

**LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ
EDUSKUNNALLE LAIKSI KOTOUTUMISEN EDISTÄMISESTÄ JA SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE
208/2022 VP)**

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä esityksestä ja perustuslainmukaisuuden arvioinnin lähtökohdat

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kotoutumisen edistämistä. Samalla kumottaisiin voimassa oleva saman niminen laki. Lain tarkoituksena olisi edistää kotoutumista ja hyviä väestösuhteita ja siten vahvistaa maahanmuuttajien yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteutumista. Tavoitteena olisi myös edistää maahanmuuttajien työllisyyttä, osallisuutta, hyvinvointia ja terveyttä. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lisäksi sosiaalihuoltolakia, vapaasta sivistystyöstä annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakia sekä eräitä muita ehdotettuun lakiin liittyviä lakeja. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

Esitykseen sisältyy säätämisyjärjestysjakso, jossa on tuotu esille ehdotusten suhdetta perustuslain 6 §:ään yhdenvertaisuudesta, 9 §:ään liikkumisvapaudesta, 10 §:ään henkilötietojen suojasta, 14 §:ään osallistumisoikeuksista, 16 §:ään sivistyksellisistä oikeuksista, 19 §:ään oikeudesta sosiaaliturvaan, 21 §:ään oikeusturvasta, 80 §:ään asetuksen antamisesta ja lain-säädäntövallan siirtämisestä, 121 §:ään kunnallisesta itsehallinnosta ja 124 §:ään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Lisäksi säätämisyjärjestysperusteluissa on mainittu perustuslain 2 §:n 3 momentti laillisuusperiaatteesta, 7 § oikeudesta elämään sekä hen-

kilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, 17 § oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin sekä 22 § julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Voimassa oleva laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) säädettiin voimaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 42/2010 vp). Lakia on muutettu useita kertoja, yleensä laajempien lainsäädäntömuutosten yhteydessä, myös siten, että perustuslakivaliokunta on arvioinut kyseisiä lakiehdotuksia. Tällaisina muutoksina mainittakoon muutoksen hakusäännösten muutos (ks. PeVL 55/2014 vp) ja henkilötietojen käsittelyä ja tiedonsaanti-oikeuksia koskevien säännösten muutos (ks. PeVL 7/2019 vp). Mainittu lausuntokäytäntö muodostaa osaltaan perustan nyt ehdotetulle kotoutumisen edistämisestä annettavan lain kokonaisuudistukselle.

Esityksen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa on lisäksi syytä ottaa huomioon, että työvoimapalveluja koskevan lainsäädännön hyväksyminen on kotoutumislakia koskevan lakiehdotuksen ja siihen liittyvien lakiehdotusten hyväksymisen edellytyksenä. Esitys työvoimapalveluja koskevaksi lainsäädännöksi (HE 207/2022 vp, myöhemmin ”työvoimapalvelu-uudistus”), jossa ehdotetaan työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtymistä kunnille, on parhailleen perustuslakivaliokunnan arvioitavana.

Yleisarvio perustuslainmukaisuudesta

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on käyty läpi ehdotusten suhdetta sen kannalta olennaisiin perustuslain säännöksiin, perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön. Esityksessä on muun ohella pyritty ottamaan huomioon perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 42/2010 vp) nykyisestä kotoutumisen edistämisestä annettusta laista. Esityksen perustuslainmukaisuudesta esitetty arviointi on sisällöltään pääosin asianmukaista, muttei toisaalta myöskään ongelmatonta myöhemmin tässä lausunnossa yksilöitävällä tavalla.

Ehdotuksissa on annettu merkitystä asiassa relevantille ihmisoikeus- ja EU-sääntelylle. Tosin säätämisyjärjestysperusteluissa oleva osio ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta jää hyvin yleiselle tasolle ja on myös sijoitettu perusteluihin hieman erikoiseen paikkaan.

