

Asia: VN/8329/2023

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Kotoutumislain korvaukset (61-62 §)

Kansaneläkelaitos (Kela) kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa koskien hallituksen esityksessä eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta (681/2023) sekä kotoutumislain 1386/2010 muuttamisesta alaikäisinä ilman huoltajaa tulleen aikuistumisen tuen osalta sekä siihen liittyviksi laeiksi. Kelalla ei ole lausuttavaa tähän kohtaan.

Maksu käyttämättä jääneen tapaamisen tulkkauksekustannuksesta (32 a §)

Kela vastaa toimeentulotukilain (1997/1412) mukaan perustoimeentulotuen toimeenpanosta. Kotoutumislakiin ehdotetun 32 a §:n käyttämättä jätetystä palvelusta perustuvaan maksu on säännöksen perusteluissa rinnastettu asiakasmaksulain 3 §:ssä säädettyyn käyttämättä jätetystä palvelusta perittävään maksuun. Tästä syystä tulkitsemme, että luonnosteltua 32 a §:ää olisi toimeentulotuen näkökulmasta tulkittava vastaavasti, eli jos henkilö hakee 32 a §:n mukaiseen käyttämättä jätetystä palvelusta perittävään maksuun perustoimeentulotukea, ei sitä otettaisi huomioon perustoimeentulotuessa menona.

Alaikäisenä yksin tulleiden tuki (34, 69 §)

Kotoutumislain 34 §:n mukaisen aikuistumisen tuen tukitoimenpiteiden sisällöstä ei ole säädetty kotoutumislaisissa yksityiskohtaisella tasolla. Kotoutumislain mukaiset tukipalvelut suunnitellaan palvelutarpeen arvioinnin perusteella tukemaan nuoren kotoutumista ja itsenäistymistä. Kotoutumislain mukaiseen aikuistumisen tukeen ei sisälly säännöksiä etuuksista. Kotoutumislain nojalla ei esimerkiksi myönnetä itsenäistymistukea, kuten esimerkiksi lastensuojelulain (417/2007) mukaisessa jälkihuollossa. Kotoutumislain mukaisilla aikuistumisen tukipalveluilla ja ikärajan muutoksella ei näin ollen pitäisi olla vaikutusta Kelan etuuksien myöntämiseen tulojen laskemisen kannalta.

Pakolaisten vastaanotto (44 §)

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan kuntapaikalle ohjattavien henkilöiden vastaanotossa kunnan tehtävien vähentäminen esimerkiksi asunnon käyttötavaroiden hankkimisen ja kaupassa käynnissä avustamisen osalta lisää hyvinvointialueen ennakkoon hakemien perustoimeentulotuen päätösten määrää (HE luonnos, s.20). Hallituksen esitysluonnoksen mukaan hyvinvointialueen tulisi hakea lähtökohtaisesti kaikille kiintiöpakolaisille ja tarvittaessa muille kuntapaikalle ohjattaville etukäteen toimeentulotukipäätös, jolla hyvinvointialue voisi hankkia asuntoon valmiiksi välttämättömiä tavaroita ja esimerkiksi ruokaa ensimmäisille päville. Kiintiöpakolaisille asunnon välttämätön kalustus, ruoat ja tarvikkeet ensimmäisiä päiviä varten hankitaan ennen kuin henkilö saapuu Suomeen. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan muutoksella on vaikutusta myös perustoimeentulotukipäätöksiä tekevään Kansaneläkelaitokseen. (HE luonnos s. 30-31)

Kiintiöpakolaisille haetaan nykyisinkin hyvinvointialueen tai kunnan kotoutumispalvelujen toimesta tarvittaessa perustoimeentulotukea jo ennen maahan saapumista. Kiintiöpakolaisten määrän ei ole hallituksen esityksessä arvioitu lisääntyvän tai heidän toimeentulotuen saamisedellytystensä muuttuvan. Pykälän 44 §:n perusteluissa on todettu muutoksen koskevan sitä, mikä viranomainen hakee jatkossa toimeentulotuen asiakkaan puolesta ennakkoon. Perustelujen mukaan tehtävä kuuluisi jatkossa hyvinvointialueelle. Koska ennakkoon hakeminen on ollut jo aiemmin käytäntönä (joko hyvinvointialueen tai kunnan toimesta), hallituksen esityksestä ei ilmene, mikä aiheuttaisi ennakkoon haettujen perustoimeentulotuen määrän kasvun. Edellä esitetystä hallituksen esityksen tekstistä ei myöskään käy ilmi, että esimerkiksi tällaisista asunnon välttämättömistä kalusteista ei säädetä toimeentulotukilaissa, eikä niitä oteta huomioon perustoimeentulotuessa menona. Hyvinvointialueet (aiemmin kunnat) ovat saattaneet ottaa huomioon harkinnalla tällaisia menoja täydentävänä tai ehkäisevänä toimeentulotukena. Käytännöt kuitenkin vaihtelevat hyvinvointialueittain.

