

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Heini Färkkilä

LAUSUNTO

16.4.2024

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 21/2024 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esi-tyksessä ehdotetaan muutettavaksi 1.1.2025 voimaantulevaa kotoutumisen edistämisestä an-nettua lakia (myöh. kotoutumislaki) siten, että alaikäisinä ilman huoltajaa tulleiden nuorten ai-kuistumisen tuen yläikärajaa laskettaisiin, käyttämättä jätetystä palvelusta voitaisiin periä ko-toutuja-asiakkaalta maksu ja kansainvälistä suojelua saaville ja eräille muille lain soveltamis-alaan kuuluville ja heidän perheenjäsenilleen järjestettyjen palveluiden järjestämisestä kunnille ja hyvinvointialueille maksettavan laskennallisen korvauksen korvausaikaa lyhennettäisiin.

Oikeusministeriö on antanut esitysluonnoksesta sen valmisteluvaiheessa lausunnon, jossa esi-tettyjä seikkoja on huomioitu jatkovalmistelussa. Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministe-riöltä lausuntoa teemasta tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset. Oikeusministeriö kiinnit-tää huomioita tämän lisäksi maksun perimistä ja ikärajan laskemista koskeviin säännöksiin ja toteaa kunnioittavasti lausuntonaan seuraavaa.

Tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset

Kotoutumisohjelman mukaisiin palveluihin tavoittamiseen liittyvä tiedonsaantioikeus (84 §)

Uuteen kotoutumislakiin (voimaan 1.1.2025) sisältyy runsaasti tiedonluovutussäännöksiä, joita nyt ehdotetaan täydennettäväksi. Mainittuja, jo vahvistettuja, tiedonluovutussäännöksiä on vastikään käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Perustuslakivaliokunta on uuden kotoutumislain henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten osalta todennut lausunnossaan PeVL 92/2022 vp, että ehdotetut säännökset tiedonsaannista ja tiedonsaantioikeuksista sekä niiden piiriin kuuluvista tiedoista ovat verraten väljiä ja kohdittain tulkinnanvaraisiin. Edelleen valiokunnan mielestä ehdotettava sääntely ”muodostaa riskejä henkilötietojen suojan ja tietoturvan sekä väärinkäytösten kannalta eikä ehdotettavassa sääntelyssä ole riittävästi säännösperusteisesti varmistettu 9 luvussa ehdotettavan sääntelykokonaisuuden puitteissa tapahtuvaan henkilötie-tojen käsittelyyn ja tiedonsaantiin ja tiedonsaantioikeuksiin valtakunnallisesta tietojärjestelmä-palveluista (72—94 §) sisältyvien riskien ehkäisemistä, minimoimista sekä torjumista.” Perus-tuslakivaliokunta katsoi, että ” hallintovaliokunnan on syytä vielä arvioida mahdollisuuksia sekä kaventaa käsiteltävien henkilötietojen alaa että tiedonsaantioikeuksia ja täsmentää ehdotettua sääntelyä varsinkin siltä osin kuin on kysymys lakiehdotuksen 73 §:n perusteella käsiteltävistä

tiedoista.” (PeVL 92/2022 vp, kohta 25–26). Hallintovaliokunta ei ehdottanut muutoksia nyt käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen tiedonsaantioikeutta koskeviin säännöksiin (HaVM 45/2022 vp).

Lain 84 §:ään ehdotetaan lisättäväksi säännös, joka koskee Kansaneläkelaitoksen velvollisuutta yhdistää tietyt tiedot sekä luovuttaa ne kunnalle. Säännökseen sisältyy myös uusi tiedonsaantioikeus Kansaneläkelaitokselle tämän yhdistämistehtävän suorittamiseksi. Oikeusministeriö on valmisteluvaiheen lausunnossaan todennut, että säännöstä tulisi pyrkiä selkeyttämään ja täsmentämään yksilöimällä tiedot tarkemmin. Kotoutumislain tiedonsaantioikeutta koskeva sääntely, jota nyt ehdotetaan täydennettäväksi, muodostaa hankalasti hahmottuvan ja myös edellä perustuslakivaliokunnan lausunnossa toteamalla tavalla väljän ja tulkinnanvaraisen kokonaisuuden. Nyt ehdotettu tiedonsaantioikeuksia täydentävä sääntely vaikuttaa kuitenkin vastaavan olemassa olevaa uuden kotoutumislain sääntelytapaa.

Teknisempänä huomiona ehdotettua 84 §:n uutta 2 momenttia selkeyttäisi huomattavasti se, että säännös kirjoitettaisiin loogisemmin. Koska säännöksessä kyse olisi yksinkertaistetusti Kansaneläkelaitoksen tiedonsaantioikeudesta tietojen yhdistämiseksi, Kansaneläkelaitoksen uudesta tehtävästä yhdistää tietyt tiedot sekä velvollisuudesta luovuttaa yhdistetyt tiedot kunnalle tiettyä tarkoitusta varten, tulisi säännös tulisi muotoilla tämän mukaisesti (tiedonsaantioikeus, yhdistäminen, luovuttaminen).

