Tuomas Ojanen

20.1.2023

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 208/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi

Pääasiallinen sisältö ja arvion lähtökohdat

1. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kotoutumisen edistämistä ja 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. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi sosiaalihuoltolakia, vapaasta sivistystyöstä annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakia sekä eräitä muita ehdotettuun lakiin liittyviä lakeja.
2. Esityksen mukaan ehdotetun sääntelyn keskeinen muutos nykytilaan olisi se, että kotoutumista edistäviä palveluita järjestettäisiin jatkossa osana kunnan kotoutumisohjelmaa sekä osana yleisen palvelujärjestelmän palveluita eli kunnallisia perus- ja työllisyys palveluita, kansallista koulutusjärjestelmää, hyvinvointialueen sosiaali- ja terveyspalveluina sekä järjestöjen, yhdistysten ja yhteisöjen toimintaa.
3. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa jaksossa 12 on tehty selkoa ehdotetusta sääntelystä useiden perustuslain perusoikeussäännösten (6 §, 9 § 10 § 14 § 16 § 19 § 21 §) turvaamien perusoikeuksien sekä perustuslain 121 §:n ja 124 §:n kannalta.
4. Erityisen huomion kohteena ovat ainakin sivumääräisesti arvoiden perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkietosääntely sekä perustuslain 10 §:ssä turvattu henkilötietojen suoja, jonka seikkaperäisen tarkastelun tarve syntyy lakiehdotuksen 9 luvussa ehdotetuissa tietojärjestelmää, tiedonsaantioikeutta ja tiedon luovuttamista koskevasta säännöskokonaisuudesta. Lisäksi verraten paljon huomiota saavat osakseen perustuslain 19 § oikeudesta sosiaaliturvaan ja perustuslain 21 §:ssä säädetyt oikeusturvatakeet. Perustuslakiin ja jonkin verran myös kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sekä EU-oikeuteen liittyvää tarkastelua on muuallakin esityksessä.
5. Nähdäkseni esityksen säätämisjärjestysperustelujaksossa esitettyihin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin ei ole muutoin olennaista lisättävänä kuin korostaa sitä, että ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta merkityksellinen on myös *YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista*, joka on tullut valtionsisäisesti voimaan 10.6.2016 Suomessa.
6. Vammaisyleissopimus vaikuttaa ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellista arviointiin myös siltä osin kuin on kyse perustuslakivaliokunnan sellaisesta lausuntokäytännöstä, joka on ajalta *ennen* vammaisyleissopimuksen voimaantuloa (ks. myös esim. PeVL 79/2022 vp, kappale 2).

7. Esitystä voidaan kritisoida siitä, ettei siinä ole edes yleisluontoisesti mainittu vammaisyleissopimusta, saati arvioitu ehdotettua sääntelyä vammaisyleissopimuksenkin kannalta, mikä on hyvin erikoista myös sikäli, että esityksessä on sinänsä monessakin kohdassa sinänsä aivan oikein todettu, että vammaiset maahanmuuttajat muodostavat erityisen haavoittuvan ryhmän, ja että vammaisten maahanmuuttajien tilannetta vaikeuttavat vamman lisäksi kielivaikeudet ja tiedon saavutettavuus. Esityksen mukaan viranomaispalveluissa tulee sen takia kiinnittääkin erityistä huomioita vammaisten maahanmuuttajien palvelutarpeisiin ja palveluihin pääsyyn (ks s. 44, ks. myös vammaisista henkilöistä s. 118, s. 123 ja s. 129 sekä s. 238, s. 271 ja s. 301).
8. Nämä toteamukset ovat sinänsä perusteltuja vammaisyleissopimuksen kannalta. Samalla on kuitenkin painotettava sitä, että vammaisyleissopimuksessa turvatut oikeudet, sellaisena kuin ne täsmentyvät vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean yleiskommenteissa, yksilövalitusasioissa annetuissa päätöksissä sekä muissa kannanotoissa, suuntaavat ja määrittävät perustuslain 22 §:stä johtuvista syistä sitä, kuinka viranomaispalveluissa tulee kiinnittää erityistä huomioita vammaisten maahanmuuttajien palvelutarpeisiin (ks. myös jäljempänä vammaisyleissopimuksesta esitetty).

