OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeus
LsN Lauri Koskentausta

Lausunto
13.1.2023

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

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

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista lausuntoa otsikossa mainitusta esityksestä. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

1. Kotoutumissuunnitelman oikeudellinen luonne

Ehdotuksen 16 §:ssä säädettäisiin kotoutumissuunnitelmasta. Sen mukaan kunnan on laadittava kotoutumissuunnitelma 14 §:n 1 momentissa tai 15 §:n 1 momentissa tarkoitetulle maahanmuuttajalle, jos tämän arvioidaan 14 tai 15 §:ssä tarkoitetun arvioinnin perusteella tarvitsevan kotoutumissuunnitelmaa kotoutumisensa edistämiseksi. Ehdotuksen 18 §:n 1 momentin mukaan kunnan ja maahanmuuttajan on sovittava kotoutumissuunnitelmassa taikka kunnan, hyvinvointialueen ja maahanmuuttajan on sovittava monialaisessa kotoutumissuunnitelmassa yksilöllisistä kotoutumisen ja työllistymisen tai yrittäjyyden pidemmän aikavälin sekä kotoutumissuunnitelman aikaisista tavoitteista. Yksilöllisten tavoitteiden asettamisessa on otettava huomioon maahanmuuttajan toiveet, osaaminen, elämäntilanne sekä työ- ja koulutushistoria. Ehdotuksen 20 §:n 1 momentin mukaan kunnan on laadittava kotoutumissuunnitelma viipymättä sen jälkeen, kun maahanmuuttajalle on tehty 14 §:ssä tarkoitettu osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi tai 15 §:ssä tarkoitettu monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi. Kotoutumissuunnitelma voidaan laatia arviointiin sisältyvän alkuhaastattelun yhteydessä.

Lakiehdotuksen mukaan kotoutumissuunnitelman laatiminen on kunnan tehtävä. Toisaalta lakiehdotuksessa kuvataan, että kotoutumissuunnitelmassa kunta ja maahanmuuttaja sopivat kotoutumissuunnitelman tavoitteista. Ehdotuksesta jää jossain määrin epäselväksi, onko kotoutumissuunnitelmassa oikeudellisesti kyse

- kunnan ja maahanmuuttajan välisestä hallintosopimuksesta,
- kunnan hallintopäätöksestä, jossa maahanmuuttajaa on kuultava
- vai onko kyse kunnan toiminnasta, jota tulisi arvioida ns. tosiasiallisena hallintotoimintana.

Kotoutumissuunnitelman oikeudellinen luonne on merkityksellinen perustuslain 21 §:n näkökulmasta.

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Esityksessä on perusteltu määrittelyä siitä, että kotoutumissuunnitelman katsotaan olevan luonteeltaan viranomaisen ja yksilön välinen sopimus. Esimerkiksi sivuilla 344-345 säätämisjärjestysperusteluissa todetaan

- ”Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 16 §:ssä ja 17 §:ssä säädettäisiin kotoutumissuunnitelman tekemisestä ja 19 §:ssä kotoutumissuunnitelman sisällöstä. Kotoutumissuunnitelma laaditaan kunnan ja maahanmuuttajan yhteistyönä siten, että siinä sovitaan maahanmuuttajalle määriteltävistä tavoitteista ja palveluihin osallistumisesta. Kotoutumissuunnitelmalla henkilö sitoutuu tiettyihin toimenpiteisiin, joiden laiminlyönnistä voi aiheutua toimeentulotuesta annetun lain tai työttömyysturvalain mukaisia sosiaalietuuksiin kohdistuvia tuen määrän laskemisia. Säännösehdotusten 19 §:n 1 momentin mukaisesti kyse olisi nimenomaan kotoutumissuunnitelman sisällöstä sopimisesta. Perustuslakivaliokunta on arvioinut lausunnossaan 20/1998 vp s. 2/I, että ”Sopimus-käsitteen käyttämistä voidaan tässä yhteydessä pitää sikäli harhaanjohtavana, että on kyseenalaista, täyttyykö maahanmuuttajan osalta sopimusmenettelyyn kuuluva vapaaehtoisuus ja tasavertaisuus.” Valiokunnan kannanotto on liittynyt tuolloin erityisesti silloisen oikeustilan mukaiseen kotoutumissuunnitelman voimassaolon suoraan toimeentuloetuuden saamiseen. Suora oikeudellinen yhteys kotoutumissuunnitelman voimassaolon ja toimeentuloetuuden väliltä on poistettu sittemmin. Voimassa olevassa kotoutumisen edistämisessä annetussa laissa käytetään käsitettä sopia. Myös julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa ja sen korvaavaksi suunnitellussa tulevassa työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ehdotuksessa käytetään verbiä ”sopia” työllistymissuunnitelmien laadinnan yhteydessä.”

Lisäksi sivulla 345 säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, että

- ”Vastaavista asioista on sovittu jo voimassa olevan kotoutumislain mukaisissa kotoutumissuunnitelmissa, mutta lailla pyritään lisäämään suunnitelmien yksilöllisyyttä ja tavoitteellisuutta, eli huomioimaan maahanmuuttajien yksilölliset tarpeet sekä toiveet. Kotoutumissuunnitelman tulisi olla sellainen, että asianosaisella on tosiasialliset mahdollisuudet sen noudattamiseen. Tämän voidaan katsoa lisäävän mahdollisuutta todelliseen sopimiseen verrattuna siihen, että maahanmuuttajia kohdeltaisiin homogeenisenä ryhmänä ja heille laadittaisiin sisällöltään samanlaisia kotoutumissuunnitelmia ja ohjattaisiin heitä samanlaisiin palveluihin täysin riippumatta heidän taustastaan, elämäntilanteestaan, tarpeistaan, kyvyistään ja toiveistaan. Sopiminen-verbin käyttämistä voidaan pitää perusteltuna myös sen vuoksi, että etuuksien menetyksen uhka ei koske käytännössä muita kuin työnhakijana olevia maahanmuuttajia, joiden osalta velvoittavuudesta säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa. Kyse olisi aidosti sisällöstä sopimisesta.”

Lakiehdotuksen 19 § sisältää kohtalaisen yksityiskohtaisen luettelon asioista, joita voidaan ottaa kotoutumissuunnitelman osaksi ja pykäläehdotuksen mukaan asetuksella voitaisiin antaa vielä tarkempia säännöksiä kotoutumissuunnitelman sisällöstä. Kotoutumissuunnitelman sisällöstä sopiminen olisi monin tavoin vaikutuksellista eri perusoikeuksien toteutumisen kannalta, toisaalta yksilön yhteiskuntaan osallistumismahdollisuuksien kannalta ja toisaalta sen kannalta, mitä velvoitteita hänellä on täysimääräisen toimeentuloetuuden saamiseksi. Ottaen huomioon se, miten yksityiskohtaisesti suunnitelman sisällöstä määrätään laissa ja lain sisältämä asetuksenantovaltuus,

joka mahdollistaisi suunnitelman sisällön tarkemman normittamisen, voidaan kysyä, kuinka laajasti kyse on aidosti sisällöstä sopimisesta ja missä määrin taas enemmänkin viranomaisen päätöksestä, jossa kuullaan yksilöä ja huomioidaan tämän esittämä selvitys. Kotoutumissuunnitelman tulisi olla sellainen, että asianosaisella on tosiasialliset mahdollisuudet sen noudattamiseen.

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan erilaisia suunnitelmia todennut, että sääntelystä on käytävä ilmi, jollei suunnitelmaa ole tarkoitettu sitovaksi. Säädösteksti tulee tällöin muotoilla siten, että suunnitelman luonne suosituksena tai yhtenä päätöksenteossa huomioon otettavana seikkana käy ilmi suoraan laista (ks. PeVL 13/2007 vp, s. 3/II, PeVL 58/2006 vp, s. 8/II ja PeVL 20/2005 vp, s. 4).

Kun erityisesti otetaan huomioon kotoutussuunnitelman velvoittavuus ja se, että siinä määritettäisiin merkittäviltä osin myös maahanmuuttajan palvelutarpeen kokonaisuus, ehdotusta on mahdollista tulkita niinkin, että kotoutumissuunnitelmassa olisi kyse viranomaisen päätöksestä. Arvioinnissa on lisäksi merkityksellistä, että suunnitelman noudattamatta jättäminen saattaisi johtaa ainakin työnhakijoina olevien maahanmuuttajien osailta myös työttömyysturvalaissa ja toimeentulotukilaissa säädettyjen etuuksien menetyksiin. Jos kotoutumissuunnitelman luonnehditaan olevan viranomaisen päätös, tulisi sen lähtökohtaisesti olla valituskelpoinen.

Ehdotettuun 95 §:ään liittyy myös eräitä muutoksenhakukieltoja. Pykäläehdotuksen 5 momentin mukaisesti kotoutumissuunnitelmasta ei saisi hakea muutosta valittamalla. Kotoutumissuunnitelmaa koskeva päätös ei olisi esityksen mukaan suoraan asianosaisen oikeutta tai velvollisuutta koskeva päätös. Kotoutumissuunnitelman laiminlyöminen olisi kuitenkin asia, joka vaikuttaa asianosaisen oikeuteen. Asiassa on hyvä ottaa huomioon se, että onko kotoutumissuunnitelmassa kyse yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia koskevasta asiasta, joka on oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:ssä tarkoitetulla tavalla valituskelpoinen vai onko kyse tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, jolloin asia taas ei olisi valituskelpoinen. Lainkirjoittajan oppaassa luvussa 4.2. kappaleessa tosiasiallisista hallintotoimista on todettu seuraavasti:

> ”Tosiasialliset hallintotoimet ovat sellaisia viranomaisen suoritettaviksi luonnehdittavia toimenpiteitä, joista ei tehdä valituskelpoista hallintopäätöstä ja joihin ei siten ole mahdollista hakea muutosta. Tosiasiallisia hallintotoimia koskevista muutoksenhakukielloista ei ole tarpeen eikä syytä ottaa säännöksiä lakiin”

Valiokunnassa olisi hyvä arvioida, onko kotoutumissuunnitelman oikeudellinen luonne selvä. Kotoutumissuunnitelman oikeudellinen luonne vaikuttaa osaltaan siihen, onko kotoutumissuunnitelmaa koskeva päätös muutoksenhakukelpoinen vai katsotaanko sen olevan tosiasiallista hallintotoimintaa, joka ei olisi muutoksenhakukelpoinen. Mikäli kyse on hallintopäätöksestä tai sopimuksesta, tulisi muutoksenhakukelpoisuudessa arvioida, olisiko kyse hallintovalituksesta vai hallintoriita-asiasta. Ottaen huomioon erityisesti se, että esityksessä on kyse lain kokonaisuudistuksesta, suunnitelman oikeudellisen luonteen nyt ehdotetussa laissa tulee olla selvä.

2. Muutoksenhaku

Esityksen sivulla 299 esityksen 95 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”Muutoksenhaun ensi vaiheeksi ehdotetaan oikaisuvaatimusta.” Kuitenkaan esityksen 95 §:ssä ei ole mainintaa oikaisuvaatimusmenettelystä. Lausuntokierroksella olleessa esitysluonnoksessa vastaavassa pykälässä oli seuraava momentti

> ”Jollei tässä laissa toisin säädetä, tämän lain nojalla tehtyyn päätökseen saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolain (434/2003) 7 a luvussa säädetään.”

Oikeusministeriön lausunnossa lausuntokierroksella on todettu asiasta seuraavasti

> ”Lakiehdotuksen 91 §:ssä että säännöskohtaisissa perusteluissa ei avata, mitä 1 momentin ”jollei tässä laissa toisin säädetä” tarkoittaa. Tätä olisi syytä avata ainakin perusteluissa, tai jättää se pois.”

Lausunnossa on tuolloin viitattu pykäläluonnoksessa olleeseen ilmaisuun ”jollei tässä laissa toisin säädetä”, eikä koko momenttiin.

Mikäli tarkoituksena on, että oikaisuvaatimusmenettely olisi perustelujen kuvaamalla tavalla muutoksenhaun ensivaiheena, tulisi asian näkyä pykälätasolla tai olisi arvioitava, minkä muun sääntelyn perusteella oikaisuvaatimusmenettely tulisi käytettäväksi. Mikäli asiasta ei ole sääntelyä muualla lainsäädännössä, oikaisuvaatimusmenettely on syytä ottaa tähän säännökseen, mikäli oikaisuvaatimusmenettelyn halutaan olevan osa lain keinovalikoimaa. Asian voisi ilmaista pykälässä esimerkiksi muodossa

- *Tässä laissa tarkoitettuun päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003).*

Esityksen sivulla 299 todetaan myös, että

- ”Tällä lakiehdotuksella ei esitetä julkisia hallintotehtäviä siirrettäväksi muille kuin viranomaisille. Järjestämisvastuu olisi kunnalla myös niistä palveluista, joita se voi ulkoistaa. Oikaisuvaatimus palveluntuottajan päätöksestä tulisikin tehdä sille kunnalle, jonka palveluntuottajasta on kyse, eli, jonka kanssa tehtyyn sopimukseen tai jonka päätökseen palveluntuottajan toimivalta perustuisi. Tämä näkemys saa tukea hallintolain 49 d §:n pykälän perusteluista, joissa todetaan, että esimerkiksi tilanteissa, joissa hallintopäätöksen tekee yksityinen taho, saattaa olla tarkoituksenmukaista, että oikaisuvaatimuksen ratkaisee yksityisen tahon sijaan tätä valvova tai ohjaava viranomainen (HE 230/2014 vp, s. 57/I). Kun palveluntuottajan päätöksestä vaadittaisiin oikaisua kunnalta, olisi asiakkaalla mahdollisuus saattaa yksityisen palveluntuottajan tekemä päätös viranomaisen harkittavaksi. Oikaisuvaatimusten käsittely toimisi keinona valvoa palveluntuottajan toimintaa. Viranomaisen, jolle oikaisuvaatimus olisi toimitettava, tulisi käydä ilmi päätökseen liitetystä oikaisuvaatimusosoituksesta hallintolain 46 §:n mukaisesti.”

Pykäläehdotukseen ei edellä todetusti liity sääntelyehdotusta muutoksenhausta. Hallintolain 49 d §:n mukaan oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti sille viranomaiselle tai muulle julkista hallintotehtävää hoitavalle, joka on tehnyt päätöksen. Perusteluissa on kuvattu tavoitteeksi poiketa tästä pääsäännöstä. Mikäli palveluntuottajien päätöksistä halutaan mahdollistaa oikaisuvaatimusmenettely, tulisi siitä ylipäänsä säätää ja mikäli asiassa halutaan poiketa hallintolain 49 d §:stä, tulee siitä säätää, eikä perustelumainintaa voida pitää riittävänä.

3. Rajoitustoimenpiteitä koskevan säännöksen virkavastuusääntely

Esityksen 1. lakiehdotuksen 33 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi ilman huoltajaa maassa olevan lapsen asumisen järjestämisestä. Pykäläehdotuksen 4 momentin mukaan

> Aineiden ja esineiden haltuunottoon ja asiakkaan käytössä olevien tilojen tarkastamiseen perheryhmäkodissa sovelletaan, mitä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä

ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 60—62 §:ssä ja 63 §:n 1—3 momentissa säädetään. Aineiden ja esineiden haltuun ottamisesta ja asukkaan käytössä olevien tilojen tarkastamisesta tehdystä pöytäkirjasta toimitetaan jäljennös hyvinvointialueelle ja toimintaa valvovalle aluehallintovirastolle. Perheryhmäkodin johtajalle ja muulle henkilöstölle tässä momentissa annettua rajoitustoimivaltaa sovelletaan kaikissa perheryhmäkodeissa riippumatta siitä, kuuluuko mainittu henkilöstö virkasuhteiseen vai muuhun henkilökuntaan, jollei erikseen lailla toisin säädetä. Muun kuin virkasuhteisen henkilön rikosoikeudellisesta virkavastuusta rajoitustoimivallan käytössä säädetään rikoslain (39/1889) 40 luvun 12 §:ssä.

Muun kuin virkasuhteisen henkilön virkavastuusta rajoitustoimivallan käytössä on ehdotettu säädettäväksi viittaussäännöksellä:

> ”Muun kuin virkasuhteisen henkilön rikosoikeudellisesta virkavastuusta rajoitustoimivallan käytössä säädetään rikoslain (39/1889) 40 luvun 12 §:ssä.”

Valiokunnassa on perusteltua vielä arvioida tämän vastuusäännöksen tarkistamista. Ehdotettu säännös poikkeaa lainkirjoittajan oppaassa ilmaistusta normaalista virkavastuusäännöksen kirjoitustavasta.

Lainkirjoittajan oppaan mukaan normaalisti säännös kirjoitetaan seuraavasti

- ”Ilmoitetun laitoksen palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).” (Lainkirjoittajan opas, luku 12.12.)

Valiokunnassa on perusteltua arvioida, tulisiko säännöstä tarkistaa virkavastuun osalta.

4. Palvelutarpeenarvioinnissa avustavien tehtävien luonteesta

Esityksen 14 §:n 3 momentissa ja 15 §:n 5 momentissa säädetään, että ”Palvelutarpeiden selvittämiseksi maahanmuuttaja voidaan ohjata tarvittaviin asiantuntija-arviointeihin ja tutkimuksiin.”

Esityksen sivulla 199 kuvataan 14 §:n 3 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa

- ”Kunta voisi käyttää arvioinnin osa-alueissa, kuten kielitaidon ja opiskeluvalmiuksien tai työ- ja toimintakyvyn arvioinnissa, tukena myös esimerkiksi yksityisen tai kolmannen sektorin palveluntuottajien tuottamia asiantuntija-arviointeja tai tutkimuksia. Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja siihen sisältyvä keskustelu sekä ohjaus olisi kunnalle kuuluvaa julkisen vallan käyttöä sisältävä viranomaistehtävä. Tällöin arviointeja tulee olla laatimassa virkavastuullinen viranhaltija. Kunnalla olisi kokonaisvastuu palvelutarpeen arvioinnista, vaikka arvioinnin täydentämiseksi hankittaisiin ulkopuoliselta palveluntuottajalta tai muilta viranomaisilta erillisiä tausta-arviointeja tai tutkimuksia.”

Esityksen sivulla 203 todetaan 15 §:n 5 momentin osalta

- ”Arvioinnin osa-alueissa voitaisiin 14 §:n 2 momentissa esitettyä vastaavasti hyödyntää tukena ulkopuolisia asiantuntija-arviointeja tai tutkimuksia. Myös monialaisen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi olisi julkisen vallan käyttöä sisältävä viranomaistehtävä ja kuten edellä 14 §:n 2 momentin perusteluissa todetaan, kunnalla olisi

kokonaisvastuu arvioinnista myös täydennettäessä arviointia esimerkiksi ulkopuolisen palveluntuottajan tai muun viranomaisen arvioinnilla tai tutkimuksella."

Lisäksi esityksen sivulla 355 säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, että

- "Osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnissa tai sen monialaisessa versiossa voitaisiin kuitenkin hyödyntää tarvittaessa ulkopuolisten tahojen arviointeja; palvelutarpeiden selvittämiseksi maahanmuuttaja voidaan ohjata tarvittaviin asiantuntija-arviointeihin tai tutkimuksiin. Esimerkki tällaisesta voisi olla ulkopuolisen suorittama kielitaidon arviointi. Kyseessä olisi sellainen osaaminen, jota viranomaisella ei itsellään olisi. Ulkopuolisen asiantuntija-arvioinnin merkitys antaa vain taustatietoa varsinaisen päätöksenteon tueksi, kun kotoutumissuunnitelma laaditaan, esimerkiksi määrittää henkilön suomen tai ruotsin kielen taito, jotta hänet voidaan ohjata oikean tasoiseen kielikoulutukseen. Näiden osalta noudatettaisiin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain sääntelyä asiantuntija-arviointien hankinnan osalta, eli kyseisessä laissa olisi säädetty mahdollisuus hankkia näitä arviointeja. Myös valtioneuvoston asetuksella osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnista selkeytetään sitä, että asiantuntija-arvioinnit voivat olla osa arviointia kuten nykyisinkin. Vastuu arvioinnin suorittamisesta ja asiantuntija-arviointien hyödyntämisestä säilyisi kunnalla, jonka järjestämisvastuulla osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnit ovat."

Pykälien ja säätämisjärjestystä koskevien perustelujen mukaan on sinänsä selvää, että palvelutarpeen arviointi ja siihen liittyvä ohjaus ovat kunnalle kuuluvaa julkisen vallan käyttöä sisältävä viranomaistehtävä. Kummankaan pykälän perusteella ei sinänsä säännöstasolla näy, että ulkopuolisten asiantuntija-arviointien ja tutkimusten merkitys on hankkia viranomaiselle tietoa viranomaisen päätöksentekoa varten. Ulkopuolisen asiantuntija-arvion oikeudellista merkitystä voisi selventää, jos säännöstasolla ilmaistaisiin, että kyse on viranomaisen päätöksenteon tueksi tarvittavasta selvityksestä, kun nyt säännöstasolla tämä jää avoimeksi. Valiokunnassa olisi hyvä harkita, onko pykäliä perusteltua täsmentää maininnalla ulkopuolisen asiantuntija-arvion ja tutkimuksen luonteesta viranomaisen päätöksentekoa tukevana lisäselvityksenä.

5. Tiedonluovutus

Esityksen 93 §:ssä säädettäisiin alaikäisen edustajan tiedonsaantioikeudesta. Tiedonsaantioikeuden kohteena olevan luettelon täsmällisyyttä olisi vielä tarpeen arvioida valiokunnassa. Erityisesti se, mitä pykälän määreellä "palveluntuottaja" tarkoitetaan voi jäädä jossain määrin epäselväksi. Säännöskohtaisten perustelujen perusteella jää epäselväksi, onko alaikäisen edustaja salassapitovelvollinen saamistaan tiedoista ja mihin salassapito perustuisi.

Esityksen 94 §:n osalta ei myöskään ole säännöskohtaisten perustelujen perusteella selvää, onko palveluntuottaja salassapitovelvollinen saamistaan tiedoista ja mihin salassapitovelvollisuus perustuu. Erityisesti siltä osin kuin säädetään yksityisten palveluntuottajien välisestä tiedonluovutuksesta tulisi perusteluissa tehdä selkoa siitä, mihin näiden toimijoiden salassapitovelvollisuus perustuu.