Vaikka hallituksen esitysluonnoksen mukaan (s. 1) tehdyillä tarkennuksilla on tarkoitus selkiyttää kunnan ja hyvinvointialueen työnjakoa kuntapaikalle ohjattavien henkilöiden vastaanotossa, uuden kotoutumislain säännösten perusteella jää edelleen jokseenkin tulkinnanvaraiseksi, mitä kotoutumislain palvelut sisältävät ja mikä on viranomaisten tehtävänjako. Tämä voi aiheuttaa käytännössä epäselvyyksiä myös muiden viranomaisten välisessä yhteistyössä. Jos asiakkaat eivät löydä oikeiden viranomaisten ja sitä kautta palveluiden pariin, tämä voi näkyä myös Kelan toimeenpanossa lisääntyneinä neuvonnan tarpeina esimerkiksi asiakaspalvelussa, jossa asiakasta tulee pyrkiä opastamaan asioimaan toimivaltaiseen viranomaiseen hallintolain mukaisesti. Tästä syystä olisi suotavaa, että viranomaisten toimivallasta on lainsäädännön tasolla säädetty riittävän selkeästi.

Muut huomiot

Hallituksen esitysluonnoksessa Kelalle on säädetty aivan uudenlainen lakisääteinen tehtävä, jonka mukaan Kelan on yhdistettävä kahdelta eri viranomaiselta (Migriltä ja DVV:ltä) saatavia tietoja Kelan etuustietoihin ja luovutettava ne kunnalle.

Kela toimittaa jo tällä hetkellä kunnille tiedot kaikista kotihoidontuen saajista laskuttaessaan maksamiaan kotihoidontukia kunnilta. Hallituksen esityksessä 208/2022 vp todetaan, että jatkossa näitä tietoja voitaisiin hyödyntää myös kotoutumisen edistämisen tarkoituksessa, ja 1.1.2025

voimaan tulevan kotoutumislain §84 ei olisi aiheuttanut muutoksia Kelan toimintaan. Tiedot kotihoidon tuen saajista yhdistettäisiin kunnassa Digi- ja väestötietovirastolta ja Maahanmuuttovirastolta saataviin kotikunta- ja oleskelulupatietoihin. Esitöiden mukaan tarkoituksena on myös toteuttaa kotoutumisen valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalvelujen puitteissa tekninen ratkaisu, joka tuottaa kunnille tiedon kotihoidontuen saajista, joihin sovelletaan kotoutumislakia. Kela on pitänyt jo hyväksytyä sääntelyä esitöineen perusteltuna.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan lisäystä § 84, jonka nojalla tietojen yhdistelyvelvoite asetettaisiin Kelalle:

”Kansaneläkelaitoksen on yhdistettävä Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta saatavat tiedot kotihoidontukitietoihin ja luovutettava kunnalle maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 14 §:ssä tarkoitettun osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin toteuttamiseksi välttämättömät tiedot maahanmuuttajasta, johon sovelletaan tätä lakia ja joka saa lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa tarkoitettua lapsen kotihoidon tukea. Tietojen luovuttamiseksi ja yhdistämiseksi Kansaneläkelaitoksella on oikeus saada Maahanmuuttovirastolta ja Digi- ja väestötietovirastolta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä välttämättömät tiedot edellä tarkoitettusta maahanmuuttajasta.”

Muutoksen myötä Kela toimittaisi kunnalle vastaavalla tavalla listauksen kotihoidontukea saavista maahanmuuttajavanhemmista maahanmuuton alkuvaiheessa kuin se toimittaa toimeentulotukea saavista. Hallituksen esitysluonnoksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan kunnalle toimitettaisiin tieto siitä, että henkilön ensimmäinen oleskelulupa tai –kortti on myönnetty tai –oikeus on rekisteröity korkeintaan kolme vuotta aikaisemmin; tieto henkilön kotikunnasta. Kansaneläkelaitoksen tulisi toimittaa kunnalle tiedot, joita voidaan pitää välttämättömänä henkilön tavoittamiseen. Tämä kattaa esimerkiksi henkilöturvattuun, oleskelulupatiedot sekä Kansaneläkelaitoksella olevat henkilön yhteystiedot (HE luonnos s. 33-34). Välttämättömien tietojen harkinnassa tulisi huomioida yleisen tietosuojaa-asetuksen artikla 5 kohta 1 c, eli tietojen minimointi, ja henkilötietojen käsittely tulisi olla olennaista ja rajoitettua tavoitteiden tarpeellisuuteen nähden. Tietosuojan vaikutusarvioinnin kannalta tulisi käydä läpi milloin ja millä Kelan tulisi toimittaa toisen viranomaisen ylläpitämiä tietoja, jos samat tiedot ovat jo saatavilla kunnissa.