Yleisellä tasolla arvioiden esityksen suhdetta perustuslakiin koskevan jakson ongelmaksi muodostuu siinä paikoin omaksuttu turhan seikkaperäinen tarkastelutapa, joka hämärtää asiassa keskeisten valtiosääntöoikeudellisten kytkösten ja perustelujen havainnointia (esimerkiksi perustuslain 124 §:ssä säädettyyn hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaiselle liittyen). Lisäksi on syytä panna merille, että arvioinnissa on osin viitattu kirjallisuuslähteisiin silloinkin, kun kyseiset seikat ilmenevät perustuslakivaliokunnan kannanotoista. Lisäksi mukana on turhaan selostusta valiokunnan asiantuntijalausunnoista. Esityksessä ei siten ole kaikilta osin pysytty hallituksen esityksiltä yleensä edellytetyssä tiiviissä ilmaisussa eikä aina tavoitettu myöskään valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin ydintä, mikä osaltaan hankaloittaa vakuuttumista esityksen perustuslainmukaisuudesta. Omaksuttu ehdotusten perustelutyö voi myös osaltaan vaikeuttaa lain soveltamista, millä puolestaan voi olla heijastusvaikutuksia perusoikeuksien toteutumiseen kotoutumisen edistämisen käytännöissä.

Ehdotuksen tavoitteet maahanmuuttajien kotoutumisen, työllisyyden, osaamisen ja työelämävalmiuksien sekä hyvinvoinnin ja terveyden samoin kuin yhdenvertaisuuden ja osallisuuden edistämisestä ovat merkityksellisiä useiden perusoikeuksien kannalta. Näitä liittyntöjä perusoikeuksien edistämiseen on esityksessä tuotu asianmukaisesti esille muun muassa perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden, perustuslain 10 §:ssä tarkoitetun henkilötietojen suojan, 19 §:n mukaisen oikeuden sosiaaliturvaan sekä 21 §:n mukaisen oikeusturvan osalta. Esityksellä on lisäksi yhteys perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Tältäkin osin on syytä korostaa käsillä olevan esityksen kiinteää yhteyttä työvoimapalvelu-uudistukseen ja sen perustuslainmukaisuudesta tehtävään arviointiin. Ylipäätään esitys vastaa osaltaan perustuslain 22 §:ssä asetettuun julkisen vallan velvoitteeseen turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perus- ja ihmisoikeusarvioinnin ja näiden oikeuksien toteutumisen kannalta voi pitää myönteisenä sitä, että esityksessä on kiinnitetty erityistä huomiota sukupuolten tasa-arvoon sekä lasten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien asemaan. Tähän liittyvät erityisjärjestelyt, kuten ehdotus ihmiskaupan uhrien osin muista maahanmuuttajista poikkeavasta oikeudesta monialaiseen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointiin, ovat perusteltuja. On syytä korostaa, että mainittuihin henkilöryhmiin liittyvät perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat on tärkeää ottaa huomioon kotoutumista edistävien toimenpiteiden suunnittelussa ja muun muassa kuntien kotouttamisohjelmia laadittaessa (ks. PeVL 42/2010 vp, s. 2).

Katson tarpeelliseksi tarkastella lausunnossani erikseen esityksen suhdetta perustuslain 121 §:n mukaiseen kuntien itsehallintoon ja alueellisen itsehallintoon sekä 124 §:ssä säädettyyn hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaiselle. Lisäksi käyn läpi palvelutarpeen arvioinnista ja kotoutussuunnitelmasta ehdotetun sääntelyn perustuslainmukaisuutta. Esittämäni arviot kohdistuvat lakiehdotukseen kotoutumisen edistämisestä (1. lakiehdotus) ellei erikseen ole toisin mainittu.

Kuntien itsehallinto

Esityksessä keskeinen muutos nykytilaan olisi se, että kotoutumista edistäviä palveluita järjestettäisiin jatkossa osana kunnan kotoutumisohjelmaa sekä osana yleisen palvelujärjestelmän palveluita eli kunnallisia perus- ja työllisyyspalveluita, kansallista koulutusjärjestelmää, hyvinvointialueen sosiaali- ja terveystarpeita sekä järjestöjen, yhdistysten ja yhteisöjen toimintaa. Kotoutumispalveluiden kokonaisvastuu esitetään siirrettäväksi kunnille.