Muiden korvausten hakemiseen ja käsittelyyn liittyvä tiedonsaantioikeus (90 §)

Lain 90 §:ään lisättäisiin kolme uutta säännöstä hyvinvointialueen, kunnan ja Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisen oikeudesta saada elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätös sekä muut välttämättömät tiedot tietyistä henkilöistä. Seuraavassa käsitellään näitä kolmea säännösehdotusta kootusti:

Vaikuttaa siltä, että lakiehdotuksessa pyritään säätämään tiedonsaantioikeus ely-keskuksen päätökseen. Ehdotettu säännös ei kuitenkaan mahdollista päätöksen saamista niiltä osin kuin päätöksessä on salassapidettäviä tietoja. Valiokuntakäsittelyssä tulisikin varmistua siitä, onko tarkoituksena, että päätös luovutetaan vain julkisilta osin vai salassapitosäännösten estämättä. Mikäli tarkoituksena on säätää oikeudesta saada päätös julkisilta osin, ehdotettu säännös on tarpeeton. Tällöin tiedonsaantioikeus perustuu jo julkisuuslakiin. Jos puolestaan tiedonsaantioikeudesta salassapidettäviin tietoihin säädetään muualla kotoutumislaisissa tai muussa laissa, on säännös tällöinkin tarpeeton.

Siltä osin kuin ehdotettu säännös viittaa välttämättömiin tietoihin, jää epäselväksi, mitä tietoja tässä yhteydessä tarkoitetaan. Ehdotettu muotoilu (”ja muut välttämättömät tiedot 2 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista henkilöistä tai ihmiskaupan uhreista”) ei mahdollista salassapidettävien tietojen saamista. Säännöksen tarkoitus näiltäkin osin jää epäselväksi ja sen tarkoituksesta tulisikin vielä varmistua.

Maksun periminen käyttämättä jätetystä palvelusta (32 a §)

Kotoutumislain uudeksi 32 a §:ksi lisättäisiin säännös maksun perimisestä käyttämättä jätetystä palvelusta. Säännös pääosin vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (734/1992) annetun lain 3 §:ää.

Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää sinänsä mahdollisena ja sääntelytavaltaan riittävän täsmällisenä (mm. enimmäiskustannukset, kohtuullisuusnäkökohtien huomioiminen, alle 18-vuotiaiden poissulkeminen). Esityksessä on asianmukaisesti tunnistettu, että tällaisesta käyttämättä jätettyyn palveluun liittyvästä mahdollisesta seuraamuksesta tulee asianmukaisesti informoida asiakkaita, ja että asianmukainen ja riittävä informointi asiakkaan ymmärtämällä kielellä korostuu ehdotetussa sääntelyssä (erit. kielitaito). Kuten perusteluissa on todettu, keskeistä on lisäksi huomioida asiakasmaksulain sääntelystä poiketen, että maahanmuuttanut tai kotoutuva-asiakas ei todennäköisesti ole itse varannut aikaa, vaan se on hänelle varattu kunnan tai työvoimaviranomaisen toimesta ja hänet on siihen kutsuttu. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on merkityksellistä, että maksun ja viivästyskoron periminen jäisi kunnan ja työvoimaviranomaisen harkintaan ("saa periä").

Maksun saa ehdotetun säännöksen mukaan periä vain, "jos maksun perimistä ei ole pidettävä kohtuuttomana". Perusteluissa (s. 64–65) on asianmukaisesti käsitelty kysymystä maksun perimisen kohtuuttomuudesta sekä huomioitu, että työnhakijana olevan maahanmuuttajan ajanvauksen laiminlyönnistä voi aiheutua muita seuraamuksia. Oikeusministeriö korostaa perusteluissa näiltä osin todetun tärkeyttä.

Alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden nuorten aikuistumisen tuen yläikärajan laskeminen 25 ikävuodesta 23 vuoteen

Esityksen antamisen jälkeen eduskunnan perustuslakivaliokunta on antanut lausuntonsa lastensuojelulain jälkihuollon ikärajan alentamista koskevasta esityksestä (HE 56/2023 vp). Tuossa esityksessä ehdotettiin laskettavaksi jälkihuollon ikärajaa nyt ehdotettua vastaavasti 25 vuodesta 23 vuoteen. Esityksessä tehdään selkoa siitä, minkä vuoksi on perusteltua käsitellä jälkihuollon ikärajan laskua samalla tavalla kuin aikuistumisen tuen yläikärajan laskua (mm. s. 84).