Kelalla ei ole nykyisen lainsäädännön puitteissa oikeutta kotihoidon tukea saavien vanhempien oleskelulupatiedon käsittelyyn. Oleskelulupatietoa ei kysytä kotihoidon tukea koskevassa hakemuksessa, eli Kela ei käsittele tietoa etuutta myönnettäessä. Tämä on oleellinen ero toimeentulotukeen verrattuna, jossa oleskelulupatieto on välttämätön etuuden käsittelyn kannalta. Mikäli Kela saisi uusia tietoja (sellaisia tietoja, joita Kelalla ei jo ole) Digi- tai väestövastolta tai Maahanmuuttovirastolta kotoutumislain nojalla ja nämä tiedot tallennettaisiin Kelan järjestelmiin, syntyisi uuden käyttötarkoituksen myötä käsityksemme mukaan myös uusi henkilörekisteri, jonka rekisterinpitäjänä Kela toimisi. Mikäli sen sijaan on kyse tiedoista, jotka Kelalla on jo etuuskien hoitamista varten, ei yhdistämiseen käytetyistä tiedoista synny uutta henkilörekisteriä vaan tiedoille tulee uusi käyttötarkoitus kotoutumislain nojalla. Sekä uusi käyttötarkoitus tiedoille ja uusi lakisääteinen tehtävä Kelalle rekisterinpitäjänä edellyttää kuitenkin lainsäädäntöä.

Ehdotetun osalta Kela toteaa, ettei Kelassa ei ole valmista järjestelmää suunniteltuun tarkoitukseen, joten järjestelmän suunnittelu- ja kehittämistyö veisi arviolta noin vuoden. Kelassa ei ole omia resursseja toteuttamiseen, joten työ pitäisi ostaa konsulttityönä. Arvio hinnasta tässä vaiheessa on noin 250 000 euroa. Mikäli Kela lähtisi toteuttamaan suunniteltua työtä, järjestelmä olisi siis mahdollisesti kuntien käytössä loppuvuodesta 2024. Konsulttityön ohella työ vaatisi Kelan omia henkilöstöresursseja, joiden kustannusvaikutusta ei ole tällä aikataululla ole mahdollista arvioida. Tältä osin on huomioitava myös se, ettei kyseessä ole kertaluonteinen työ vaan järjestelmän kehittäminen vaatii ylläpitotyötä. Muutokset Kelmu-etuustietojärjestelmään vaatisi myös uuden Suomi.fi -valtuuden kunnille sekä mahdollisesti sopimusten liitteiden päivittämisen, mutta tämä lisätyömäärä olisi Kelan tietopalvelujen arvioiden mukaan kohtuullinen.

Kela muistuttaa jo kehitteillä olevan valtakunnallisen kotoutumisen tietovarannon (Koto-digi) mahdollisuudesta teknisenä ratkaisuna tietojen yhdistämiseen pitkällä aikavälillä. Vaihtoehtoisten toteuttamistapojen osalta todetaan, että Koto-Digi on tulossa asteittain kuntien käyttöön vuosien 2025-2027 välillä. Kotoutuminen.fi nettisivujen mukaan tietojärjestelmäpalvelut voidaan ottaa kunnissa käyttöön 1.1.2025 lähtien. Esimerkiksi Kelan Espoosta saaman tiedon mukaan kaupunki ottaa käyttöön Koto-Digin heti kun mahdollista vuoden 2025 alusta. Koto-Digin on tarkoitus palvella kuntia niiden järjestämisvastuulleen kuuluvassa kotouttamistyössä. Koto-Digi hanke on käynnistynyt jo vuonna 2022, eli sen kehittämistyö on jo pitkällä. Kotoutuminen.fi nettisivujen mukaan kotoutumisen valtakunnallisten tietojärjestelmäpalveluiden tarkoituksena on tukea kuntien kotoutumisen asiakastyötä, parantaa tiedonvaihtoa kotoutumisen toimijoiden välillä ja tuottaa tietoa kotoutumisen tiedolla johtamista varten kunnallisella, alueellisella ja valtakunnallisella tasolla. Tavoitteena on, että kunnat saisivat kaikki tarvitsemansa tiedot yhdestä paikasta. Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole otettu kantaa onko tarkoituksena luoda uuden § 84 myötä ainoastaan tilapäisratkaisu, kunnes Koto-digi on käytössä kunnissa. Jos näin on tarkoitus, olisi tarkoituksenmukaista käydä läpi, minne tämä tehtävä olisi perustelluinta luoda. Tässä harkinnassa tulisi ottaa huomioon, että kyse olisi myös Kelalle uudesta tehtävästä, joka näin ollen olisi käytössä aikaisintaan vuoden 2025 alusta eli samaan aikaan kun Koto-Digi olisi jo joillain kunnilla mahdollisesti käytössä. Kela on nostanut esille Koto-digin hyödyntämisen vaihtoehtoisena toteuttamistapana keskusteluissa Työ- ja elinkeinoministeriön kanssa, mutta asiaa ei ole huomioitu hallituksen esitysluonnoksessa ja asiasta ei myöskään ole tehty vaikutustenarviointia, sisältäen taloudellisten vaikutusten arviointi. Hallituksen esitysluonnoksessa ei niinkään perustella millä tavoin tietojen yhdistäminen Kelassa kunnan sijaan paremmin palvelisi lain tavoitetta kuin jo hyväksytty 1.1.2025 voimaan tulevan kotoutumislain § 84. Hallituksen esityksen laatimisoheiden HELO:n mukaan hallituksen esityksessä kuvataan tavoitteiden toteuttamisen pääasialliset vaihtoehdot, jotka ovat olleet harkittavina asian valmisteluun ryhdyttäessä tai asian valmistelun aikana, ja vertaillaan niiden arvioituja vaikutuksia. Hallituksen esitystä pitäisi yllä mainittujen tietojen perusteella täydentää.