Kunnilla on voimassa olevan lainsäädännön mukaan yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisen kehittämisestä sekä sen suunnittelusta ja seurannasta paikallistasolla. Kuntien uusista tehtävistä kokoluokaltaan suurin olisi kunnan kotoutumisohjelmaan liittyvien palveluiden järjestäminen. Palvelujärjestelmään liittyviä uusia tehtäviä kunnille olisivat monikielisen yhteiskuntaorientaation sekä matalan kynnyksen ohjaus- ja

neuvontapalveluiden järjestäminen. Lisäksi laajenevana tehtävänä olisi monialaisen yhteistyön vahvistaminen sekä velvollisuus laatia osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma aiempaa laajemmalle kohderyhmälle. Palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma tulisi laatia sekä työttömiksi työnhakijoiksi rekisteröityneille että laissa määritellyille työvoiman ulkopuolisille maahanmuuttajille. Esitys kytkeytyy siten työvoimapalvelu-uudistukseen, jonka seurauksena kuntien vastuulla olevien kotoutuja-asiakkaiden määrä kasvaisi moninkertaiseksi nykyisestä.

Ehdotusta on perusteltu sillä, että uudistuksen myötä kunnalla olisi paremmat mahdollisuudet edistää maahanmuuttajien työllisyyttä ja osallisuutta yhteen sovittamalla kotoutumis-, työllistymis- ja koulutuspalveluita sekä muita kunnan palveluita tarvelähtöisiksi kokonaisuuksiksi.

Kotoutumispalvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyyden toteutumista seuraisivat valtakunnallisesti työ- ja elinkeinoministeriö ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus sekä alueittain elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset.

Osana kunnan järjestämisvastuulla olevia työvoimapalveluita järjestettävät kotoutumispalvelut rahoitettaisiin osana työvoimapalveluita siten kuin työvoimapalvelu-uudistuksen yhteydessä rahoituksesta säädetään. Osana kunnan peruspalveluita järjestettävien kotoutumispalveluiden rahoitus järjestettäisiin puolestaan valtionosuusjärjestelmän kautta siten, että yhtenä määräytymistekijänä olisi vieraskielisten määrä.

Esityksessä on arvioitu, että uudistuksen vaikutukset kuntiin olisivat melko suuret, sillä kuntien vastuuta kotoutumisen edistämisestä lisättäisiin merkittävästi. Esityksen mukaan ehdotusta säätää kunnille uusia tehtäviä voidaan kuitenkin pitää ongelmattomana, koska samalla säädettäisiin näiden tehtävien rahoituksesta.

Ehdotettua sääntelyä on arvioitava perustuslain 121 §:n kannalta. Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä on säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunta

on vakiintuneesti korostanut, että kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti niiden tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (ks. PeVL 16/2014 vp, s. 2 ja siinä mainitut lausunnot). Valiokunta on katsonut, että kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (ks. esim. PeVL 41/2014 vp, s. 3, PeVL 50/2005 vp, s. 2). Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9(2) artiklaan, jonka mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa (ks. PeVL 16/2014 vp, s. 2).

Esityksessä on otettu asianmukaisesti esille keskeisiä seikkoja perustuslain 121 §:ssä suojatun kuntien itsehallinnon sisällöstä myös perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön valossa. Näitä lähtökohtia vasten on lisäksi arvioitu kunnille ehdotettujen uusien tehtävien perustuslainmukaisuutta. Etenkin kuntien jo olemassa olevien kotoutumisedistämistehtävien vuoksi tehtävänsiirtoa voi pitää perusteltuna. Esityksellä ei puututa kuntien itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (ks. esim. PeVL 20/2013 vp, s. 5–7, PeVL 22/2006 vp, s. 2).

Samalla on kuitenkin syytä panna merkkeille, että kunnat ovat hyvin erilaisessa asemassa resurssien ja palvelurakenteen kehityksen näkökulmasta, mikä voi asettaa maahanmuuttajat eriarvoiseen asemaan asuinkunnan perusteella. Lisäksi on otettava huomioon, että parhailaan kuntien tehtäviin ja rahoitukseen vaikuttaa osaltaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus (sote-uudistus) ja voimaan tullessaan myös työllisyyspalvelu-uudistus. Mainitut seikat korostavat perustuslain 121 §:ssä turvattuun kuntien itsehallintoon kuuluvan rahoitusperiaatteen ohella kotoutumispalveluiden rahoituksen riittävydestä huolehtimisen keskeisyyttä. On tärkeää, että rahoituksen riittävyttä uusien tehtävien ja rahoitusjärjestelmän uudistusten osalta seurataan. Lisäksi on pidettävä välttämättömänä, että valtioneuvosto ryhtyy tarvittaessa rahoitusperiaatteen toteutumisen edellyttämiin toimenpiteisiin ja tarpeen mukaan myös tarkastelee rahoituksen kokonaisuutta uudelleen kotoutumisen edistämisen onnistumi-

sen varmistamiseksi (ks. myös PeVL 8/2019 vp, s. 2). Kotoutumista edistävien palveluiden rahoitus on turvattava myös sellaisissa tilanteissa, joissa tällaisten palveluiden tarve saattaa muodostua ennakoitua suuremmaksi esimerkiksi laajamittaisen maahanmuuton vuoksi.