Arvio

9. Ehdotettu sääntely monelta osin edistää nykysääntelyyn verrattuna paitsi kotoutumista myös tähän liittyen maahanmuuttajien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Näin ollen esitys yleisellä tasolla arvioituna toteuttaa perustuslain 22 §:stä lainsäätäjään kohdistuvaa velvoitetta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.
10. Esimerkiksi kotona lapsiaan hoitavien vanhempien kotoutumisen edistäminen mahdollistetaan nykyistä paremmin. Myönteistä on myös kotoutumista edistävien palveluiden saatavuuden ja saavutettavuuden kehittäminen siten, että se nykyistä vastaa nykyistä paremmin eri maahanmuuttajaryhmien tarpeisiin. Edelleen ehdotettu sääntely parantaisi ilman huoltajaa maassa olevien lasten ja nuorten yhdenvertaista asemaa palvelujen saamisen suhteen.
11. Samalla on kuitenkin lisättävä, että maahanmuuttajien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edistämisen näkökulmasta ehdotettu sääntely olisi voinut mennä pidemmällekin kotimaisen perusoikeusjärjestelmän ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden sekä EU-oikeuden puitteissa.
12. Lisäksi muutamissa kohdissa ehdotettava sääntely on pikemminkin heikennys kuin parannus voimassaolevaan lainsäädäntöön verrattuna. Esimerkiksi kotoutumissuunnitelman voimassaolon enimmäisajan lyhentäminen nykyisestä kolmesta vuodesta kahteen vuoteen voi heikentää erityisesti heikoilla perustaidoilla olevien kotoutujien oppimista ja mahdollisuuksia saavuttaa riittävä kielitaito suunnitelman voimassaoloaikana, vaikka suunnitelman voimassaoloajan lyhentämisen rinnalla esityksessä ehdotetaankin uudistettaviksi omaehtoisten opintojen tukemisen edellytyksiä, joilla varmistetaan, etteivät maahanmuuttajien mahdollisuudet kehittää osaamistaan heikenny kotoutumissuunnitelman keston lyhentämisen vuoksi.

13. Vaikka ehdotettava sääntely on siis monelta osin maahanmuuttajien kotoutumista sekä sitä myöden heidän perus- ja ihmisoikeuksiaan edistävä, siihen sisältyy verraten paljon myös perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamista merkitseviä sääntelyehdotuksia, joita on arvioitu perusoikeuksien yleisten ja erityisten rajoitusedellytysten näkökulmasta esityksen varsin mittavassa säätämisjärjestysjaksossa 12.
14. Nähdäkseni voidaan pääosin yhtyä hallituksen esityksen säätämisjärjestysjaksossa esitettyyn ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslain perusoikeusäännösten turvaamiin seikkoihin ja muihin perustuslain säännöksiin. Esityksen periaatteellisesta merkittävyydestä huolimatta en pidä tarpeellisena toistaa tai kertoa toisin sanoin esityksen säätämisjärjestysperusteluista ilmenevää, vaan esitän seuraavassa vain eräitä täydentäviä huomiota muutamista kysymyksistä perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta.

