



31.3.2022

OKV/676/21/2022

OKV/676/21/2022-OKV-2

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Työ- ja elinkeinoministeriö

Viite:

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö 22.2.2022, VN/20925/2021, määräpäivä 5.4.2022

Asia:

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annettua lakia ja kotoutumisen edistämisestä annettua lakia sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuun siirtymisen johdosta. Lisäksi säädettäisiin hyvinvointialueille uusi tehtävä alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleiden tuen järjestämisessä. Molempien lakien uudistuksella tehtäisiin ne välttämättömät muutokset, joita hyvinvointialueiden sote-järjestämisvastuusta seuraa. Kotoutumislain osalta esityksellä turvattaisiin maahanmuuttajien kotoutumisen edistämisestä annetun lain nojalla saamien sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden järjestäminen jatkossa, kun sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut siirtyvät kunnilta hyvinvointialueille.

Lakiluonnos työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain muuttamiseksi

Onko ehdotuksessa huomioitu riittävän selkeästi sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuun siirtämisestä aiheutuvat muutokset? Työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun palvelutarpeen arviointia, työttömän työllistymisen kannalta

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

tarkoituksenmukaisen palvelukokonaisuuden suunnittelua sekä työllistymisprosessin etenemistä ja seurantaa koskevat pykälät 3, 4, 5 ja 6.

Edellä mainituissa pykälissä ja myös 1 ja 2 §:ssä olevat viittaukset kuntaan muutettaisiin viittauksiksi hyvinvointialueeseen. Ehdotetut muutokset ovat teknisiä, eikä esityksestä ole tältä osin lausuttavaa.

Ehdotuksen lakitekstissä on esitetty myös sisällöllisiä muutoksia lain 4 §:n 2 momenttiin. Ehdotuksen mukaan monialaisen työllistymissuunnitelman tarkistamisesta huolehtiminen säädetään työ- ja elinkeinotoimiston tehtäväksi ja uuden säännöksen mukaan hyvinvointialue osallistuu työllistymissuunnitelman tarkistamiseen työnhakijan palvelutarpeen edellyttämällä tavalla. Lisäksi tarkistaminen tulisi suorittaa vähintään kolmen kuukauden välein nykyisen kuuden kuukauden asemasta. Lakiluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole käsitelty näitä 4 §:n 2 momenttiin lakitekstin mukaan ehdotettuja muutoksia lainkaan. Perusteluja tulisi näiltä osin täydentää.

Ehdotettujen muutosten tekeminen on kokonaisuutena arvioiden välttämätöntä johtuen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtämisestä kunnilta hyvinvointialueille. Hyvinvointialueen, työ- ja elinkeinotoimiston ja Kansaneläkelaitoksen välistä tehtävänjakoa ja sen lakiperustaa olisi kuitenkin tarve arvioida nyt tunnistettuja teknisiä muutoksia laajemmin. Kunnat ovat voineet liittää työllistymistä edistäviin monialaiseen yhteispalveluun yleisen toimialansa perusteella järjestämiään muita palveluita ja terveyden ja hyvinvoinnin ennaltaehkäiseviä toimintoja, joissa kunnilla säilyy edelleen lakisääteinen rooli samoin kuin muun lainsäädännön perusteella kunnan tai sen alaisten toimijoiden järjestämiä koulutuspalveluita. TYP-toiminta on myös hallituksen esityksen työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetuksi laki ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 183/2014 vp, ks. erityisesti s. 28) mukaan tarkoitettu edistämään kuntien vaikutusmahdollisuuksia työttömyyden vähentämisessä ja työllisyyden edistämisessä ja tähän on myös luotu taloudellista kannustinta työmarkkinatuen rahoitusvastuuta koskevilla säännöksillä. Lain tarkoituksena on ollut myös kuntien näkökulmasta alentaa pitkällä aikavälillä työttömyydestä aiheutuvia julkisia kokonaismenoja. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus yhtäältä ja toisaalta muualla lainsäädännössä kehittymässä oleva työvoimapalveluiden pohjoismainen malli, johon liittyvät olennaisesti työllistymisen edistämisen kuntakokeilut sitä koskevan määräaikaisen lainsäädännön pohjalta, edellyttävät nähdäkseni kunnan ja hyvinvointialueen tehtävien ja roolin sekä siinä tehtävien muutosten lausunnolla olevaa luonnosta laajempaa selvittämistä. Samoin esityksen vaikutusarviointia olisi tarpeen tältä osin myös laajentaa. Tämä on sikäli merkittävää, että TYP-palveluissa kyse on julkisen vallan perustuslain 18 §:n 2 momentin perusoikeussäännöksessä säädetyn työllisyyden edistämisen veloitteen toteuttamisesta ja lisäksi viranomaisten tehtävien ja toimivallan tulee jo perustuslain 2 §:n 3 momentin perusteella perustua tarkasti lakiin. Viranomaisten tehtävien lakisääteisyydellä on julkisissa