Hyvinvointialueiden itsehallinto

Esityksen mukaan hyvinvointialueille säädettäisiin uusi tehtävä liittyen monialaisiin osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointeihin ja monialaisiin kotoutumissuunnitelmiin osallistumisesta. Osana hyvinvointialueen sosiaali- ja terveyspalveluita järjestettävät kotoutumispalvelut rahoitettaisiin yleiskatteellisesti siten kuin niiden osalta on säädetty. Kotoutumispalvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyyden toteutumista seuraisivat alueittain elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset.

Esityksessä on tuotu esille, että hyvinvointialueen roolia monialaisen arvioinnin ja suunnitelman toteuttamisessa sosiaali- ja terveyspalveluiden näkökulmasta korostavat osaltaan ehdotettujen säännösten kirjaukset näiden palveluiden yhteensovittamistarpeista sekä siitä, että mikäli henkilöllä ei ole ilmeisesti sosiaali- ja terveydenhuollon tarpeita, hänelle laadittaisiin perusmuotoinen kotoutumissuunnitelma. Arviona on, että uusi tehtävä ei laajentaisi hyvinvointialueen toimialaa, vaan liittyisi osaltaan sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuuseen. Lisäksi arvioidaan, että voidaan pitää ongelmattomana säätää hyvinvointialueille uusia tehtäviä, koska niille säädettäisiin samalla myös valtion korvauksia näistä tehtävistä syntyneiden kustannusten kattamiseen, laskennallisten ja erikseen haettavien korvausten muodossa.

Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät siirtyivät hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen seurauksena. Vuoden 2023 alusta tuli lisäksi voimaan laki kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta (936/2022), jolla lakiin lisättiin maininta siitä, että kotoutumista edistäviä palveluita ovat myös sosiaali- ja terveyspalvelut. Hyvinvointialueille säädettiin uusi tehtävä liittyen alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten ja nuorten tuen ja asumisen järjestämiseen, joka oli aiemmin kunnan

tehtävä. Lisäksi säädettiin valtion korvauksista hyvinvointialueille. Mainittua laki ei viety perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Ehdotus hyvinvointialueille säädettävistä uusista tehtävistä on merkityksellinen perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta. Sen mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Säännöksessä ilmaistaan mahdollisuus järjestää kuntia suurempia hallintoalueita kuten maakuntia itsehallinnon periaatteiden mukaisesti (HE 1/1998 vp, s. 176). Perustuslakivaliokunta on arvioinut sote-uudistuksesta säätämisen yhteydessä laajasti alueellista itsehallintoa (PeVL 17/2021 vp, s. 6–11, PeVL 26/2017 vp, s. 18–30). Perustuslakivaliokunta on korostanut kuntia suurempien alueiden itsehallinnon välttämättöminä peruselementteinä itsehallinnon kansanvaltaista perustaa ja siihen nojautuvaa demokraattista päätöksentekoa sekä tehtävien ja hallinnon lakiperustaa. Valiokunta on tarkastellut perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta merkityksellisinä kysymyksinä myös itsehallinnollisen alueen yleistä toimialaa ja verotusoikeutta.

Perustuslakivaliokunta on todennut perustuslain 121 §:n 1 momentin muodostavan yhdessä perustuslain 121 §:n 4 momentin kanssa kokonaisuuden (ks. PeVL 20/2013 vp, s. 9). Kuitenkaan perustuslain 121 §:n 4 momentista tai sen esitöistä ei ole luettavissa samanlaisia vaatimuksia maakuntien itsehallinnolle kuin perustuslain 121 §:n 1–3 momentista kunnan asukkaiden itsehallinnolle. Perustuslainsäätäjän ei perustuslakivaliokunnan mukaan voida katsoa tarkoittaneen kuntaa suurempien alueiden itsehallinnon olevan samanlaista kuin kunnan asukkaiden itsehallinto, jolla on pitkät historialliset perinteet ja nimenomaisesti säädetyt erityiset valtiosääntöoikeudelliset takeet. (PeVL 17/2021 vp, s. 6, PeVL 26/2017 vp, s. 20.)