Kela esittää asiavirheen korjaamista hallituksen esitysluonnokseen. KELMU-järjestelmä ei ole asiakastietojärjestelmä, vaan käyttöliittymänä toimiva etuustietopalvelu Kelan yhteistyökumppaneille. Esitämme siis korjausta kohtiin, jossa KELMU-järjestelmää kutsutaan asiakastietojärjestelmäksi. Käytännössä kyse on sovellus-sovellus (SOSO) rajapinnasta, ei asiakastietojärjestelmästä. Virhe voi aiheuttaa väärinkäsityksiä lakia tulkitsevalle taholle ja myös itse rekisterinpitäjälle, joten se olisi tärkeää korjata. Hallitusohjelmassa ”Vahva ja välittävä Suomi” on

kirjaus teknologianeutraalista lainsäädännöstä (s. 100) ja näemme tarpeellisena, että lainvalmistelussa huomioitaisiin laajemmin teknologianeutraali näkökulma lain tavoitteisiin nähden.

Hallituksen esitysluonnoksessa pitäisi huomioida kotoutumislain § 84 esitetyn lisäyksen liittännäisvaikutukset etuuslainsäädäntöön. Kotihoidontuesta säädetään laissa lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta (1996/1128), jossa tietojensaantioikeutta (§ 23 a) ja tietojenantovelvollisuutta (§ 23) myös käsitellään. Lakiteknisien viittauksien tarpeesta etuuslainsäädäntöön ei myöskään ole otettu kantaa hallituksen esitysluonnoksessa.

Hallituksen esitysluonnoksessa ei niinkään ole kuvailtu tietojen yhdistämistä lain julkisen hallinnon tiedonhallinnan valossa (906/2019), etenkin huomioiden §22 tietojen luovuttaminen teknisen rajapinnan avulla viranomaisten välillä sekä §23 katseluyhteyden avaaminen viranomaiselle. Sen sijaan esitysluonnoksessa puhutaan tietojen toimittamisesta kunnille listauksena.

Kela ei näe perusteltuna kahden eri järjestelmän kehittämistä samaan tarkoitukseen. Kela nostaa oman järjestelmänsä kehittämisen kannalta ongelmiksi edelleen puutteellisen juridisen sääntelyn sekä erityisesti tietosuojaa koskevat ongelmat. Kela kiinnittää huomiota, että vuoden 2025 voimaan tulevan kotolain 84 §:ssä vastaava tietojensaanti oikeus on myös kunnilla, jonne Kela jo nykyisellään toimittaa tiedot kotihoidon tuen saajista. Kysymys on siten pohjimmiltaan, kuka on velvollinen suorittamaan tietojen yhdistelemisen.

Erillisenä huomiona toteamme, että esitysluonnoksen §86 mukaan myös työvoimaviranomaiselle säädetään Kelan etuustietoihin samanlainen tiedonsaantioikeus kuin kunnalle ja hyvinvointialueelle. Tämä saattaa näkyä Kelassa lisääntyneenä työnä, jos tiedonsaantioikeus halutaan järjestää avaamalla Kelmu-liittymä työvoimaviranomaiselle.

Lång Karolina
Kansaneläkelaitos