hallintotehtävissä vielä olennainen merkitys myös henkilötietojen suojan asianmukaiselle toteuttamiselle. Henkilötietojen suojan toteuttamisessa keskeisen EU:n yleisen tietosuojasetuksen (EU) 2016/679 6 artiklan 3 kohdan perusteella rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteen tai yleistä etua koskevan tehtävän edellyttämän henkilötietojen käsittelyn oikeusperustasta tulee säätää unionin tai jäsenvaltion laissa. Suomessa tätä kansallista sääntelyä koskevat tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset.

Monialaisen yhteispalvelun järjestäminen ja valtakunnallinen ohjaus 7§ (Pykälä sisältää asetuksenantovaltuuden. Asetuksen sisältöä on kuvattu säännöskohtaisissa perusteluissa. Voimassa oleva valtioneuvoston asetus on 1377/2014)

Pykälän 2 momentissa olevat viittaukset kuntaan muutetaan viittauksiksi hyvinvointialueeseen.

Perusteluissa on todettu, että voimassa olevan 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisen työ- ja elinkeinotoimiston alueella on monialaisen yhteispalvelun järjestämistä varten tarvittava määrä monialaisen yhteispalvelun johtoryhmiä. Työ- ja elinkeinotoimiston toimialueen kunnat nimeävät henkilöt, jotka johtavat monialaisen yhteispalvelun järjestämistä johtoryhmän asettamissa puitteissa. Työ- ja elinkeinoministeriö asettaa ohjausryhmän monialaisen yhteispalvelun valtakunnallista ohjausta varten.

Koska pykälän 1 momenttia ei muutettaisi, kunnat nimeäisivät edelleen henkilöt, jotka johtavat monialaisen yhteispalvelun järjestämistä.

Voimassa olevan lain 7 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin monialaisen yhteispalvelun johtoryhmän ja ohjausryhmän asettamisesta, kokoonpanosta ja tehtävistä sekä monialaisen yhteispalvelun järjestämistä johtavan henkilön ja tämän varahenkilön nimeämisestä sekä tehtävistä. Perustelujen mukaan asetus (1377/2014) päivitetään myöhemmin vastaamaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta johtuvia toimijamuutoksia ja hyvinvointialueet olisivat mukana johtoryhmissä.

Ehdotuksen 7 § vaikuttaa edellä esitetty huomioon ristiriitaiselta, sillä kunnat nimeäisivät edelleen henkilöt, jotka johtaisivat monialaisen yhteispalvelun järjestämistä, mutta kunnilla ei olisi muussa kuin työllisyyden edistämisen kuntakokeiluihin osallistuvien kuntien osalta lakisääteistä roolia TYP-palveluissa. Toisaalta perusteluista saa käsityksen, että kunnat ovat tärkeässä roolissa palveluiden verkostossa. Pykälää ja perusteluita ja vaikutusarviointia on tältä osin tarpeen selkeyttää.

Mitä muuta haluatte sanoa ehdotuksesta?