Perustuslakivaliokunta on todennut, että kuntia suurempien hallintoalueiden puuttuva tai laissa rajoitettu yleinen toimiala on lähtökohtaisesti vastoin sitä itsehallinnon periaatetta, joka alueelliseen itsehallintoon perinteisesti on liitetty. Valiokunta on myös pitänyt selvänä, että yleinen toimiala vahvistaisi hallintoalueen itsehallinnollista asemaa. (PeVL 26/2017 vp, s. 22.) Yleisen toimialan sote-uudistuksessa ehdotettu rajausta ei kuitenkaan muodostunut perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta ongelmalliseksi (PeVL 17/2021 vp, s. 7).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on annettu kunnallisen itsehallinnon kannalta merkitystä sille, kuinka laajamittaisesti kuntien lailla annettuja tehtäviä siirretään aluehallinnon elimille (ks. esim. PeVL 65/2002 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös perustuslain 121 §:n 4 momentin säännöksiin siitä, että itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Lisäksi perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan. Itsehallinnon yhtenä takeena edellytetään valiokunnan mukaan siten tiettyä laintasoisuutta, millä on merkitystä suhteessa hyvinvointialueiden hallinnon järjestämiseen ja niiden rahoitukseen. (PeVL 17/2021 vp, s. 10.)

Perustuslakivaliokunta on todennut, ettei kuntia suurempien hallintoalueiden rahoituksen riittävydestä ollut kuntien rahoitusperiaatteen kaltaista perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Valiokunnan mukaan perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen kuuluu valtion vastuu huolehtia siitä, että perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuilla alueilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään (PeVL 26/2017 vp, s. 22, ks. myös PeVL 10/2015 vp, PeVL 37/2009 vp). Sosiaali- ja terveyspalveluissa rahoitusperiaatteen merkitystä korostaa perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukainen turvaamisvelvollisuus. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettujen alueiden rahoitusta tulee soveltuvin osin arvioida perustuslakivaliokunnan rahoitusperiaatetta koskevan käytännön valossa (PeVL 15/2018 vp). Rahoitusperiaatteen merkitys kuntia suurempia hallintoalueita koskevan sääntelyn valtiosääntöisessä arvioinnissa poikkeaa kuitenkin muun muassa puuttuvan verotusoikeuden vuoksi arvioinnista kuntien osalta (PeVL 15/2018 vp, s. 21). Ratkaisevassa asemassa hyvinvointialueille osoitettujen tehtävien asianmukaisen hoitamisen turvaamisessa on siten nimenomaan valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen. (PeVL 17/2021 vp, s. 23, PeVL 15/2018 vp, s. 21.)

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on tuotu esille alueellista itsehallintoa koskeva perustuslain 121 §:n 4 momentti. Ehdotusta ei kuitenkaan arvioida kovinkaan syvällisesti mainittuun säännökseen nähden. Esityksessä tuodaan oikeansuuntaisesti esille se, että perustus-

lain 121 §:n 4 momentissa itsehallinnolle kuntaa suuremmalla alueella ei ole säädetty itsehallinnon keskeisistä elementeistä samalla tavoin kuin kunnallisen itsehallinnon osalta. Kuitenkaan etenkin sote-uudistuksen yhteydessä tehtyjä linjauksia alueellisen itsehallinnon perustuslainsuojasta ei ole esityksessä nostettu esille tai ehdotuksia arvioitu niiden suhteen. Poikkeuksen tähän muodostaa yleistä toimialaa koskeva tarkastelu.

