OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeus
LsN Lauri Koskentausta

Lausunto
3.2.2023

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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 on lausunut asiasta aiemmin valmisteluvaiheessa ja eduskuntavaiheessa työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

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.

Oikeusministeriön aiemmissa lausunnoissa on kiinnitetty huomiota siihen, että ehdotettu sääntely vaikuttaa jossain määrin epäselvältä sen osalta, mikä on kotoutumissuunnitelman oikeudellinen luonne. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 92/2022 vp kappaleissa 15-16 lausunut kotoutumissuunnitelman oikeudellisesta luonteesta.

Tämän lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että valiokunnassa olisi vielä perusteltua arvioida, onko kotoutumissuunnitelmaa koskeva säännös riittävän selvä maahanmuuttajan kannalta, että säännöksestä ja sen perusteluista ilmenee riittävän tarkasti se, millaisia oikeusvaikutuksia suunnitelmalla olisi yksilön kannalta.

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. 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.

4. Henkilötietojen suoja

Esityksen 1. lakiehdotuksen 9 luvussa ehdotetaan säädettäväksi uudesta valtakunnallisesta kotoutumisen asiakastietojärjestelmästä ja tietovarannosta sekä eri tahojen tiedonsaantioikeuksista. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että ehdotettu sääntelykokonaisuus merkitsee varsin laaja-alaisia tiedonsaantioikeuksia eri kunnille ja eri viranomaisille sellaisista perustuslain 10 §:ssä ja EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaisen henkilötietojen suojan piiriin kuuluvista henkilötiedoista, joihin hallituksen esityksen (s. 341) mukaan sisältyy myös arkaluontoisia henkilötietoja. (PeVL 92/2022 vp, kohta 22). Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetut säännökset tiedonsaannista ja tiedonsaantioikeuksista sekä niiden piiriin kuuluvista tiedoista ovat verraten väljiä ja kohdittain tulkinnanvaraisia. Valiokunnan mielestä ehdotettava sääntely muodostaa riskejä henkilötietojen suojan ja tietoturvan sekä väärinkäytösten kannalta, eikä ehdotettavassa sääntelyssä 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. (lausunnon kohta 25) Ehdotettu sääntely kuuluisi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan. Asetuksen säännökset ovat suoraan sovellettavaa oikeutta, ja lähtökohtaisesti niiden kanssa päällekkäistä sääntelyä olisi vältettävä. Niissä tilanteissa, joissa henkilötietojen käsittelyyn liittyy erityisiä riskejä rekisteröidyn kannalta, tietosuoja-asetuksen säännöksiä täydentävä yksityiskohtaisempi lainsäädäntö henkilötietojen käsittelystä on kuitenkin perusteltua. Hallituksen esityksessä ehdotettu tietojärjestelmäkokonaisuus olisi laaja-alainen uusi valtakunnallinen asiakastietojärjestelmä ja tietovaranto. Säännöksissä tarkoitettuun henkilötietojen käsittelyyn voidaan katsoa liittyvän riskejä jo pelkästään siitä syystä, että käsittely olisi laajamittaista. Lisäriskejä aiheutuisi arkaluontoisten henkilötietojen käsittelystä. Näitä näyttäisivät olevan ainakin terveydentilaa sekä työ- ja toimintakykyä koskevat tiedot ja arviot (72 § 1 mom.). Erityissäännösten tavoitteena tulisikin olla se, että säännökset vahvistaisivat rekisteröidyn henkilötietojen suojaa. Tällaisen tavoitteen kannalta oleellista on säännösten yksityiskohtaisuuden ohella erityisesti niiden tarkkarajaisuus.
EU:n yleisestä tietosuoja-asetuksesta seuraa suoraan rekisterinpitäjälle useita velvoitteita, joita on tarkoitettu sovellettavaksi riskiperusteisesti. Tältä osin on syytä huomioida erityisesti 35 artiklan mukainen velvollisuus riskien arviointiin ennen käsittelyn aloittamista, jos tietyntyyppinen käsittely etenkin uutta teknologiaa käytettäessä todennäköisesti aiheuttaa – käsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitukset huomioon ottaen – luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien kannalta korkean riskin. Lisäksi merkitystä on esimerkiksi henkilötietojen tietoturvallisuutta koskevilla velvoitteilla, joista säädetään tietosuoja-asetuksessa, sekä erityisillä suojatoimilla rekisteröidyn oikeuksien turvaamiseksi. Erityiset suojatoimet olisivat perusteltuja ainakin terveystietojen käsittelyn osalta. Riskeihin ja niihin vastaamiseksi tarkoitettuihin suojatoimiin on myös kiinnitetty huomiota hallituksen esityksen tietoyhteiskuntavaikutuksia koskevissa perusteluissa (s. 147-149).

Henkilötietojen käsittelyyn liittyy riskejä myös silloin, jos sääntely tarkoittaa erityisen laajoja tiedonsaantioikeuksia ja niitä koskevat säännökset on muotoiltu väljiksi. Ehdotetut tiedonsaantioikeudet on asianmukaisesti sidottu tietojen välttämättömyyteen, ja ne perustuisivat

kunkin yksittäisen tiedonsaajan tehtävän hoitamiseen. Tehtävien osalta säännöksissä pääosin viitataan muista lakiehdotuksen pykälistä ilmeneviin tehtäviin. Henkilötietojen suojaan kohdistuvia riskejä voitaisiin pyrkiä vähentämään esimerkiksi luovutettavien tietojen tai tiedonsaantioikeuden perusteena olevan tehtävän tarkemmalla täsmentämisellä. Myös tältä osin on syytä kiinnittää erityistä huomiota tietovarannon laajaan tietosisältöön. Siinä tapauksessa, että tehtäviä tai luovutettavia tietoja olisi mahdotonta tai vaikeaa täsmentää tarkemmin, tiedonsaantioikeuksia olisi ainakin syytä pyrkiä rajaamaan arkaluonteisten tietojen osalta. Lisäksi olisi hyvä tarkastella myös muita tietoryhmiä siltä kannalta, ovatko ne aidosti tarpeen kaikkien ehdotettujen tiedonsaantisäännösten kannalta ja olisiko tiedonsaantia joiltakin osin mahdollista rajata myös muiden kuin arkaluonteisten tietojen osalta. Erityisesti salassa pidettävien tai arkaluonteisten tietojen väärinkäytöksistä aiheutuvat riskit ja vahingot ovat tyypillisesti suuria. Terveydentilaa sekä työ- ja toimintakykyä koskevien tietojen ja arvioiden käsittelyoikeus on sinänsä ehdotetun 72 §:n 1 momentissa sidottu asianmukaisesti siihen, että tietojen tulee olla välttämättömiä palvelujen tarjoamiseksi asiakkaalle. Riskejä kuitenkin voi aiheutua siitä, että ehdotetun 76 §:n mukainen tietovarantoon tallennuskynnys näyttää varsin väljältä ja kattaisi ilmeisesti myös edellä mainitut arkaluonteiset tiedot. Hieman epäselväksi jää, tarkoittaako 72 §:n mukainen käsittelyoikeuden rajaus samalla myös tallennuskynnyksen rajausta. Ilmeisesti lähes kaikki tiedonsaantioikeudet kattaisivat myös arkaluonteisia tietoja. Ainakaan tällaisten tietojen luovuttamista ei ole ehdotettu säännöstasolla rajattavaksi.

Lisäksi riskejä voisi jossain määrin aiheutua siitä, jos tietovarannon tietosisältö voisi arkaluontoisten henkilötietojen osalta täydentyä valtioneuvoston asetuksella. Ehdotetun 76 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettavista tiedoista. Säännöksestä tai sen perusteluista ei ilmene, voisivatko tiedot tarkoittaa myös arkaluonteisia henkilötietoja, vai olisiko kyse muutoin 72 §:n mukaista tietosisältöä täsmentävistä teknisistä tai sisällöllisistä yksityiskohdista. Perustuslakivaliokunta on tarkistanut eräiltä osin perustuslain 10 §:n 1 momentin tulkintaa siten, että lähtökohtaisesti henkilötietojen suoja perustuu EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen. Tämä tarkoittaa sitä, että tietosuoja-asetusta täydentävää laintasoista sääntelyä ei lähtökohtaisesti tarvita, jos käsittelyyn ei liity erityisiä riskejä. Jossain määrin tulkinnanvaraista voi olla se, saisiko tämän valossa henkilötietojen tietosisältö perustua osittain nykyisin valtioneuvoston asetuksiin. Sen sijaan selvää on, että ainakaan asetuksella ei voida antaa arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyyn valtuuttavia säännöksiä henkilötietojen kannalta tärkeistä sääntelykohteista (PeVL 15/2018 vp, s. 42). Tältä osin on hyvä kiinnittää huomiota myös siihen, että perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien velvollisuuksien perusteista tulisi säätää lailla. Valiokuntakäsittelyn aikana olisi hyvä vielä varmistua siitä, voisivatko asetuksen nojalla tallennettavat tiedot tarkoittaa myös arkaluonteisia tietoja tai voisiko tietovarannon tietosisältö täydentyä asetuksen kautta siten, että tiedoista tulisi joiltakin osin arkaluonteisia.

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.