3.2.2023

Hallintovaliokunta

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

Hallintovaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä edellä mainitusta hallituksen esityksestä kirjallista asiantuntijalausuntoa teemalla taloudelliset vaikutukset ja tiedonhallinta. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kotoutumisen edistämistä ja samalla kumottaisiin voimassa oleva saman niminen laki. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi sosiaalihuoltolakia, vapaasta sivistystyöstä annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakia sekä eräitä muita ehdotettuun lakiin liittyviä lakeja. Kotoutumislain kokonaisuudistus pohjautuu valtioneuvoston selonteon käsittelyyn eduskunnassa sekä toimintaympäristön muutosten (erityisesti työvoimapalvelu-uudistus) huomioimiseen.

Taloudelliset vaikutukset

Rahoitus kotoutumislain kokonaisuudistukseen liittyviin lisäehdotuksiin sisällytettiin vuosia 2023–2026 koskevaan julkisen talouden suunnitelmaan (13.4.2022). Tuolloin oli tarkoituksena, että uudistus tulisi voimaan vuoden 2024 marraskuussa, joten jo vuodelle 2024 kohdennettiin 1,7 milj. euroa. Vuosille 2025 ja 2026 kohdennettiin lisärahoitusta 10,7 milj. euroa per vuosi. Liki puolet (5 milj. euroa) lisärahoituksesta aiheutuisi monikielisestä yhteiskuntaorientaatiosta, jonka järjestäminen osana kunnan kotoutumisohjelmaa olisi kunnille uusi tehtävä.

Tämän 10,7 milj. euron lisärahoituksen lisäksi rahoitusta kohdennettiin kuntien moniammatillisen osaamiskeskustoimintaan ja maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluihin, joita molempia on rahoitettu jo aiemmin. Yhteensä niihin kohdennettiin 2 milj. euroa vuodelle 2023, 4 milj. euroa vuodelle 2024, 1,3 milj. euroa vuodelle 2025 ja 4 milj. euroa vuodelle 2026.

Edellä mainitut määrärahat on tässä vaiheessa koottu momentille 32.50.03 Kotoutumisen ja työvoiman maahanmuuton edistäminen.

Hallituksen esityksessä uudistuksen voimaantulo on siirtynyt kahdella kuukaudella vuoden 2025 alkuun. Voimaantulon myöhentymisen vaikutus rahoitustarpeeseen on tarkoitus huomioida ns. teknisessä julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2024–2027, jota valmistellaan parhaillaan.

Valtiovarainministeriö
Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
PL 28, 00023 Valtioneuvosto

puh. 0295 16001 (vaihde)
kirjaamo.vm@gov.fi
www.vm.fi
Y-tunnus 0245439-9

Finansministeriet
Snellmansgatan 1 A, Helsingfors
PB 28, 00023 Statsrådet

tfn 0295 16001 (växel)
registratorskontoret.fm@gov.fi
www.finansministeriet.fi
FO-nummer 0245439-9

Sen lisäksi, että esitys sisältää kotoutumiseen lisärahoitusta, esityksessä myös muutetaan korvausten maksamisen järjestelmää: osa nykyään erikseen haettavista korvauksista siirtyisi osaksi kuntien valtionosuuksia tai laskennallisia korvauksia. Tätä muutosta on havainnollistettu taulukossa esityksen luvussa 4.2.1.3 Vaikutukset kuntatalouteen.

Tiedonhallinta

Esityksessä ehdotetun kotoutumisen edistämisestä annetun lain 9 luvussa säädettäisiin henkilötietojen käsittelystä ja valtakunnallisista tietojärjestelmäpalveluista. Luvussa ehdotetulla sääntelyllä olisi vaikusta tiedonhallintaan. Valtiovarainministeriö on esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota tiedonhallintaan liittyvän sääntelyn vaikeaselkoisuuteen sekä tiedonhallinnan muutosvaikutusten arviointiin. Valtiovarainministeriö huomauttaa, että muutosvaikutusten arviointi jää esityksessä edelleen suppeaksi. Lain toimeenpanossa tulisikin kiinnittää huomiota tiedonhallinnan muutosvaikutusten arviointiin sekä mahdolliseen tarpeeseen pyytää siitä tiedonhallintalain 9 §:n mukainen lausunto valtiovarainministeriöltä.

Esityksessä ehdotetaan säädettävän kotoutumisen edistämisen valtakunnallisista tietojärjestelmäpalveluista, jotka koostuisivat valtakunnallisesta tietovarannosta ja asiakastietojärjestelmästä. Valtiovarainministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että esityksessä tulisi selkeyttää sekä valtakunnallisen tietovarannon että tietovarannosta erillisen valtakunnallisen tietojärjestelmän käyttötarkoitusta. Lisäksi valtiovarainministeriö on todennut, että kokonaisuus ja sen suhde mm. työvoimapalveluiden tietojärjestelmiin jäävät epäselviksi. Valtiovarainministeriö huomauttaa, että säännöstasolla tietovarannon ja tietojärjestelmän käyttötarkoitus ja niiden muodostama kokonaisuus jäävät edelleen avoimeksi, vaikka esityksen perusteluissa niitä on avattu tarkemmin.