Ehdotuksen kannalta keskeistä on, että hyvinvointialueen uudesta tehtävästä säädettäisiin lailla. Kiinnitän huomion siihen, että hyvinvointialueita ja kotoutumisen edistämistäkin koskeva lainsäädäntökokonaisuus on moninainen, mikä näkyy myös tietyssä epäselvyytenä esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa, joista on paikoin vaikea hahmottaa, minkä lain tai lakiehdotuksen sääntelystä on milloinkin kyse. Oman ongelmansa tuo myös se, että esityksessä ei ole voitu ajallisista syistä ottaa huomioon kaikkia jo voimaan tulleita asiassa relevantteja lainmuutoksia, kuten sitä, että kotoutumisen edistämisestä annetun lain 6 §:n mukaan jo nyt 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. Nähdäkseni uutta hyvinvointialueiden tehtävää kotoutumisen edistämisessä voi perustella sillä, että se liittyisi sosiaali- ja terveystalouden järjestämisvastuuseen, joka hyvinvointialueilla on, ja sillä, että sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut ovat osa kotoutumista edistävien palvelujen kokonaisuutta.

Esitys ei käsitykseni mukaan vaaranna alueellisen itsehallinnon toteutumista perustuslain 121 §:n 4 momentissa edellytetyllä tavalla eikä se toisaalta merkitsisi laajamittaista kuntien lailla annettujen tehtävien siirtoa aluehallinnon elimille tavalla, joka olisi ongelmallinen perustuslain 121 §:n 1–3 momentissa säädetyn kuntien itsehallinnon kannalta. Tähänkin nähdä on syytä korostaa hyvinvointialueiden uuden tehtävän valtion rahoituksen riittävydestä huolehtimisen ja seurannan tärkeyttä. Viittaa myös siihen, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta piti kotoutumisen edistämisestä annetun lain viimeisimmän muutoksen yhteydessä tärkeää sitä, että kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaisesti tehtäviin varataan riittävät resurssit, ja painotti samalla kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyötä, jotta maahanmuuttajat saavat tarvitsemansa palvelut. (TyVM 9/2022 vp, s. 3.)

*Edellä mainitun kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyön osalta lakiehdotukseen perustelui-
neen sisältyy ongelmallista epämääräisyyttä. Lakiehdotuksen 15 §:ssä säädettäisiin yhteis-
työvelvoite kunnalle ja hyvinvointialueelle monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelu-
tarpeen arvioinnissa tavalla, joka ei ilmennä tarkoitetun yhteistyön järjestämisen sisältöä yk-
silöidysti. Lisäksi 47 §:n yleisluonteisessa ja avoimeksi jäävässä säännöksessä olisi kyse pal-
velujen yhteensovittamisesta. Ennen muuta laillisuusperiaatteeseen ja ehdotetun sääntelyn
perusoikeuskytkentöihin liittyvistä syistä kunnille ja hyvinvointialueille säädettävien tehtä-
vien ja velvoitteiden sääntelyn tulisi olla kaikilta osin täsmällistä ja selkeää. Nähdäkseni tältä
osin kunnan ja hyvinvointialueen väliseen työnjakoon ja rajanvetoon erityisesti sosiaalihuol-
lon ja kotoutumista edistävien palveluiden välillä jää epäselvyyttä. Mainitun seikan ongel-
mallisuus korostuu myös siksi, että koko esityksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on luoda
puitteet kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyölle kunnan ja hyvinvointialueen palveluita
tarvitsevien kotoutuja-asiakkaiden kotoutumisen tarpeisiin vastaamiseksi. Lisäksi on huomi-
onarvoista, että esityksessä ei ole tehty arviota kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyö- tai
yhteensovittamissääntelyn merkityksestä kuntien itsehallinnon näkökulmasta.*

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Esityksen mukaan lakiehdotuksen ohjausta ja neuvontaa koskevat tehtävät, osaamisen ja ko-
toutumisen palvelutarpeen arviointiin sisältyvät asiantuntija-arvioinnit, kotoutumiskoulutuk-
sen sekä monikielisen yhteiskuntaorientaation toteuttaminen ovat sellaisia hallintotehtäviä,
joiden antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädettäisiin uudessa kotoutumisen edistä-
misestä annettavassa laissa. Järjestämisvastuu säilyisi kunnalla niiden osalta myös silloin, kun
kunta ulkoistaisi tehtävän toteutuksen. Lisäksi 2. lakiehdotuksen perheryhmäkotitoiminta
olisi sellaista toimintaa, jonka hyvinvointialue voi esityksen mukaan ulkoistaa.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluihin sisältyy jakso ”Hallintotehtävän antaminen muulle
kuin viranomaiselle”. Esityksen mukaan kotoutumissuunnitelman laatimisesta olisi kyse jul-
kisen hallintotehtävän ydinaluetta koskeva ja mahdollisesti myös merkittävää julkisen vallan

