranomaista erityisestä tai hallintolain (434/2003) 8 §:n mukaisesta yleisestä neuvontavelvollisuudesta.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella pidän sinänsä mahdollisena, että kotoutumispalveluihin liittyviä ohjaus ja neuvontatehtäviä voidaan antaa yksityiselle palvelutuottajalle, mutta ehdotettu 10 §:n sanamuoto ei näytä vastaavan hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 355–356) esitettyä, jonka mukaan ”*kaikkea* kotoutumisen edistämiseen liittyvää ohjausta ja neuvontaa ei kunta kuitenkaan voisi ulkoistaa, sillä ohjaus ja neuvonta ovat viranomaistoimintaan liittyvä julkinen hallintotehtävä. [...] Tämän ohjauksen ja neuvonnan ulkoistaminen olisi tarkoituksenmukaista, jos se *täydentäisi* ohjausta ja neuvontaa sellaisella osaamisella, mitä kunnalla itsellään ei olisi, esimerkiksi monikielisyyteen liittyen [kurs. tässä].” Hallituksen esityksen perusteella jää epäselväksi, kuinka laaja toimivalta kunnilla olisi sopimuksin ulkoistaa neuvontaa ja ohjausta. Kun tehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle ei perustu suoraan lakiin vaan lain sisältämään valtuutukseen, tulisi tehtävien siirrosta säätää riittävän tarkasti. Tämän vuoksi ehdotettua 10 §:ää tulisi täsmentää.

Mitä tulee muihin yllä lueteltuihin julkisiin hallintotehtäviin, jotka olisi mahdollista antaa muun kuin viranomaisen hoidettavaksi, katson, että perustuslain 124 §:ssä asetettu tarkoituksenmukaisuusedellytys täyttyy. Niissä on kaikissa kyse tosiasiallisesta hallintotoiminnasta ja niiden hoitaminen vaatii erityistä asiantuntemusta, jota ei välttämättä ole kaikissa – etenkin pienissä – kunnissa. Jo nykyisellään yksityiset palvelutuottajat vastaavat esimerkiksi kotoutumiskoulutuksesta.

Säädettäväksi ehdotettuun kotoutumisen edistämisestä annettavaan uuteen lakiin ei kuitenkaan näyttäisi sisältyvän säännöstä rikosoikeudellisen virkavastuun ulottumisesta yllä mainittuja tehtäviä hoitaviin yksityisiin palvelutuottajiin. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti edellyttänyt, että julkisia hallintotehtäviä hoitavat muut kuin viranomaiset toimivat virkavastuulla (esim. PeVL 17/2012 vp, s. 4/II). Uuteen lakiin tulisiikin sisällyttää virkavastuuta koskeva säännös kaikkien näiden mahdollisen ulkoistamisen kohteena olevien tehtävien osalta.

Muutoksenhakukielto kotoutumissuunnitelmaan ja PL 21 §

Säädettäväksi ehdotetun 95 §:n 4 momentin mukaan 16 §:ssä tarkoitettuun kotoutumissuunnitelmaan, 17 §:ssä tarkoitettuun monialaiseen kotoutumissuunnitelmaan tai sen 22 §:ssä tarkoitettuun tarkistamiseen ei saisi hakea muutosta valittamalla. Katson, että ehdotettu sääntely on tältä osin perustuslain 21 §:n mukainen, sillä kotoutumissuunnitelman sisältö on mahdollista saada muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi työttömyysetuutta koskevan päätöksen riitauttamisen yhteydessä.

Mikäli perustuslakivaliokunta päätyy suosittelemaan/edellyttää säädettäväksi ehdotettuun julkisista työvoimapalveluista annettavaa lakiin (HE 207/2022) sisältyvän vastaavan, työllistymissuunnitelmaa koskeva muutoksenhakukieltosäännöksen täsmentämistä ("ei saa erikseen hakea muutosta valittamalla"), tulisi vastaava täsmennys tehdä nyt tarkasteltavana olevaan ehdotettuun kotoutumislain 95 §:n 4 momentin säännökseen.

Johtopäätökset

Yllä mainitsemillani perusteilla katson, että hallituksen esityksessä ehdotetut lakimuutokset voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, jos perustuslain 124 §:ää koskeva huomautukseni otetaan huomioon. Pyydän valiokuntaa lisäksi kiinnittämään huomiota ehdotetusta, kotoutumisen valtakunnallista tietovarantoa koskevasta sääntelystä esittämiini huomautuksiin.

Helsingissä 19.1.2023

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Toomas Kotkas', with a stylized flourish at the end.

Toomas Kotkas

Julkisoikeuden professori