Tiedonhallintalain 2 §:n 3 kohdan mukaan tietojärjestelmällä tarkoitetaan tietojenkäsittelylaitteista, ohjelmistoista ja muusta tietojenkäsittelystä koostuvaa kokonaisjärjestelyä ja puolestaan lain 2 §:n 6 kohdan mukaan tietovarannolla tarkoitetaan viranomaisen tehtävien hoidossa tai muussa toiminnassa käytettäviä tietoaineistoja sisältävää kokonaisuutta, jota käsitellään tietojärjestelmien avulla tai manuaalisesti. Sääntelyn systematiikan selkeyden ja ymmärrettävyyden vuoksi olisi luontevampaa käsitellä erikseen tietovarantoa ja toisaalta tietojärjestelmää sääntelykohteena. Tämä selkiyttäisi myös sitä, onko tarkoituksenmukaista suhteessa tavoiteltaviin päämääriin säätää kuntien käyttövelvoitteesta tietojärjestelmään vai velvoitteesta tallentaa tietoja keskitettyyn tietovarantoon. Sääntelyn epäselvyyttä kuvaa myös se, että siirtymäsäännöksen perusteluissa on nimenomaan siirtymäaikaa perusteltu velvollisuudella tallentaa tietoja valtakunnalliseen tietovarantoon, ei

velvollisuudella käyttää asiakastietojärjestelmäkokonaisuutta: ”Pykälän 3 momentin mukaan kunnan olisi otettava käyttöön 74 §:ssä tarkoitettu kotoutumisen valtakunnallinen asiakastietojärjestelmä kahden vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta. Siirtymäsäännös mahdollistaisi kunnille enemmän aikaa varautua tietojärjestelmien muutokseen ja siihen, että niille tulee velvollisuus tallettaa tietoja valtakunnalliseen tietovarantoon.”

Valtiovarainministeriö on kiinnittänyt lausuntokierroksella huomiota siihen, että esityksessä ehdotetun asiakastietojärjestelmän käyttö olisi kunnille vapaaehtoista. Käsiteltävänä olevan esityksen mukaan järjestelmän käyttö ei perustuisi enää kuntien vapaaehtoisuuteen. Ehdotetun lain 75 §:ssä säädettäisiin kuitenkin kunnalle mahdollisuus hankkia lisäosa omaan käyttöönsä täydentämään valtakunnallista asiakastietojärjestelmää (teknisenä huomiona, että pykälän otsikossa käytetään termiä asiakastietojärjestelmä, kun taas 74 §:ssä käytetään termiä asiakastietojärjestelmäkokonaisuus). Esityksen perusteluista jää epäselväksi, mitä tarkoitusta varten lisäosan hankkiminen olisi käytännössä tarpeen ja missä määrin tosiasiassa asiakastietojärjestelmäkokonaisuutta on tarkoituksena kunnissa käyttää ns. operatiivisessa toiminnassa kotoutumisen edistämisen tehtävissä. Ehdotetusta sääntelystä muodostuu se kuva, että kuntien kannalta kyse on merkittävästä tiedonhallinnan muutoksesta, mistä aiheutuu ainakin taloudellisia ja hallinnollisia vaikutuksia. Näitä vaikutuksia ei ole tuotu esityksessä selkeästi esille.

Lain 73 §:ssä ehdotetaan säädettävän käsiteltävistä henkilötiedoista, jotka voisivat yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan pohjautua maahanmuuttajan omaan ilmoitukseen tai ne voisivat olla vahvistettuja. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota, ettei perusteluissa ole kerrottu tarkemmin, mistä nämä vahvistetut tiedot viranomainen voisi lähtökohtaisesti saada ja miten ehdotettu sääntely suhteutuu tiedonhallintalain 20 §:ään.

Lakiehdotuksen 77 §:n otsikon mukaan pykälässä säädettäisiin valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettujen tietojen poistamisesta ja arkistoinnista. Valtiovarainministeriö tuo esille, että tiedonhallintalain 21 §:ssä on säädetty yleislainsäädännön tasolla tietojen säilytystarpeen määrittämisestä. Tiedonhallintalain 21 §:n 2 momentin mukaan säilytysajan päättymisen jälkeen tietoaineistot on arkistoitava tai tuhottava viipymättä tietoturvallisella tavalla. Lisäksi valtiovarainministeriö huomauttaa, että pykälän perusteluissa mainitaan, että tietojen arkistoinnista säädetään arkistolaissa (831/1994), mutta itse pykälästä kyseinen viittaus puuttuu.

Yhteisrekisterinpidon osalta rekisterinpito vaikuttaa edelleen muodostuvan verrattain laajaksi, kun siinä mukana ovat Kehittämis- ja hallintokeskus sekä kaikki kunnat. Muodostuuko tietovaranto käytännössä sellaiseksi, että pelkästään käyttöoikeuksien avulla on mahdollista luovuttaa tietoja kuntien välillä? Sääntelyn osalta jää siis epäselväksi se, onko sääntelymalli tosiasiassa sellainen, että

käyttöoikeuksilla käyttöoikeuksien hallinnasta säätämisellä pyritään korvaamaan viranomaisten erillisperiaatteeseen lähtökohtaisesti kuuluvaa asianmukaista tietojen antamis- ja saamisoikeuksia koskevaa sääntelyä. Tämä on katsottu myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ongelmalliseksi, (esim. PeVL 62/2018 vp). Esimerkiksi Palkeiden osalta hyväksytyksi katsottu malli on sellainen, jossa Palkeet on kunkin asiakkaan kanssa erikseen yhteisrekisterinpitäjiä (laki Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksesta 1 a §).

Niina Suutarinen
neuvotteleva virkamies

Sami Aalto
neuvotteleva virkamies