Kuten alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden nuorten aikuistumisen tuki (1.1.2025 alkaen), myös lastensuojelun jälkihoito on - kuten perusteluissa kuvataan - perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettu palvelu, joka on turvattu laissa subjektiivisena oikeutena. Perustuslakivaliokunta toteaa lastensuojelun jälkihoidon osalta, että "kysymys siitä, missä määrin täysi-ikäisiin henkilöihin ulotetaan nimenomaan lastensuojelulaissa tarkoitettuja sosiaalipalveluja, on lainsäätäjän harkintavaltaan kuuluva asia, kunhan palvelut ovat riittäviä. Olennaista perustuslain 19 §:n 3 momentin vaatimusten kannalta on, että henkilöille, jotka ovat olleet aikaisemmin lastensuojelun asiakkaita ja tähän liittyen haavoittuvassa asemassa, turvataan heidän tarvitsemansa riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut vastaisuudessa muulla tavoin kuin lastensuojelulain tarkoittamana jälkihuoltona." (PeVL 12/2023 vp, kohta 7). Oikeusministeriö painottaa edellä todettua myös nyt käsillä olevaan ehdotukseen aikuistumisen tuen yläikärajan laskemisesta 25 ikävuodesta 23 ikävuoteen.

Perustuslakivaliokunta korosti lausunnossaan, että valtioneuvoston on välttämätöntä seurata jälkihuollon ikärajan alentamisen vaikutuksia sekä palvelujärjestelmän kykyä ja resursseja vastata sen kohteena olevien nuorten yksilöllisiin tarpeisiin. Eduskunnan vastaukseen lastensuojelulain jälkihuollon ikärajan alentamisesta sisältyy eduskunnan lausuma (EV 79/2023 vp): "Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto seuraa jälkihuollon ikärajan alentamisen vaikutuksia ja palvelujärjestelmän kykyä ja resursseja vastata sen kohteena olevien nuorten yksilöllisiin tarpeisiin." Vastaavaa seurannan merkitystä on syytä painottaa myös nyt ehdotetun aikuistumisen tuen ikärajan laskun kohdalla.

Yläikärajaa koskeva siirtymäsääntely

Esityksen 2. lakiehdotukseen (voimassa oleva kotoutumislaki) sisältyy siirtymäsäännös, jonka mukaan ”Jos kunta tai hyvinvointialue on ennen tämän lain voimaantuloa antanut nuorelle, joka on tämän lain voimaan tullessa 23- vuotias tai sitä vanhempi, päätöksen 27 §:ssä tarkoitetusta tukitoimesta, sen on järjestettävä tukitoimi päätöksen mukaisesti. Kunnalle ja hyvinvointialueelle korvataan myös tästä aiheutuvat 49 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettut kustannukset.” Esityksen säättämisjärjestysperusteluissa todetaan, että ennen nyt ehdotetun lain voimaantuloa (suunniteltu 1.7.2024) tehdyn päätöksen mukaisia tukitoimia voitaisiin jatkaa enintään 31.12.2024 saakka. Edelleen perusteluissa todetaan (s. 85), että tältä osin saattaa tulla ”välttämättömäksi päättää joitain ennen lain voimaantuloa päätettyjä tukitoimia tai sopimuksia ennen päätöksen mukaisen ajanjakson päättymistä, mikäli päätöksen mukaisen tukitoimen olisi ollut tarkoitus jatkua vielä 31.12.2024 jälkeen”.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kuitenkin uuden 1.1.2025 voimaan tulevan kotoutumislain siirtymäsäännöksen (102 §:n 2 mom.) mukaan ”Tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä sovelletaan ennen tämän lain voimaan tuloa laaditun kotoutumissuunnitelman enimmäiskeston sekä muilta osin kotoutumissuunnitelmaan, kunnes kotoutumissuunnitelma on tarkistettu tämän lain 22 §:n mukaisesti.” Vaikuttaa siten siltä, että ennen 1.7.2024 tehdyn päätöksen mukaiset tukitoimet eivät perusteluissa todetu tavoin päättyisi automaattisesti 31.12.2024. Valiokunnan olisi syytä vielä varmistua siirtymäaikaa koskevan sääntelyn selkeydestä ja yksiselitteisyydestä.

Vaatus lainsäädännön johdonmukaisuudesta

Lopuksi todettakoon, että perustuslakivaliokunta kiinnitti jälkihuollon ikärajaa koskevassa lausunnossaan hyvän lainsäädäntötavan kannalta huomiota siihen, että ”lainsäädännössä on yleisesti syytä pyrkiä johdonmukaisuuteen ja vakauteen (PeVL 9/2023 vp, kappale 11; PeVL 1/2017 vp, s. 4). Hyvän lainsäädäntötavan kannalta ei voida pitää täysin ongelmattomana, että jälkihuollon ikärajaan kohdistuvaa muutosta ehdotetaan varsin pian edellisen muutoslain voimaantulon jälkeen (ks. myös PeVL 1/2023 vp).” (PeVL 12/2023 vp, kohta 12). On syytä painottaa samaa myös aikuistumisen tuen yläikärajan sääntelyssä.