Vammaisyleissopimuksen merkitys

15. Kuten edellä on jo todettu, esityksessä ei ole lainkaan huomioitu YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimusta, vaikka ehdotettu sääntely on monelta osin merkityksellistä vammaisyleissopimuksen näkökulmasta. Esityksessä on sinänsä oikein todettu, että vammaiset maahanmuuttajat muodostavat erityisen haavoittuvan ryhmän. Lisäksi ehdotettavassa sääntelyssä on kiinnitetty perustellusti erityistä huomiota lapsiin ja nuoriin (ks. esim. 1. lakiehdotuksen 4 §).
16. Vammaisyleissopimuksen tasolta on kuitenkin syytä huomauttaa muun muassa siitä, että yleissopimuksen 6 ja 7 artiklat sisältävät erityismääräyksiä *vammaisten naisten ja vammaisten lasten suhteen*. Naiset ja tytöt on nostettu erikseen esille vammaisyleissopimuksessa siksi, että vammaisten naisten ja tyttöjen asema ja kohtaamat vaikeudet ovat usein vielä miesten ja poikien kohtaamia vaikeuksia huomattavasti moninaisempia ja hankalampia sekä julkisessa että yksityisessä oiminnassa.
17. Vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean yleiskommentissa n:o 3 vuodelta 2016 tehdään selkoa tarkemmin vammaisten naisten ja tyttöjen oikeuksista (General Comment No. 3: Article 6: Women and girls with disabilities, Adopted 26 August 2016, CRPD/C/GC/3). Yleiskommenttiin sisältyy huomattava määrä tulkintakannanottoja vammaisten naisten ja tyttöjen oikeuksista eri elämännalueilla sen esille tuomiseksi ja muistuttamiseksi painokkaasti, että vammaisyleissopimuksen oikeudet tulee taata täysimääräisesti myös vammaisille naisille ja tytöille, ja että usein vammaisten naisten ja tyttöjen kohtaamat vaikeudet yhteiskunnassa ovat vielä suurempia ja monimuotoisempia kuin vammaisten miesten ja poikien.
18. Käsillä olevan sääntelyn kannalta ovat merkityksellisiä myös monet muut vammaisyleissopimuksen artiklat, jotka siten asettavat erityisvaatimuksia vammaisten maahanmuuttajien palvelutarpeille ehdotettujen kotoutumista edistävien palvelujen järjestämisessä, samoin kuin esimerkiksi palvelusuunnitelman laadinnassa.
19. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi huomautettava painokkaasti siitä, että mietntövaliokunnan tulee vielä huolellisesti selvittää ja arvioida tarvetta turvata

säännösperusteisesti vammaisten maahanmuuttajien oikeuksien toteutuminen esimerkiksi sisällyttämällä lakiin samanlainen lainsoveltamista ohjaava säännös kuin 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä on nyt lapsista. *Vähintään* perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi painokkaasti korostettava sitä, että ehdotettavan sääntelyn tulkinnassa ja soveltamisessa on huomioitava vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksessa turvatut vammaisten henkilöiden oikeudet, sellaisena kuin ne täsmentyvät vammaisten henkilöiden oikeuksien komitean yleiskommenteissa, yksilövalitusasioissa annetuissa päätöksissä sekä muissa kannanotoissa.

Rahoitusperiaate

20. Esitys merkitsee uusia tehtäviä kunnille sekä hyvinvointialueille (ks. tarkemmin s. 349-351)
21. Ehdotettu sääntely merkitsee myös rahoitusjärjestelmien muutoksia. Viittaan tarkemmin ehdotetun sääntelyn vaikutuksista valtionosuusjärjestelmään, laskennallisen korvauksen määräytymiseen, kuntatalouteen ja hyvinvointialueiden rahoitukseen viittaan esityksestä ilmenevään (ks. erit. s. 90-106, ks. myös s. 349-351).
22. Esityksen vaikutusarviointijaksot ehdotetun sääntelyn vaikutuksista valtionosuusjärjestelmään, laskennallisen korvauksen määräytymiseen, kuntatalouteen ja hyvinvointialueiden rahoitukseen ovat perustuslaki- ja EU-oikeusjuristille huomattavan monimutkaista ja vaikeaselkoista luettavaa.
23. En suoraan sanoen kykene arvioimaan, varmistaako esityksessä ehdotettava sääntely kustannusten korvaamisesta (ks. 59-61 §:t) riittävästi *säännösperusteisesti* turvaamaan perustuslain 121 §:n edellyttämällä tavalla sen, että kunnille ja hyvinvointialueille korvataan niille säädettävistä uusista tehtävistä syntyneet kustannukset ”laskennallisten ja erikseen haettavien korvausten muodossa sekä kunnan osalta osana valtionosuusjärjestelmää”, kuten esityksessä asia ilmaistaan. (s. 351)
24. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa tulisi huomauttaa, että mietintövaliokunnan on vielä perustuslain 121 §:stä johtuvista syistä huolellisesti selvitettävä ja varmistettava, että perustuslain 121 §:n mukainen rahoitusperiaate toteutuu ehdotetussa laissa sekä kuntien että hyvinvointialueiden osalta siten kuin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytetään ((ks. kuntien osalta esim. PeVL 15/2020 vp ja PeVL 17/2021 vp, kappaleet 59-66; ja hyvinvointialueiden rahoituksen osalta, esim. PeVL 17/2021 vp, kappaleet 92-106).

Henkilötietojen suoja

25. Lakiehdotuksen 9 luvussa säädettäisiin henkilötietojen käsittelystä ja valtakunnallisesta tietojärjestelmäpalveluista (72-94 §).
26. Perustuslain 10 §:n kannalta huomioita kiinnittää ensinnäkin se, että ehdottava sääntelykokonaisuus merkitsee huomattavan laaja-alaisia tiedonsaantioikeuksia eri kunnille ja eri viranomaisille sellaisista perustuslain 10 §:ssä ja EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaisen henkilötietojen suojan piiriin kuuluvista henkilötiedoista, jotka ovat osaksi ns. arkaluontoisia (tietosuoja-asetuksen mukaan erityisiä) henkilötietoja, joiden käsittely on rajoitettava ehdottoman välttämättömään (ks. 73 § 1 mom., erit. 3-5).

27. Ehdotetut säännökset tiedonsaannista ja tiedonsaantioikeuksista sekä niiden piiriin kuuluvista tiedoista ovat myös verraten väljiä ja kohdittain tulkinnanvaraisia (ks. erit. käsiteltäviä tietoja koskeva 73 § 1mom. 4-6 kohdat).
28. Ehdotettua sääntelyä lakiehdotuksen 9 luvussa henkilötietojen käsittelystä ja valtakunnallisesta tietojärjestelmäpalveluista (72-94 §) tekee osin – mutta toisaalta vain osin – ongelmattomaksi henkilötietojen suojan kannalta, että kysymys on pääosin henkilötietojen käsittelystä, tiedonsaannista ja tiedonsaantioikeuksista viranomaisten, kuntien ja hyvinvointialueiden eli yleisemmin julkisen vallan lukuun laskettavien tahojen välillä. Viranomaisissa olevilta virkamiehiltä ja kuntaan sekä hyvinvointialueisiin palvelussuhteessa olevilta voidaan edellyttää, että he tulkitsevat ja soveltavat virkavastuulla sekä perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 22 §:n mukaisesti ehdotettavaa sääntelyä myös henkilötietojen perusoikeuden ja yleensä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaavalla tavalla.
29. Ainakin osin (ks. esim. 79 § ja 80 §) ehdotettava sääntely kuitenkin mahdollistaa käyttöoikeuksien luovuttamisen valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin myös julkisen vallan lukuun laskettavien tahojen ulkopuolelle.
30. Kaiken kaikkiaan esityksen 9 luvussa ehdotettava sääntely henkilötietojen käsittelystä, tiedonsaannista ja tiedonsaantioikeuksista ei nähdäkseni ole mittavuutensa, laaja-alaisuutensa, väljyytensä sekä tulkinnanvaraisuuksiensa takia ongelmatonta perustuslain 10 §:ssä turvatun henkilötietojen suojan kannalta, sellaisena kuin se täsmentyy perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä (esim. PeVL 14/2018 vp, PeVL 7/2019 vp). Ehdotettava sääntely muodostaa verraten suuriakin riskejä henkilötietojen suojan ja tietoturvan sekä väärinkäytösten kannalta, eikä ehdotettavassa sääntelyssä nähdäkseni ole riittävästi säännösperusteisesti varmistettu 9 luvussa ehdotettavan sääntelykokonaisuuden puitteissa tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn ja tiedonsaantiin ja tiedonsaantioikeuksiin valtakunnallisesta tietojärjestelmäpalveluista (72-94 §) sisältyvien riskien ehkäisemistä, minimoimista sekä torjumista.
31. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi painokkaasti korostettava sitä, että mietintövaliokunnan on vielä tarkoin selvitettävä ja arvioitava sääntelykokonaisuutta varsinkin sen kannalta, miten 9 luvussa ehdotetun sääntelyn merkitsemiä riskejä on tarkoitus hallita.
32. Lisäksi mietintövaliokunnan tulisi vielä arvioida mahdollisuuksia *sekä* kaventaa käsiteltävien henkilötietojen alaa sekä tiedonsaantioikeuksia *että* täsmentää ehdotettua sääntelyä varsinkin siltä osin kuin on kysymys lakiehdotuksen 73 §:ssä käsiteltävistä tiedoista; erityisesti tulkinnanvaraisia ovat 73 §;n 1 momentin kohdat 4-6.