Esityksen mukaan 8, 9, 10 ja 11 pykälien viittaukset kuntiin muutettaisiin viittauksiksi hyvinvointialueisiin. Lisäksi 9 §:n 4 momentissa selkeytettäisiin kunnan oikeutta saada käyttöoikeus monialaisen yhteispalvelun asiakasrekisteriin (TYPPI-rekisteri) siten, että kunnalla ja kuntayhtymällä tarkoitettaisiin 1.1.2023 alkaen vain työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain nojalla TYP-laissa säädetyistä tehtävistä vastaavia kuntia ja kuntayhtymiä.

Teknisistä muutoksista ei ole lausuttavaa, ja lain 9 §:n 4 momentin selkeyttäminen ehdotuksessa esitetyllä tavalla on tarpeellista, jotta perusoikeuksiin puuttuva, ilman rekisteröidyn nimenomaista ja vapaaehtoista suostumusta tapahtuva henkilötietojen käsittely rajataan tarkkarajaisesti ja täsmällisesti vain siihen, mikä on välttämätöntä. Kun kunnat ovat olleet järjestämässä ja yhteen sovittamassa palveluita ilmeisesti myös laajemminkin, ei tämä muutos välttämättä ole yksin tekninen ja sen vaikutukset olisi perusteltua vielä arvioida tarkemmin.

Lakiehdotus kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta

Onko ehdotuksessa huomioitu riittävän selkeästi sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuun siirtämisestä aiheutuvat muutokset?

Kyllä pääosin. Lain 6 §:ää ehdotetaan muutettavaksi lisäämällä siihen maininta hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista. Muutos vastaisi sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämistä koskevaan uudistukseen säilyttäen nykytilan sen osalta, että myös sosiaali- ja terveyspalveluilla edistetään kotoutumista.

Kustannusten korvaaminen (luku 7, oikeastaan luku 6)

Valtion korvauksia kunnille koskevan 6 luvun 44 §:ää, 46-49 §:iä, 51-53 §:iä sekä 54 ja 55 §:ää ehdotetaan muutettaviksi siten, että mahdollistettaisiin myös hyvinvointialueille korvausten hakeminen niiden kotoutumislain nykyisin kunnille korvattavien kustannusten osalta, joita hyvinvointialueille syntyy 1.1.2023 alkaen. Koska kunnalla on voimassa olevan kotoutumislain nojalla mahdollisuus hakea korvauksia takautuvasti kaksi vuotta kustannusten syntymisen jälkeen, esitetään mahdollistettavaksi myös se, että kunta voisi hakea vielä vuoden 2022 loppuun mennessä syntyneistä kustannuksista valtiolta korvauksia.

Ehdotuksista ei ole lausuttavaa.

Alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten ja nuorten tuen ja asumisen järjestäminen (27-28 §)

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että hyvinvointialue vastaisi kotoutumislain 27 ja 28 §:n mukaisesta alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten ja nuorten tuesta ja asumisen järjestämisestä esimerkiksi perheryhmäkodeissa. Koska perheryhmäkodit perustuvat kotoutumislakiin eivätkä ole sosiaalihuollon yksiköitä, ei niiden järjestämisvastuu siirtynyt suoraan hyvinvointialueille osana sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta. Perheryhmäkotien ja muuta alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleiden tukea toteuttava henkilöstö siirtyy kuitenkin hyvinvointialueille. Lisäksi olisi tarkoituksenmukaista, että nykyiset perheryhmäkodit siirtyisivät hyvinvointialueiden vastuulle. Olemassa olevien sopimusten siirtymisestä säädettäisiin uudessa 88 a §:ssä sekä henkilöstön asemasta uudessa 88 b §:ssä.

Ehdotuksista ei ole lausuttavaa.

Muut hyvinvointialueisiin liittyvät muutosehdotukset

Ehdotetun uuden 87 b §:n otsikko epätarkka eikä täysin kuvaa pykälän sisältöä, koska pykälässä säädettäisiin myös lain 56 §:ssä tarkoitetun edustajan, ELY-keskuksen ja kunnan oikeudesta saada tietoja hyvinvointialueelta. Lisäksi pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole käsitelty lainkaan pykälään ehdotettua 4 momenttia kunnan oikeudesta saada tietoja hyvinvointialueelta. Pykälän perusteluja tulisi tältä osin täydentää.