käyttöä sisältävästä viranomaistehtävästä, jota kunta tai hyvinvointialue ei voisi ulkoistaa kolmannelle osapuolelle. Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnissa tai sen monialaisessa versiossa voitaisiin kuitenkin hyödyntää tarvittaessa ulkopuolisten tahojen arviointeja; palvelutarpeiden selvittämiseksi maahanmuuttaja voidaan ohjata tarvittaviin asiantuntija-arviointeihin tai tutkimuksiin. Esityksessä kotoutumiskoulutusta ei pidetä julkisena hallintotehtävänä. Perusteluna viitataan muun ohella siihen, että nykyisin voimassa olevan kotoutumislain sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain nojalla asiantuntija-arvioinnit sekä kotoutumiskoulutus, on ollut mahdollista ulkoistaa.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 124 §:n kannalta. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Esityksen säätämisperusteluissa on tuotu esiin hyvin laajasti perustuslain 124 §:n sisältöä ja merkitystä, myös perustuslakivaliokunnan käytännön valossa, siten, ettei asian valtiosääntöisen arvioinnin edellytyksiä ole tarvetta tässä erikseen toistaa. Esityksessä on pyritty yksilöimään, minkä esityksessä olevien tehtävien katsotaan olevan perustuslain 124 §:n tarkoittamia julkisia hallintotehtäviä sekä tehty jossakin määrin selkoa julkisen vallan käytöstä ja merkittävän julkisen vallan käytöstä.

Esityksen ongelmaksi suhteessa perustuslain 124 §:n mukaiseen arviointiin muodostaa kuitenkin etenkin perustuslakijaksossa omaksuttu selonteko- ja arviointitapa. Jaksosta on vaikea kaikilta osin saada selkoa, mitä säännöksiä ollaan kulloinkin arvioimassa. Perusteluissa on myös toistoa, epäloogisuutta ja perustuslainmukaisuuden arvioinnin kannalta tässä merkityksetöntä selostamista (mm. perustuslakivaliokunnan asiantuntijalausunnoista). Myös jotkin viittaukset perustuslain 124 §:ää koskevaan perustuslakivaliokunnan käytäntöön jäävät etäisiksi nyt ehdotettuihin säännöksiin nähden. Lisäksi perusteluissa on esitetty paikoin erikoisia, pitkälle meneviä ja osin virheellisiä johtopäätöksiä muun ohella tulkintakäytännöstä.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan muun muassa, että ”perustuslakivaliokunta on katsonut, että muulle kuin viranomaiselle voidaan antaa merkittävän julkisen vallan käyttöön liittyvä tehtävä, jos tehtävä on luonteeltaan viranomaista avustava. (PeVL 46/2001 vp, sivut 4–5 ja PeVL 30/2010 vp, sivu 10.)” Nähdäkseni tällainen ilmaisutapa antaa asian valtiosääntöistä oikeustilaa vääristävän kuvan, ja onkin syytä korostaa, ettei merkittävän julkisen vallan käyttöä voida antaa muulle kuin viranomaiselle ja että vain tällaisessa tehtävässä avustaminen on ollut tietyissä tilanteissa ja erityisillä edellytyksillä mahdollista.

Esityksen mukainen ulkopuolisten tahojen käyttö palvelutarpeenarvioinnissa on nähdäkseni oikeudellisesti mahdollista perustuslain 124 §:n edellytysten kannalta viranomaistoimintaa ja -osaamista täydentävänä. Perusteluksi tälle ei riitä esitetty viittaus siihen, että työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain nojalla asiantuntija-arvioinnit sekä kotoutumiskoulutus on ollut mahdollista ulkoistaa, etenkin siksi, ettei mainittuun sääntelyyn havaintojeni mukaan suoraan kohdistu perustuslakivaliokunnan arviointia. Esityksen valossa jää nähdäkseni avoimeksi se, mikä tarkkaan ottaen olisi tällaisen ulkopuolisten tahojen tekemän palvelutarpeen arvioinnin, samoin kuin ylipäänsä kotoutumissuunnitelman laatimisessa avustavia tehtäviä hoitavien tahojen antamien lausuntojen, oikeudellinen luonne ja merkitys suhteessa varsinaiseen päätöksentekoon. Esityksestä ei havaintojeni mukaan myöskään selviä, miksi tehtävissä avustavien henkilöiden asemasta tai kelpoisuusvaatimuksista ei olisi tarpeen säätää.

Kotoutumiskoulutuksen suhteesta perustuslain 124 §:ään tehdään nähdäkseni oikeudellisilta perusteiltaan erikoista tarkastelua. Perustuslakivaliokunnan asiantuntijalausunnoista tehdään tässä yhteydessä mielestäni sellaisia päätelmiä työvoimakoulutuksen suhteesta perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuun julkiseen hallintotehtävään, joihin ne eivät anna aihetta. Katson kuitenkin mahdolliseksi yhtyä tehtyyn johtopäätökseen siitä, että kotoutumiskoulutus jää perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän ulkopuolelle. Lisäksi kiinnitän huomion siihen, että lakiehdotuksen 10 §:ssä tarkoitettu matalan kynnyksen ohjaus ja neuvonta olisi ehdotuksen mukaan sellainen tehtävä, minkä kunta voisi osittain tai kokonaan ulkoistaa. Esityksessä jää nähdäkseni perustelematta, miksi tehtävän voisi ulkoistaa kokonaan.

Kaikkiaan totean, että etenkin lakiehdotuksen perusteluihin kytkeytyvien edellä esitettyjen eriasteisten ongelmien vuoksi on vaikea vakuuttua esityksen perustuslain 124 §:n mukaisuudesta.

Palvelutarpeen arviointi ja kotoutussuunnitelma

Nykyisin palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma on laadittava työttömille työnhakijoille ja toimeentulotukea muuten kuin tilapäisesti saaville henkilöille. Esityksellä kyseistä kohderyhmää laajennettaisiin kattamaan myös kiintiöpakolaiset, muut kansainvälistä suojelua saavat, kotihoidon tukea saavat sekä ihmiskaupan uhrit. Lisäksi arviointi ja kotoutumissuunnitelma voidaan tehdä myös muulle maahanmuuttajalle, jonka arvioidaan sitä tarvitsevan. Maahanmuuttaja voi myös itse pyytää arviointia. Lisäksi viranomainen voisi tehdä ilmoituksen kotoutumista edistävien palveluiden tarpeesta olevasta maahanmuuttajasta kunnalle. Esityksen mukaan maahanmuuttajat ovat heterogeeninen ryhmä eikä voida pitää taroituksenmukaisena, että jokaiselle maahanmuuttajalle pitäisi järjestää samat palvelut.

Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma tulisi laatia viipymättä. Kunnan olisi ohjattava kotoutuja-asiakas kotoutumissuunnitelmassa sovittuun hänen yksilöllistä tarvettaan vastaavaan koulutukseen tai muuhun kotoutumista ja työllistymistä edistävään palveluun kuukauden kuluessa kotoutumissuunnitelman laatimisesta. Kotoutumissuunnitelmalla henkilö sitoutuisi tiettyihin toimenpiteisiin, joiden laiminlyönnistä voi aiheutua toimeentulotuesta annetun lain tai työttömyysturvalain mukaisia sosiaalietuuksiin kohdistuvia tuen määrän laskemisia.

Pidän perus- ja ihmisoikeuksien mahdollisimman laajamittaisen toteutumisen kannalta tärkeänä, että palvelutarpeen arviointia ja kotoutumissuunnitelmia tehtäisiin jatkossa nykyistä laajemmalle henkilökoukelle ja että sääntely kohdistettaisiin myös erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin. Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että sääntely jättää soveltajalle harkinnanvaraa. Erityisesti viitataan ehdotettuun 20 §:n sääntelyyn siitä, että kotoutumissuunnitelma olisi laadittava viipymättä. Tätä täsmällisemmästä aikarajasta säätäminen olisi näh-

däkseni asianmukaista ottaen huomioon kotoutumissuunnitelman merkitys maahanmuuttajan tarvitsemaan koulutukseen tai muuhun kotoutumista ja työllistymistä edistävään palveluun pääsemissä. Perusteluna mainitulle täsmentämistarpeelle on myös se, että kotoutumissuunnitelman noudattaminen vaikuttaisi asianosaisen oikeuteen saada perustuslain 19 §:n turvaamia sosiaaliturvaoikeuksia.

Helsingissä 19.1.2023

Anu Mutanen, OTT, tenure track -professori