Ehdotetun uuden 87 c §:n otsikossa on kirjoitusvirhe ("hyvinvointialueella", pitäisi olla "hyvinvointialueelle"). Pykälässä ja myös säännöskohtaisissa perusteluissa viitataan kotoutumislain 8 §:ään ("8 §:ssä tarkoitettujen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämiseksi"). Kuitenkin kotoutumislain 8 §:ssä, jota ei nyt esitetä muutettavaksi, säädetään ohjauksesta ja neuvonnasta. Pykälän mukaan kunnan, työ- ja elinkeinotoimiston sekä muiden viranomaisten on annettava maahanmuuttajalle asianmukaista ohjausta ja neuvontaa kotoutumista edistävistä toimenpiteistä ja palveluista sekä työelämästä. Ehdotetussa 87 c §:ssä pitäisi nähdäkseni viitata muutettavaksi ehdotettuun lain 6 §:ään, jossa säädettäisiin kotoutumista edistävien toimenpiteiden ja palvelujen järjestämisestä osana hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja.

Mitä muuta haluatte sanoa ehdotuksesta?

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys –jaksossa on arvioitu ehdotettua sääntelyä muun muassa perustuslain 10 §:ään sisältyvän henkilötietojen suojan, 19 §:n 1 momentin välttämättömän toimeentulon turvan ja 121 §:n kunnallisen ja muun alueellisen itsehallinnon kannalta sekä selostettu asiaa koskevia perustuslakivaliokunnan kannanottoja.

Ehdotettuja kotoutumislain uusia tiedonsaantioikeutta ja tiedon luovuttamista koskevia säännöksiä (87 b ja 87 c §:t) on käsitelty perustuslain henkilötietojen suojaa koskevan säännöksen kannalta ja arvioitu niiden perustuslainmukaisuutta. Arviointi on kuitenkin varsin yleisluontoista eikä kovin kattavaa, ja pidän tarpeellisena laajentaa ja täsmentää kyseisten tiedonsaantioikeutta ja tietojen luovuttamista koskevien säännösten perustuslainmukaisuuden arviointia. Jaksossa on lyhyesti viitattu myös Euroopan unionin tietosuoja-asetukseen ja todettu, että tietojen käsittelylle on asetuksessa mainittu käsittelyperuste.

Kiinnitän huomiota siihen, että säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan, että kotoutumisen edistämisestä annetun lain 87 a §:ää ei tarvitsisi muuttaa. Ratkaisua olisi kuitenkin vielä tarkasteltava uudelleen sillä perusteella, mitä lakisääteisiä tehtäviä varten kunnille kyseisiä tietoja voitaisiin luovuttaa. Nähdäkseni vain selkeästi lakiin perustuvaan tehtävään voidaan luovuttaa salassa pidettäviä tietoja, jotka perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella lisäksi ovat tai ainakin voivat olla arkaluonteisia tietoja ja siten rinnastuvat tietosuoja-asetuksen riskiperusteisen lähestymistavan mukaan erityisiä suojatoimia vaativiin erityisiin henkilötietojen ryhmiin.

Kunnan ja hyvinvointialueen sekä TE-toimiston välistä roolinjakoa ja tehtäviä on tarpeen vielä tarkastella tarkemmin sekä säännöksissä että vaikutusarvioinnissa erityisesti kotoutumislain 9 ja 10 §:ssä tarkoitetun alkukartoituksen ja 11 - 19 §:ssä tarkoitetun kotoutumissuunnitelman ja sen eri sisältöosien osalta. Hyvinvointialueelle siirtyvien sosiaalihuollon palveluiden ohella kotoutumisen palvelut sisältävät käytännössä erilaisia kunnallisia palveluita. Kotoutumissuunnitelman laatimisen velvoitteiden ja siihen kirjattavien ja siinä yhteensovittettavien palveluiden järjestämisen vastuiden tulee olla lain tasolla riittävän selkeät ja yksiselitteiset.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Irma Tolmunen

OKV/676/21/2022-OKV-2

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: