

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
 Julkisoikeusyksikkö

9.6.2022

VN/31974/2021
 VN/31974/2021-OM-63

Työ- ja elinkeinoministeriölle

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle kotoutumisen edistämisestä annetuksi laiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriön lausuntoa esitysluonnoksesta laiksi kotoutumisen edistämisestä. Kyseessä on aiemman vastaavan lain kokonaisuudistus. Oikeusministeriö on tarkastellut esitysluonnosta vain lausunnossa mainituilta osin. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Yleiset kommentit kotoutumislakia koskevaan lakiehdotukseen

Kotoutumislaki olisi lakiteknisesti kokonaan uusi säädös. Jatkovalmistelussa on syytä varmistua siitä, että esitys on perusteltu siten, että se on ymmärrettävissä itsenäisesti. Siltä osin, kun perusteluissa halutaan viitata asian vastaavan aiempaan lainsäädäntöön, on syytä yksilöidä riittävällä tarkkuudella, mikä olisi uutta ja miltä osin viitataan aiemman sääntelyn perusteluihin.

Perusmuotoinen tai monialainen osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi ja kotoutumissuunnitelma (12-22 §)

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 12 §:ssä ja 13 §:ssä säädettäisiin palvelutarpeen arvioimisesta. Palvelutarpeen arvioinnissa olisi kyse sen määrittelemisestä, mihin palveluihin henkilö on oikeutettu. Esitysluonnoksessa on arvioitu, että kyse olisi perustuslain 124 §:n näkökulmasta julkisesta hallintotehtävästä. Palvelutarpeen arvioinnin luonnetta perustuslain 124 §:n näkökulmasta on syytä kuvata tarkemmin. Jatkovalmistelussa olisi syytä selkeyttää lisäksi, mikä on kotoutumissuunnitelman laatimisessa avustavia tehtäviä hoitavien tahojen antamien lausuntojen oikeudellinen luonne ja merkitys.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 14 §:ssä ja 15 §:ssä säädettäisiin kotoutumissuunnitelman tekemisestä ja 17 §: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 17 §: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. Vaikka kyseinen suora oikeudellinen yhteys kotoutumissuunnitelman voimassaolon ja toimeentuloetuuden väliltä on poistettu, on jatkovalmistelussa perusteltua kuvata ja arvioida suunnitelman sopimusluonnetta tarkemmin.

Postiosoite
 Postadress
 Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
 Besöksadress
 Office

Puhelin
 Telefon
 Telephone

Faksi
 Fax
 Fax

s-posti, internet
 e-post, internet
 e-mail, internet

Lakiehdotuksen 17 § 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. Ottaen huomioon se, että kotoutumissuunnitelman noudattaminen vaikuttaisi asianosaisen oikeuteen saada perustuslain 19 §:n turvaamia oikeuksia, tulisi jatkovalmistelussa arvioida lakiehdotuksen 17 §:n 4 momentin sisältämää asetuksenantovaltuutusta perustuslain 80 §:n näkökulmasta, koska kotoutumissuunnitelman sisällöllä olisi ainakin jossain määrin vaikutukset yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteisiin. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että kotoutumissuunnitelman sisältöä koskevan sääntelyn vaikutusta oikeuteen saada toimeentulotukea tai työttömyyspäivärahaa olisi hyvä tarkastella perustuslain 19 §:n näkökulmasta osana säätämisyjärjestysperusteluja.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 13 §:n 4 momentin ja vastaavasti 18 §:n 4 momentin ihmiskaupan uhrin osalta voidaan tarvittaessa poiketa 1 momentissa tarkoitettua kolmen vuoden määräajasta. Säännöskohtaisissa perusteluissa 13 §:n 4 momentin osalta todetaan s. 176 "Tällainen tarve voi johtua esimerkiksi siitä, että henkilö on ollut ihmiskaupan uhrina maahantulon alkuvaiheessa eikä ole voinut osallistua kotoutumispalveluihin asemastaan johtuen." Vastaava perustelu 18 §:n 4 momentin osalta on sivulla 182. Pykäläehdotuksen muotoilu "tarvittaessa" jättää oikeuden toteutumisen jossain määrin avoimeksi, kun perustellusti voisi esittää sen viittaavan myös muihin syihin oikeutena poiketa. Perustuslain 80 §:n 1 momenttiin liittyvistä syistä jatkovalmistelussa on perusteltua harkita, että perusteluissa mainittu poikkeamisen syy nostettaisiin säännöstasolle.

Kotoutumiskoulutus (24-25 §) ja omaehtoisen opiskelun tukeminen (26-30 §)

Oikeusministeriö ei lausu kyseisistä pykälistä

Yleiset kommentit kunnan kotoutumishjelmaan (11 §) ja monikielinen yhteiskuntaorientaatio (23 §)

Oikeusministeriö ei lausu kyseisistä pykälistä

Alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten palvelut (3 luku)

Oikeusministeriö ei lausu kyseisistä pykälistä

Kuntaan ohjaaminen (4 luku)

Oikeusministeriö ei lausu kyseisistä pykälistä

Kunnan, hyvinvointialueen ja valtion tehtävät (5-7 luvut)

Oikeusministeriö ei lausu kyseisistä pykälistä

Valtion korvaukset (8 luku)

Oikeusministeriö ei lausu kyseisistä pykälistä

Tiedonsaanti ja tietojärjestelmä (9 luku)

Tietojen luovutusta koskevista säännösehdoista

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 72 §:ssä säädettäisiin lain suhteesta muuhun sääntelyyn tiedonhallintaa, tietojen julkisuutta ja salassapitoa koskevilta osin. Säännöksen tarkoitus ja merkitys jäävät kuitenkin epäselväksi. Lähtökohtaisesti hallinnon yleislakeihin ei tulisi viitata. Jos viittausta hallinnon yleislakeihin esimerkiksi sääntelyn selkeyden vuoksi kuitenkin pidetään tarpeellisena, viittauksen on syytä olla vastakohtaispäätelmän välttämiseksi kattava. (ks. Lainkirjoittajan opas, jakso 12.2.1) Säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu, että pykälässä säädettäisiin informatiivisesti luvun säännösten suhteesta muuhun kansalliseen lainsäädäntöön. Pykälän muotoilut eivät kuitenkaan ole informatiivisia (=”tiedon käsittelystä *säädetään* julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa” ks. lainkirjoittajan opas, jakso 12.2.4). Erityisesti 72 §:n 2 ja 3 momentin muotoilu on epäselvä sen suhteen, mitä sääntelyllä tavoitellaan. Lisäksi 2 ja 3 momenttien keskinäinen suhde on epäselvä. Jatkovalmistelussa tulisi selvittää tiedonhallintalain ja julkisuuslain organisatorinen soveltamisala suhteessa nyt esitettyyn sääntelyyn ja arvioida, onko tarvetta laajentaa yleislakien soveltamista ehdotetussa sääntelykokonaisuudessa niiden omia soveltamisaloja laajemmalle. Arvioinnin perusteella tehdyt ratkaisut tulisi perustella säännöskohtaisissa perusteluissa. Tähän arvioon vaikuttaa erityisesti se, miltä osin lainsäädännön velvoitteet ja tiedonsaantioikeudet koskevat muita kuin viranomaisorganisaatioon kuuluvia tahoja, eli esimerkiksi julkista hallintotehtävää hoitavia tahoja. Keskeistä on huomata, että julkisuuslakia (ml. sen salassapitoperusteita) sovelletaan lain oman soveltamisalan perusteella julkista hallintotehtävää hoitaviin tahoihin ainoastaan silloin, kun nämä käyttävät julkista valtaa.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 81-90 §:ssä säädettäisiin salassapidettäviä tietoja koskevista tiedonsaanti- ja luovutusosoikeuksista. Voimassa olevan kotoutumislain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta edellytti tuolloin ehdotettua tiedonluovutussääntelyä täsmennettäväksi (PeVL 41/2010 vp). Luonnoksen tiedonsaantia koskeva sääntely on kehittynyt voimassaolevasta sääntelystä vielä täsmällisempään ja tarkkarajaisempaan suuntaan. Tiedonluovutuksia koskevat säännökset määrittelevät tietoa luovuttavat ja tiedonsaantiin oikeutetut viranomaiset täsmällisesti, ja tiedonsaantioikeus on pääsääntöisesti sidottu jonkin laissa määritellyn tarkoituksen kannalta välttämättömään. Huomio kiinnittyy kuitenkin joihinkin säännösten muotoiluihin.

Luonnoksen 82 ja 83 §:ssä todetaan, että viranomaisen on *toimitettava* jollekin toiselle viranomaiselle tietoja. Tyypillisesti tiedonluovutussäännöksistä käytetään verbiä luovutettava, joka kuvaa täsmällisemmin velvollisuuden sisältöä. Luonnoksen 83 §:n momenteista vaikuttaisi puuttuvan sana ”arvioinnin” tiedonsaantitarpeen määrittelystä, eli pykälässä lienee tarkoitetun kotoutumisen palvelutarpeen *arvioinnin* toteuttamiseksi välttämättömät [...]. Ehdotuksesta jää jossain määrin epäselväksi, miten tieto siitä, että henkilö kuuluu 83 §:n 4 momentin mukaiseen henkilöpiiriin saadaan selville. Luonnoksen 84 §:n momentit on muotoiltu tavalla, jossa tietojen välttämättömyys ei sitoudu selkeästi momenttiin kirjattuun tarkoitukseen (12 §:ssä tarkoitetun arvioinnin...). Momentin uudelleenmuotoilu selkeyttäisi ja täsmentäisi sääntelyä. Luonnoksen 87 §:n 4 ja 6 momenteissa säädettäisiin hyvinvointialueen ja kunnan oikeudesta käyttää pykälän perusteella saamia tietoja myös lain mukaisten sopimusten laatimiseen. Selkeämpää voisi olla säätää 3 ja 5 momenteissa tiedonsaantioikeus myös lain tietyissä pykälissä tarkoitettujen sopimusten laatimisen kannalta välttämättömiin tietoihin. Luonnoksen 88 §:n otsikko ei vastaa pykälässä säädettyä, koska tiedonsaantioikeus koskisi myös muita 54 ja 56 §:ssä säädettyjä tehtäviä kuin valvontatehtäviä, eli säädetty tiedonsaantioikeus olisi laajempi kuin otsikossa kuvattu. Säännöstä tulisi arvioida suhteessa muihin luvussa säädettyihin täsmällisempiin

tiedonsaantioikeuksiin siitä näkökulmasta, seuraako pykälistä päällekkäistä sääntelyä. Myös mahdollisuuksia täsmentää luonnoksen 88 §:ää tulisi arvioida jatkovalmistelussa.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 89 §:ssä säädettäisiin alaikäisen edustajan tiedonsaantioikeudesta. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tiedonsaantioikeuden kohteena olevan luettelon täsmällisyyttä olisi vielä tarpeen arvioida jatkovalmistelussa. Erityisesti se, mitä pykälän määreellä ”palveluntuottaja” tarkoitetaan voi jäädä jossain määrin epäselväksi. Yksi vaihtoehto voisi olla tuoda pykälätasolle säännöskohtaisia perusteluita sivulla 257 vastaavalla tavalla määre ”2 luvun mukaisia palveluja tuottavalta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta.” Säännöskohtaisten perustelujen perusteella jää epäselväksi, onko alaikäisen edustaja salassapitovelvollinen saamistaan tiedoista ja mihin salassapito perustuisi. Luonnoksen 90 §: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. Asiasta on maininta säätämisyjärjestysperusteluissa, mutta selkeyden vuoksi asia olisi syytä mainita myös säännöskohtaisissa perusteluissa. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida erityisesti luonnoksen 72 §:ssä säädettäväksi ehdotettua suhteessa edellä mainittuihin säännöksiin ja varmistua siitä, että julkisuuslaki tulee asianmukaisesti sovellettavaksi niihin tietoihin ja toimijoihin, joihin sitä on tarkoitus soveltaa. Luonnoksen 90 §:ssä luetelluissa tiedoissa mainitaan muun muassa virkailijan nimi, jonka osalta ei ole selvää, missä kyseisen tiedon salassapidosta ylipäänsä säädettäisiin.

Asiaan liittyvien säätämisyjärjestysperustelujen osalta jatkovalmistelussa on syytä kiinnittää huomiota esitysluonnoksen sivulla 295 olevaan kappaleeseen ”oikeusturvajärjestelyjen riittävyys”. Kyseinen kappale on jossain määrin vaikeaselkoisesti ymmärrettävissä sen osalta, miten kyseinen kappale liittyy juuri henkilötietojen suojaan koskeviin kysymyksiin.

Henkilötietojen suoja

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnos on valmisteltu henkilötietojen suojan osalta varsin huolellisesti. Esitysluonnoksessa on tunnistettu, että siihen sisältyy EU:n yleisen tietosuojasetuksen (EU) 2016/679 soveltamisalaan kuuluvaa henkilötietojen käsittelyä ja tuotu asianmukaisesti esiin, että viranomaisten ja muiden toimijoiden suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan yleistä tietosuojasetusta ja asetusta täydentävää ja täsmentävää tietosuojalakia. Esitysluonnoksessa on myös tunnistettu, että henkilötietojen käsittelyn osalta merkityksellinen on erityisesti kotoutumisen edistämisestä annettua lakia koskevan ehdotuksen 9 luku, jossa säädettäisiin asiakastietojen käyttötarkoituksista, käsiteltävistä ja valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettavista tiedoista, tietojen poistamisesta ja arkistoinnista, rekisterinpitäjistä sekä käyttöoikeuksista, niiden myöntämisestä, poistamisesta ja muuttamisesta.

Ministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota kansallisen liikkumavaran selostamiseen, käsittelyn oikeusperusteisiin, käyttötarkoitussidonnaisuuteen, rekisterinpitäjistä säätämiseen sekä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien ja valtiosääntöisesti arkaluonteisina pidettävien tietojen käsittelystä säätämiseen.

1. Kansallinen liikkumavara ja käsittelyn oikeusperusteet

Tietosuojasetus on EU:n jäsenvaltioissa suoraan sovellettava säädös. Asetusta täsmentävä kansallinen lainsäädäntö on mahdollista vain silloin, kun tietosuojasetus jättää jäsenvaltioille nimenomaisesti kansallista sääntelyliikkumavaraa. Kansallinen liikkumavara ei eritä

poikkeuksia lukuun ottamatta velvoita jäsenvaltioita säätämään tietosuoja-asetusta täydentävää tai täsmäntävää kansallista lainsäädäntöä, vaan asiasta päättäminen on jätetty kansallisen lainsäätäjän harkintaan. Ottaen huomioon, että tietosuoja-asetus on suoraan sovellettava säädös, kansallista liikkumavaraa tulisi käyttää rajoitetusti. Kuten esitysluonnoksessakin todetaan, perustuslakivaliokunta on ottanut asiaan nimenomaisesti kantaa ja todennut, että henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla, ja että erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4—5 ja PeVL 26/2018 vp, s. 2—3).

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisesti hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Lainsäätäjän on myös osoitettava, mihin tietosuoja-asetuksen artiklaan henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset perustuvat. Kansallinen liikkumavara pohjautuu keskeisiltä osin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtaan, eli tilanteisiin, joissa henkilötietojen käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteiseen velvollisuuteen (c alakohta) tai jos se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (e alakohta). Silloin kun henkilötietojen käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtaan, jäsenvaltiot voivat käyttää 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettua sääntelyliikkumavaraa ja antaa asetusta täsmäntävää sääntelyä. Kansallinen sääntely voi koskea muun muassa käsittelyn lainmukaisuutta koskevia edellytyksiä, käsiteltävien tietojen tyyppiä, tietojen luovutusta, käyttötarkoitussidonnaisuutta ja käsittelytoimia koskevia säännöksiä. Tällaisen erityissääntelyn on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Kansallista sääntelyliikkumavaraa sisältyy myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelyn osalta tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan b, g, h, i ja j alakohtaan sekä 4 kohtaan.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 285) on todettu, että maahanmuuttohallinnossa käsiteltävät tiedot koskevat usein arkaluonteisia henkilötietoja ja arvioitu, että yksilön oikeuksien toteuttamiseksi sekä oikeusturvanäkökulmasta on välttämätöntä säätää henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakia täydentävästi, ottaen huomioon myös perustuslakivaliokunnan aikaisempi lausuntokäytäntö. Esitysluonnoksessa on näin ollen tunnistettu, että sillä annettaisiin tietosuoja-asetusta täsmäntävää kansallista erityissääntelyä. Oikeusministeriö kuitenkin huomauttaa, että esityksestä ei selkeästi käy ilmi, perustuuko sääntelyn tarve erityisesti 1. lakiehdotuksen osalta nimenomaan arkaluonteisten tietojen käsittelyyn vai muihin lainvalmistelussa mahdollisesti tunnistettuihin riskeihin. Epäselväksi jää myös, miltä osin 1. lakiehdotuksen soveltamisalalla käsiteltävät tiedot olisivat arkaluonteisia ja mitä niiden arkaluonteisuudella ylipäätään tässä yhteydessä tarkoitetaan. Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että 3. lakiehdotuksessa on kyse voimassa olevien säännösten muuttamisesta, ja niiden suhdetta EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen ja perustuslakiin on sinänsä arvioitu kattavammin lakia säädettäessä. Myös kyseisen lakiehdotuksen osalta kuitenkin olisi syytä kiinnittää huomiota eräisiin yksityiskohtiin (ks. tarkemmin lakiehdotusta koskevat huomiot).

Kansallisen liikkumavaran alaa on selostettu ja sen käyttöä perusteltu etenkin 1. lakiehdotuksen 74 §:n 3 momentin osalta (s. 139, 243, 286-287). Jatkovalmistelussa perusteluissa tulisi kiinnittää tarkempaa huomiota myös muihin liikkumavaran käytön kannalta merkityksellisiin säännöksiin. Tällaisia ovat erityisesti 1. lakiehdotuksen 9 luvun säännökset, joissa annettaisiin erityissääntelyä muun muassa henkilötietojen käyttötarkoituksista (71 §) ja tyypistä (74 §),

henkilötietojen säilytysajoista (75 §), rekisterinpitäjistä (76 §) sekä käyttöoikeuksista (77-79 §) ja tiedonsaantioikeuksista (81-90 §).

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksen perusteluista ei käy toistaiseksi selkeästi ilmi, mihin tietosuoja-asetuksen säännökseen kansallisen liikkumavaran käyttö kulloinkin perustuu. Sikäli kun esitysluonnoksesta saa oikean käsityksen (s. 291), henkilötietojen käsittely lakiehdotuksen soveltamisalalla perustuisi 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan. Tällöin kansallista erityissääntelyä tietojen luovuttamisesta voitaisiin antaa 6 artiklan 3 kohdan nojalla. Esitysluonnosta olisi tältä osin syytä täsmentää jatkovalmistelussa. Niin liikkumavaran käyttö kuin käsittelyn oikeusperuste olisi asianmukaista kuvata selkeästi. Tarkemman kuvauksen liikkumavaran käytöstä ja käsittelyn oikeusperusteista voisi lisätä selkeyden vuoksi tietosuoja-asetusta täydentävien erityissäännösten perusteluihin. Säännöskohtaisissa perusteluissa kansallisen sääntelyliikkumavaran käytön osalta on nyt lähinnä yleisiä viittauksia esityksen säätämisyjärjestysperusteluihin.

Oikeusministeriö huomauttaa myös, että käsittelyn oikeusperusteesta olisi syytä tehdä tarkempaa selkoa kunkin rekisterinpitäjän osalta. Perusteluissa tulisi selostaa täsmällisesti, perustuisiko henkilötietojen käsittely esitysluonnoksen mukaisten rekisterinpitäjien osalta nimenomaan tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan vai mahdollisesti joltain osin myös e alakohtaan. On sinänsä mahdollista, että käsittelyperusteita on useampia ja tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtien mukaiset käsittelyn oikeusperusteet voivat olla myös osittain päällekkäisiä. Tältä osin on kuitenkin huomattava, että useamman kuin yhden henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteen käyttäminen ei saa johtaa siihen, että lainsäädäntö jättäisi epäselväksi, mitä oikeuksia rekisteröidyllä tietosuoja-asetuksen mukaan kulloinkin on (ks. tältä osin HaVM 13/2018 vp, s. 25).

2. Erityiset henkilötietoryhmät ja valtiosääntöisesti arkaluonteiset tiedot

Esitysluonnoksessa on tehty selkoa käsiteltävien henkilötietojen luonteesta ja tunnistettu, että kyse voi olla myös arkaluonteisten henkilötietojen käsittelystä. Tältä osin on myös selostettu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä. Oikeusministeriö huomauttaa, ettei esitysluonnoksesta käy kuitenkaan selkeästi ilmi, mitä arkaluonteisia tietoja sen soveltamisalalla käsiteltäisiin. Epäselvää on, voisiko kyse olla mahdollisesti tietosuoja-asetuksen 9 artiklan tarkoittamien erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen tai muutoin valtiosääntöisesti arkaluonteisten tietojen käsittelystä (Vaikka arkaluonteisten tietojen käsitteen käyttöä on syytä välttää sääntelyn selvyiden vuoksi (PeVL 14/2018 vp), on perustuslakivaliokunta pitänyt edelleen perusteltuna kuvata tiettyjä henkilötietoryhmiä nimenomaan arkaluonteisiksi (PeVL 15/2018 vp). Näillä tarkoitetaan laajempaa tietojoukkoa kuin vain tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoryhmiä (ks. tältä osin myös esim. PeVL 17/2018 vp). Ministeriön käsityksen mukaan esimerkiksi ensimmäisen lakiehdotuksen 74 §:n 1 momentin 8 kohdan perusteella vaikuttaisi siltä, että kyse on tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa mainittujen terveydentilatietojen käsittelystä, vaikka esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 290) asiaa on arvioitu tältä osin melko varauksellisesti.

Oikeusministeriö huomauttaa, että jos edellä mainitussa 74 §:ssä tai muussa lakiehdotukseen sisältyvässä säännöksessä on kyse erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvista tiedoista, tulisi niiden käsittely rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. PeVL 3/2017 vp, s. 5). Kuten esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissakin on todettu, on perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä edelleen syytä arvioida sääntelyn laintasoisuuden näkökulmasta (Esimerkiksi hallituksen esitystä 40/2018 vp koskeneessa lausunnossaan valiokunta painotti, että terveydentilatietojen ja muiden arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä varhaiskasvatuksen tietovarannossa koskevan

sääntelyn tuli olla tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa, jotta lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisympäristössä (ks. PeVL 17/2018, s. 6-7 ja siinä viitattu PeVL 14/2018 vp, s. 6.) Yleistä tietosuoja-asetusta yksityiskohtaisemman sääntelyn tarve tulee kuitenkin perustella myös tietosuoja-asetuksen puitteissa tapauskohtaisesti. Tällöin on syytä kiinnittää huomiota myös asetuksessa omaksuttuun riskiperusteiseen lähestymistapaan. Arvioinnissa tulisi kiinnittää esitysluonnoksen osalta huomiota etenkin siihen, että 1. lakiehdotuksen 9 luvussa on ehdotettu säädettäväksi asiakastietojen käyttötarkoituksista ja käsittelyyn oikeutetuista tahoista melko laajasti. Perustuslakivaliokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyvä tietoturva ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I).

Erityissääntelyä annettaessa on syytä huomioida, että erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelylle tulisi myös olla tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan tarkoittaman oikeusperusteen lisäksi aina jokin asetuksen 9 artiklan 2 kohdassa mainittu oikeusperuste. Oikeusministeriö huomauttaa, että useat kyseisen 2 kohdan mukaiset tilanteet edellyttävät jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, mukaan lukien asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä sääntämistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Tässä yhteydessä tulisi myös arvioida, voitaisiinko käsittelyyn soveltaa tietosuojalain 6 §:ää. Toistaiseksi suojatoimissääntelyn tarvetta ja sen riittävyttä on arvioitu esityksen perusteluissa lähinnä suhteessa tietosuoja-asetuksen 18 artiklan mukaisen rekisteröidyn oikeuden rajoittamiseen asetuksen 23 artiklan nojalla.

Oikeusministeriö toteaa, että jatkovalmistelussa esitysluonnoksen perusteluita tulisi täydentää erityisten henkilötietoryhmien ja muutoin valtiosääntöisesti arkaluonteisina pidettävien tietojen käsittelystä säätämisen osalta. Esitysluonnoksessa tulisi täsmentää, mitä arkaluonteisia tietoja sen soveltamisalalla käsiteltäisiin ja mistä tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisista erityisistä henkilötietoryhmistä olisi kyse. Tällaisten tietojen käsittelyn oikeusperuste tulisi johtaa tietosuoja-sääntelystä täsmällisesti ja arvioida sen perusteella suojatoimissääntelyn tarvetta ja riittävyttä. Sääntelyssä tulisi myös edellyttää, että arkaluonteisten tietojen käsittely rajattaisiin esitysluonnoksen soveltamisalalla vain välttämättömään.

3. Rekisteröidyn oikeuksien rajoittaminen

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 74 §:n 3 momentin mukaan rekisteröidyllä ei olisi yleisen tietosuoja-asetuksen 18 artiklaan perustuvaa oikeutta valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettavien tietojen käsittelyn rajoittamiseen.

Tietosuoja-asetuksen mukaisia rekisteröidyn oikeuksia voidaan rajoittaa unionin oikeudessa tai lainsäädännössä, kun asetuksen 23 artiklassa säädetyt edellytykset täyttyvät. Esitysluonnoksen säätämisympäristöperusteluissa (s. 286-287) rajoituksen hyväksyttävyyden ja suhteellisuuden arviointia on tehty varsin kattavasti kyseisten edellytysten pohjalta. Oikeusministeriö huomauttaa kuitenkin tältä osin, että ehdotetussa säännöksessä rekisteröidyn oikeus olisi tarkoitus rajata kokonaan pois. Siten on kyseenalaista, millä perusteella ehdotettavan sääntelyn arvioidaan olevan välttämätöntä ja oikeasuhteista tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdan edellyttämällä tavalla. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että 23 artiklan 1 kohdan sanamuodon perusteella voidaan rajoittaa kyseessä olevan oikeuden soveltamisalaa, mutta ei rajata sitä kokonaan pois. Jatkovalmistelussa ehdotetun rajoitustoimen välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta tulisi arvioida uudelleen, ottaen huomioon mahdollisuudet säätää osittaisesta rajoituksesta, joka vastaisi 23 artiklan 1 kohdan tarkoitusta paremmin ja olisi samalla ehdotettua säännöstä täsmällisempi ja tarkkarajaisempi perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5). Tältä osin on syytä kiinnittää huomiota siihen, että 18 artikla jo

itsessään sisältää joustoa, eikä esimerkiksi b alakohdan poissulkeminen vaikuta riittävän perustellulta.

Säännöksen perusteluissa olisi myös syytä selostaa täsmällisesti, mihin tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdan alakohtaan tai alakohtiin rekisteröidyn oikeuden rajoittaminen ehdotetussa sääntelyssä perustuu. Perustelutekstissä (s. 287) on viitattu ainakin jäsenvaltiolle tärkeään taloudelliseen tai rahoituskelliseen etuun, mukaan lukien rahaan, talousarvioon ja verotukseen liittyviin asioihin sekä kansanterveyteen ja sosiaaliturvaan. Mikäli tätä perustetta käytettäisiin, olisi oikeusministeriön käsityksen mukaan kyse tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdan e alakohdasta. Jatkovalmistelussa esitystä tulee tältä osin täsmentää.

4. Yhteisrekisterinpitäjät

Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdan mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan tahoja, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Rekisterinpitäjän ohella henkilötietoja voi käsitellä myös henkilötietojen käsittelijä. Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 8 kohdan mukaan henkilötietojen käsittelijällä tarkoitetaan tahoja, joka käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun. Rekisterinpidossa voi olla osaltaan kyse myös yhteisrekisterinpidosta. Tietosuoja-asetuksen 26 artiklan 1 kohdan mukaan, jos vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot, ne ovat yhteisrekisterinpitäjiä.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 76 §:ssä säädettäisiin kotoutumisen edistämisen valtakunnallisen tietovarannon rekisterinpitäjistä. Esitysluonnoksen mukaan yleisen tietosuoja-asetuksen 26 artiklan tarkoittamia yhteisrekisterinpitäjiä olisivat ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus sekä kunnat. Näiden toimijoiden keskinäisten vastuiden jako on määritelty kyseisessä säännöksessä ja sen perusteluissa (s. 245-246). Oikeusministeriö huomauttaa, että yhteisrekisterinpitoa tulisi kansallisen liikkumavaran käytön ja ehdotettujen sääntelyratkaisujen lisäksi arvioida ja perustella vielä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön pohjalta. Perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomais ilmenee laista yksiselitteisesti (PeVL 21/2001 vp, s. 4/I) tai muuten täsmällisesti (PeVL 47/2001 vp, s. 3/II) tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat (PeVL 45/2001 vp, s. 5/I) samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (PeVL 7/2001 vp, s. 4/II; ks. myös PeVL 11/2002 vp, s. 6, PeVL 52/2001 vp, s. 5, PeVL 47/2002 vp, s. 4—5, PeVL 65/2002 vp, s. 4/II).

Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakiesitystä ja todennut sen osalta, että yhteisrekisterinpitoa koskevan sääntelyn suhde viranomaisten toimivaltuuksien ja tiedonsaantioikeuksien lakiperustaisuuteen, henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuteen ja perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä liittyvään vakiintuneeseen käytäntöön tulisi olla perustuslain 10 §:n näkökulmasta riittävän selvä (PeVL 7/2019 vp, s. 7). Samassa yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, että sääntelyratkaisu, jossa kaikki viranomaiset on määritelty rekisterinpitäjiksi sen sijaan, että niiden tarpeellinen tiedonsaanti olisi varmistettu esimerkiksi tiedon luovutusta ja saamisoikeuksia koskevalla sääntelyllä, poikkeaa tavanomaisesta (PeVL 7/2019 vp, s. 5, ks. myös PeVL 62/2018, johon kyseisessä lausunnossa on viitattu).

Lisäksi perustuslakivaliokunta on suhtautunut kriittisesti perustuslain 21 §:ssä johtuvista syistä sopimusperusteiseen toimivallan siirtoon viranomaiselta toiselle (PeVL 11/2004 vp, s. 2), minkä vuoksi viranomaisten välisen yhteisrekisterinpitäjyyden on käytännössä perustuttava lakiin.

Jatkovalmistelussa tulisi myös harkita muiden asiakastietoja käsittelevien tahojen tietosuojaoikeudellisten roolien selostamista. Esimerkiksi valtakunnallisen tietovarannon ja asiakastietojärjestelmäkokonaisuuden sekä kuntien omien tietojärjestelmien välinen suhde on kuvattu roolien osalta esitysluonnoksessa varsin vaikeaselkoisesti. 1. lakiehdotuksen 73 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 241-242) valtakunnallisten tietojärjestelmäpalveluiden ylläpitäjäksi ehdotetaan ELY-keskusten ja TE-palveluiden kehittämis- ja hallintokeskusta. Kunnille säädettäisiin velvollisuus käyttää valtakunnallista tietovarantoa, mutta niillä olisi myös oikeus käyttää asiakastietojen käsittelyssä ja tallentamisessa valtakunnalliseen tietovarantoon myös muuta kuin valtion tietojärjestelmäpalveluihin kuuluvaa asiakastietojärjestelmäkokonaisuutta. Tältä osin jää epäselväksi, olisiko kuntien erillisistä tietojärjestelmistä huolimatta kyse edelleen yhdestä laajasta rekisteristä (valtakunnallinen tietovaranto), jonka yhteisrekisterinpitäjiä kaikki 1. lakiehdotuksen 76 §:ssä määritellyt tahot ovat. Toisaalta valtakunnallisten tietojärjestelmien osalta lakiehdotuksessa ei ole täsmennetty ollenkaan rekisterinpitäjää. Oikeusministeriö katsoo, että asiakastietojärjestelmän teknisen ylläpidon sijasta tulisi sääntelyn selkeyden vuoksi viitata tietosuojasääntelyn mukaisiin rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän käsitteisiin.

5. Sääntelyn selkeys

Perustuslakivaliokunta on varsin usein kiinnittänyt huomiota sääntelyn muodostumiseen sekavaksi ja vaikeasti hahmottuvaksi (ks. esim. PeVL 4/2021 vp, s. 4; PeVL 47/2006 vp, s. 2/I; PeVL 43/2006 vp, s. 2/I; PeVL 41/2006 vp, s. 2/I; PeVL 25/2005 vp, s. 5). Valiokunta on edellyttänyt, että sääntelyn kohderyhmän tulee kyetä ilman vaikeuksia soveltamaan säännöksiä (ks. esim. PeVL 60/2014 vp, s. 3/I). Valiokunta on korostanut myös, että sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (ks. esim. PeVL 51/2016 vp, s. 5; PeVL 45/2016 vp, s. 3).

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 71 §:n 3 momentti sisältäisi informatiivisen viittauksen yleiseen tietosuoja-asetukseen ja tietosuojalakiin. Perustelujen mukaan viittaus otettaisiin momenttiin selvyyden vuoksi. Oikeusministeriö toteaa, että jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida kyseisen lakiviittauksen välttämättömyyttä. Informatiiviset viittaussäännökset henkilötietojen käsittelyä koskeviin yleissäädöksiin, jotka tulevat sovellettavaksi ilman niitäkin, eivät yleensä ole tarpeen, jollei lakiehdotuksen osalta olisi epäselvyyttä siitä, kumman henkilötietojen käsittelyä koskevan EU-säädöksen soveltamisalasta olisi kyse. Oikeusministeriön käsityksen mukaan 1. lakiehdotuksessa tarkoitettujen henkilötietojen käsittelyn osalta ei ole epäselvää, soveltuuko siihen yleinen tietosuoja-asetus ja sitä täydentävä ja täsmäntävä tietosuojalaki vai laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018).

Yleiset kommentit muihin lakiehdotuksiin

Esitysluonnoksen 91 §

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 91 §:n 4 ja 5 momenteissa säädettäisiin eräistä muutoksenhaku- ja valituskielloista.

Pykäläehdotuksen 4 momentissa olevaa valituskieltoa perustellaan esitysluonnoksen sivulla 259 sillä, että säännös yhdenmukaistettaisiin työvoimapalvelujen järjestämisestä annetun lain muutoksenhakukiellon osalta. Oikeusministeriö toteaa, että valituskieltoa koskeva kirjoitustapa,

jossa vain kielteisestä päätöksestä olisi valituskielto on epätyypillinen. Tällöin jää epäselväksi esimerkiksi se, saako osittain hyväksytystä asiasta valittaa. Esitysluonnoksessa todetaan, että työttömyysturvaetuuden maksajan päätöksistä on erikseen muutoksenhakuoikeus, joten muutoksenhakukiellolla ei olisi vaikutusta maahanmuuttajan etuuksiin. Esitysluonnoksessa kuvataan, että työttömyysturvaetuuden maksajan päätöksestä olisi valitusoikeus. Oikeusministeriö toteaa, että koska muutoksenhaun rajoittaminen olisi perusoikeusrajoitus (oikeus muutoksenhakuun on turvattu PL:n 21 §:ssä), tulisi se perustella itsenäisesti. Pelkästään se, että muutoksenhakukielto muutettaisiin vastaamaan toisen lain säännöstä, ei olisi vielä yksin riittävä perustelu muutoksenhakukiellolle, vaan muutoksenhakukiellon asianmukaisuus tulisi perustella tässä esityksessä (ks. muutoksenhaun rajoittamisen periaatteista Lainkirjoittajan opas jakso 4.2.16, Muutoksenhaku viranomaisen päätökseen).

Pykäläehdotuksen 5 momentin mukaisesti kotoutumissuunnitelmasta ei saisi hakea muutosta valittamalla. Kotoutumissuunnitelmaa koskeva päätös ei olisi esitysluonnoksen mukaan suoraan asianosaisen oikeutta tai velvollisuutta koskeva päätös. Kotoutumissuunnitelman laiminlyöminen olisi kuitenkin asia, joka vaikuttaa asianosaisen oikeuteen. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa on syytä täsmentää, mikä on kotoutumissuunnitelman oikeudellinen luonne. Asiaa on tarpeen arvioida erityisesti siitä näkökulmasta, onko kyse yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia koskevasta asiasta, joka on oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 6 §:ssä tarkoitettulla tavalla valituskelpoinen vai onko kyse tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, jolloin asia taas ei olisi valituskelpoinen. Lainkirjoittajan oppaassa luvussa 4.2. kappaleessa tosiasialliset hallintotoimet 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”

Jatkovalmistelussa on syytä täsmentää perusteluja siitä, mikä on kotoutumissuunnitelman oikeudellinen luonne ja arvioida muutoksenhakukielto sääntelyn tarvetta sen näkökulmasta (kts. myös Olli Mäenpää 2019, Oikeudenkäynti hallintoasioissa, luku 12.3. Valituskelpoisuuden tulkinta ja soveltaminen, alaotsikko Hallintopäätöksen lopullisuus ja sitovuus, verkkoversio).

Muutoksenhakukieltoa perustellaan erityisesti vastaavan muutoksenhakukiellon säädöshistorialla ja sillä, miten hallintovaliokunta on arvioinut voimassaolevaa muutoksenhakukieltoa eduskuntavaiheessa. Oikeusministeriö katsoo, että mikäli kotoutumissuunnitelman katsotaan olevan hallintopäätös, eikä tosiasiallista hallintotoimintaa, jatkovalmistelussa muutoksenhakukieltoa koskevia säätämisperusteluita tulee selkeyttää sen osalta, millä perusteilla muutoksenhakukiellon katsotaan olevan tässä tilanteessa perusteltu. Jatkovalmistelussa on hyvä huomioida se, mitä muutoksenhakukielloista on lausuttu lainkirjoittajanoppaan luvussa 4.2. kappaleessa ”Muutoksenhaku viranomaisen päätökseen”. Jatkovalmistelussa on hyvä arvioida, että mikäli valituskielto on tarkoitus kohdistaa varsinaisen kotoutumissuunnitelman lisäksi myös sen tarkistamiseen, jää tällä hetkellä jossain määrin epäselväksi, kohdistuuko valituskielto myös luonnoksen 20 §:n mukaiseen suunnitelman tarkistamista koskevaan päätökseen.

Pykälän muotoilussa oikeusministeriö suosittelee noudattamaan Lainkirjoittajan oppaan ohjeistusta, ks. erityisesti luku 12.13.2 (sekä oikaisuvaatimusmenettely että muutoksenhaku hallintotuomioistuimeen). Siten kuin -viittausta olisi syytä välttää (LAKO 12.2.6). Tavanomainen otsikko 91 §:lle olisi *Muutoksenhaku*.

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.

Perusteluissa (s. 259) todetaan, että oikaisuvaatimus julkisen hallintotehtävän hoitajien päätökseen tehtäisiin kunnalle. Oikeusministeriö toteaa, että hallintolain 49 d §:n mukaan oikaisuvaatimus on tehtävä kirjallisesti sille viranomaiselle tai muulle julkista hallintotehtävää hoitavalle, joka on tehnyt päätöksen. Mikäli tästä pääsäännöstä halutaan poiketa, tulisi siitä säätää ja perustella asianmukaisesti. Vaihtoehtoisesti mainittu kirjaus perusteluista tulisi poistaa.

Lisäksi sivulle 259 näyttäisi jääneen viittaus hallintolainkäyttölakiin, joka on kumottu vuonna 2019 annetulla lailla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa.

Esitysluonnoksen 93 §

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 93 §:ssä säädettäisiin paluumuuton tukemisesta. Pykäläehdotuksen 3. momentissa säädettäisiin pykälän mukaisen tuen takaisinperinnästä. Sen mukaan hyvinvointialue voi periä takaisin myöntämänsä korvauksen matka- ja muuttokustannuksista sekä paluumuuttoavustuksen, jos osoittautuu, että korvaus tai avustus on maksettu virheellisin perustein tai perusteettomasti. Hakemus takaisinperinnästä tehtäisiin sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä hyvinvointialue sijaitsee. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lähtökohtaisesti avustusta tai tukea myöntänyt viranomainen ratkaisee itse myös myöntämänsä avustuksen tai tuen takaisinperintää koskevat asiat. Hallinto-oikeuden tehtävänä on käsitellä takaisinperintäpäätöstä koskevia mahdollisia valituksia. Esitysluonnoksen mukaan 93 §:n mukainen takaisinperintä poikkeaisi merkittävästi yleisestä etuuden takaisinperintää koskevasta sääntelymallista, koska hallinto-oikeuden tehtävänä olisi ratkaista ensiasteena hakemus takaisinperinnästä, eikä vasta mahdollista takaisinperintää koskevaa valitusta. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi arvioida tämän sääntelymallin tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta ja sitä, voisiko takaisinperintää koskeva päätöksenteko olla hyvinvointialueen tehtävä.

Esitysluonnoksen 97 §

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 97 §:ssä ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan
Tällä lailla kumotaan valtioneuvoston asetus ilman huoltajaa olevan lapsen edustajalle maksettavasta palkkiosta ja kulukorvauksesta (115/2012).
Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lailla kumotaan vain aiempia lakeja. Aiempien lakien nojalla säädetyt asetuksen on katsottu kumoutuvan ilman erillistä kumoamista. Mikäli kyseinen asetus jäisi kuitenkin voimaan sen vuoksi, että sen taustalla on kahdessa eri laissa olevat asetuksenantovaltuudet, tulisi asetuksen kumoaminen tehdä valtioneuvoston ratkaisuna.

Esitysluonnoksen 2. lakiehdotuksen rajoitustoimenpiteitä koskevasta 22 a §:stä

Esitysluonnoksen 2. lakiehdotuksen 22 a §:ään ehdotetaan perheryhmäkoteja koskevaa sääntelyä. Pykäläehdotuksen 6. momentissa on esitetty kaksi erilaista vaihtoehtoa. Ensimmäisen vaihtoehdon mukaan ehdotetaan säädettäväksi aineellinen viittaussäädös rajoitustoimenpiteistä. Toisena vaihtoehtona on arvioitu sitä, että pykälään ei otettaisi rajoitustoimenpiteitä koskevaa sääntelyä. Mikäli jatkovalmistelussa pykälään päädytään ottamaan säännös rajoitustoimenpiteistä, on rajoitustoimenpiteiden säätäminen arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta. Oikeusministeriö pitää perusteltuna arvioida myös sitä, että mikäli rajoitustoimenpiteitä koskeva sääntely otetaan säännökseen, olisiko tarpeen säätää aineelliset rajoitustoimenpiteitä koskevat säännökset osaksi sosiaalihuoltolakia viittauksiin liittyvän tulkinnanvaraisuuden välttämiseksi.

Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain muuttamisesta Hallituksen esityksen luonnos sisältää myös 1. lakiehdotukseen kytkeytyvät muutokset henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettuun lakiin (3. lakiehdotus, ”maahanmuuttohallinnon henkilötietolaki”). On sinänsä perusteltua, että maahanmuuttohallinnon henkilötietolaissa säädettyjen henkilötietojen käsittelytarkoitusten osalta huomioidaan ELY-keskuksilta maahanmuuttovirastolle siirtyvät tehtävät. Ehdotettavia säännöksiä perustellaan osin myös maahanmuuttohallinnon henkilötietolain logiikalla. Oikeusministeriö toteaa kuitenkin, että sääntelykokonaisuus muotoutuu jokseenkin monimutkaiseksi ja vaikeaselkoiseksi rekisterinpitoon ja tiedonluovutuksiin liittyvän vastuun osalta erityisesti ehdotettujen 3 §:n ja 11 §:n muutosten osalta. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että 3 §:n 2 momentin 11 kohdassa korvattaisiin työ- ja elinkeinotoimisto hyvinvointialueella. Kohdan perustelujen mukaan muutettavana olevassa laissa olevat työ- ja elinkeinotoimiston rekisterinpito- ja tiedonsaantioikeudet liittyvät sellaisiin tehtäviin, joiden esitetään siirtyvän Maahanmuuttovirastolle, jolla on jo tämän lain mukaan oikeus tietoihin. Siten perustelujen mukaan ei ole tarpeen säätää uutta viranomaisista työ- ja elinkeinotoimiston tilalle. Vastaava muutos tehtäisiin 11 §:n 1 momentin 8 kohdassa. Jatkovalmistelun aikana on tarpeen tarkistaa ehdotusta näiltä osin. Maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 3 §:n 3 momentissa säädetty rekisterinpitovastuu näyttäisi olevan viranomaiskohtaista, eikä hyvinvointialue ole viranomainen. Lisäksi 11 §:ssä nähtävästi säädetään pelkästään rekisterinpitäjien välillä. Ehdotetut muutokset jättävät epäselväksi sen, mikä viranomainen vastaisi rekisterinpitäjänä kotoutumislakiin perusteella kerättyjen henkilötietojen käsittelystä ulkomaalaisasioiden tietojärjestelmässä. Hallituksen esityksen luonnoksesta jää myös epäselväksi se, kummassa tietojärjestelmässä – 1. lakiehdotuksen vai 3. lakiehdotuksen mukaisessa tietojärjestelmässä – henkilötietoja ensisijaisesti käsiteltäisiin kyseiseen tarkoitukseen.

Esityksessä ei juurikaan perustella ehdotettavaa, voimassa olevaan lakiin nähden laajempaa käsittelytarkoitusta siltä osin kuin on kyse sen vaikutuksista henkilötietojen ja yksityiselämän suojaan. Esitysluonnoksessa olisi myös syytä arvioida, millä tavalla maahanmuuttajan yksityiselämän suojaan vaikuttaisivat maahanmuuttohallinnon henkilötietolaissa muille rekisterinpitäjille säädetyt tietojärjestelmän käyttötarkoitukset ja tiedonluovutustarkoitukset. Oikeusministeriö viittaa tältä osin myös tietojen mahdollista arkaluontoisuutta koskeviin huomioihinsa.

Vaikutusten arviointi ja muut perusteluja koskevat huomiot

1. Säätämisyjärjestyskannanoton lisääminen

Hallituksen esityksen laatimisoheiden mukaisesti suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevan jakson lopuksi on aina esitettävä arvio lakiehdotuksen säätämisyjärjestyksestä (kts. tarkemmin hallituksen esityksen laatimisoheet IV.12). Oikeusministeriö toteaa, että jatkovalmistelussa esitykseen on sisällytettävä säätämisyjärjestystä koskeva kannanotto. Jatkovalmistelussa on syytä harkita, tulisiko säätämisyjärjestyskannanotossa esittää perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä asiasta ottaen huomioon perustuslain 124 §:ään liittyvät kysymykset, kotoutumissuunnitelman oikeudelliseen luonteeseen liittyvät kysymykset ja muutoksenhakurajoituksiin liittyvät kysymykset.

2. Riittävän perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön kuvaaminen

Hallituksen esityksen laatimisoheiden mukaan suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevan jakson osana on kerrottava, millä perusteilla säännösten katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa. Samalla on selostettava asian kannalta keskeinen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö ja tarvittaessa myös Suomen ylinten tuomioistuinten oikeuskäytäntö. Lausunnot ja ratkaisut on yksilöitävä. (kts. tarkemmin hallituksen esityksen

laatimisohejet IV.12). Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että sääätämijärjestysperustelujen eräissä kohdissa esimerkiksi sivulla 305 ja 306 on kuvattu jossain määrin niukasti aiempaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä. Kyseisiltä osin vaikuttaisi jossain määrin siltä, että lausuntojen yksilöintiä on korvattu alaviitteisiin lisätyillä viittauksilla Edilexissä julkaistuihin katsausartikkeliin. Kirjallisuusviittaukset voivat olla sääätämijärjestysperusteluissa täydentävässä roolissa, mutta keskeinen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö tulee yksilöidä asianmukaisesti itse perusteluissa, eikä jättää viittausten varaan. Jokaista suoraa kirjallisuudessa esitetyn tekstin kopioimista sellaisenaan sääätämijärjestysperusteluihin on syytä harkita tarkkaan ja arvioida, onko suora lainaus perusteltu. Mikäli kirjallisuudesta otetaan suoraan tekstiä osaksi sääätämijärjestysperusteluita, tulisi suorat lainaukset yksilöidä asianmukaisesti.

Sääätämijärjestysperusteluissa esitysluonnoksen sivulla 296 kuvataan esityksen suhdetta perustuslain 14 §:ään. Kyseistä osiota tulee täsmentää jatkovalmistelussa sen osalta, miten tämä esitys käytännössä vaikuttaa lain piirissä olevien henkilöiden asemaan. Erityisesti olisi syytä kuvata, onko tämän kappaleen tarkoitus olla kuvaus perustuslain 22 §:n mukaisesta perusoikeuden turvaamistehtävästä vai jostain muusta kysymyksestä. Mainitussa kappaleessa sivulla 296 kuvataan, että kuntalain säännökset parantaisivat asianosaisen asemaa suhteessa siihen, että palvelujen järjestämistä vastuu on muulla viranomaisella. Tätä perustelua on syytä avata jatkovalmistelussa tarkemmin.

Vastaavasti esitysluonnoksen sivuilla 296-297 olevassa sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa kappaleessa tulisi tehdä selkoa sen merkityksestä tämän esityksen sääätämijärjestyksen kannalta. Jos kyse on siitä, että kappaleella pyritään kuvaamaan, miten julkinen valta pyrkii kuvaamaan lain piirissä olevien henkilöiden sivistykselliset oikeudet osana perustuslain 22 §:n mukaista tehtävää, tulisi tästä tehdä selkoa.

Sivuilla 296-297 otsikon "oikeus sosiaaliturvaan" alla on kuvattu esityksen vaikutuksia sosiaaliturvan toteutumiseen. Erityisesti siksi, että lakiehdotuksessa on kyse kokonaisuudistuksesta, on sääätämijärjestysperusteluissa syytä kuvata yksilöidysti aiempi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö erityisesti siitä, miten kotoutumislain suhdetta sosiaaliturvaetuuksien tason alentamiseen kotoutumissuunnitelman laiminlyönnin vuoksi on tarkasteltu aiemmin. Vaikka aineellinen sosiaaliturvaetuuden alentamista koskeva sääntely on muualla, määrittelee tämä ehdotettava laki sen, millä edellytyksillä sosiaaliturvan alentaminen kotoutumissuunnitelman velvoitteiden laiminlyönnin vuoksi on mahdollista. Tästä syystä oikeutta sosiaaliturvaan koskeviin sääätämijärjestysperusteluihin on välttämätöntä lisätä asianmukainen kuvaus perustuslakivaliokunnan aiemmasta lausuntokäytännöstä ja arvio siitä, että ehdotus on tämä lausuntokäytäntö huomioiden perustuslain mukainen.

Sääätämijärjestysperusteluissa s. 301-303 arvioidaan esitystä kunnallisen ja muun alueellisen itsehallinnon kannalta. Kappaleen alussa kuvataan perustuslain 121 §:n tulkinnan lähtökohdat. Kyseisessä perustelujaksossa kuvataan ehdotuksen sisältöä kuntien ja hyvinvointialueiden näkökulmasta. Perustelukappaleista jää kuitenkin hieman epäselväksi, miten ehdotettujen muutosten katsotaan olevan perustuslain 121 §:n kannalta hyväksyttävissä. Jatkovalmistelussa on syytä tarkentaa kuvausta siitä, millä perusteilla ehdotuksen katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain 121 §:n kannalta. Arvio tulisi perustella asianmukaisesti suhteessa perustuslakivaliokunnan aiempaan perustuslain 121 §:ää koskevaan lausuntokäytäntöön.

3. Perustuslain 124 §

Sääätämijärjestysperustelujen kappaleessa 12.9. (s. 303-310) on arvioitu hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Perusteluissa on kuvattu perustuslain 124 §:ään liittyviä

näkökulmia. Perusteluista jää tällä hetkellä jossain määrin epäselväksi, minkä esityksessä olevien tehtävien katsotaan olevan perustuslain 124 §:n tarkoittamia julkisia hallintotehtäviä, joiden siirtämisessä tulisi arvioida perustuslain 124 §:n mukaisia kriteerejä.

Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa kiinnitetään huomiota siihen, että säätämisyjärjestysperusteluissa olisi selkeästi kuvattuna se, missä säännöksissä on kyse julkisen hallintotehtävän antamisesta viranomaiskoneiston ulkopuolelle ja kuvattaisiin avoimesti perustellen se, miten perustuslain 124 §:n mukaisten edellytysten katsotaan ehdotetussa sääntelyssä täyttyvän. Esitysluonnoksen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevista perusteluista on vaikea saada kokonaiskuvaa siitä, mihin esityksen säännöksiin katsotaan liittyvän perustuslain 124 §:n kannalta merkityksellisiä kysymyksiä ja miten niitä tulisi arvioida suhteessa esitykseen. Jatkovalmistelussa on syytä katsoa asiaa erityisesti suhteessa siihen, mitä julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle on lausuttu lainkirjoittajan oppaan luvussa 10. Perusteluissa olisi syytä keskittyä siihen, mikä on oleellista esityksen arvioinnin kannalta. Perusteluissa on runsaasti toistoa sekä ehdotettujen säännösten kannalta merkityksetöntä taustoittamista ja perustuslain 124 §:ää koskevan käytännön selostamista ilman liittyntä nyt ehdotettuihin säännöksiin.

Oikeusministeriö kiinnittää esitysluonnoksen säätämisyjärjestys perustelujen julkisen hallintotehtävän siirtämistä koskevan luvun osalta huomiota esimerkiksi seuraaviin esitysluonnoksen perustelujen kohtiin.

Esitysluonnoksen sivulla 305 kuvataan, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 40/2002 vp s. 2-4 todettiin, että muulle kuin viranomaiselle voitiin antaa itsenäinen oikeus päästä sisälle ajoneuvoissa oleviin asumistiloihin, mikä tarkoitti puuttumista kotirauhan piiriin. Samassa kappaleessa tehdään johtopäätös ”Tässä voitaneen katsoa, että vaikka muulle kuin viranomaiselle annettiin oikeus käyttää asiassa itsenäistä harkintaa, niin toiminnassa ei ollut kyse merkittävästä puuttumisesta yksilön perusoikeuksiin ja siksi asia ei ollut ongelmallinen perustuslain 124 §:n kannalta.” Kappaleen alaviitteessä 159 viitataan edilexissä julkaistuun kirjoitukseen, jonka mainituissa kohdassa arvioidaan yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevaa sääntelyä. Jatkovalmistelussa on syytä arvioida kirjoitustavan muuttamista siten, että kaikki oleellinen asiasta tulisi sanottua perustelutekstissä, eikä viittauksia kyseiseen edilexissä julkaistuun kirjoitukseen tarvittaisi. Mainittua kappaletta on syytä selkeyttää jatkovalmistelussa erityisesti sen osalta, miten asia liittyy puheena olevan hallituksen esityksen arviointiin, mikä jää tässä vaiheessa epäselväksi.

Esitysluonnoksen s. 306-308 olevan luvussa ”osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin ja kotoutumissuunnitelman laatiminen” perustellaan yhden kappaleen verran sitä, miten asia toteutuu tässä esityksessä. Kyseisessä kappaleessa kuvataan ilmeisesti sitä, että esitysluonnoksen mukaiset ulkopuolisten tahojen arvioinnit palvelutarpeenarvioinnissa olisivat oikeudellisesti mahdollisia perustuslain 124 §:n edellytysten kannalta. Kuitenkaan sitä, miltä osin asiaa olisi arvioitava perustuslain 124 §:n mukaisten kriteerien valossa, ei ole perusteltu. Arvioinnissa tulee tehdä ensin selkoa siitä, miltä osin yksityisille annettavissa tehtävissä on kyse julkisista hallintotehtävistä, millä perusteella kyse on julkisista hallintotehtävistä ja arvioida perustuslain 124 §:n mukaisten julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle antamisen edellytyksiä (kts. lainkirjoittajan opas luku 10). Perusteluista tulisi ilmetä, miksi yksityiselle annettavissa tehtävissä ei ole kyse julkisesta hallintotehtävästä.

Esitysluonnoksen sivulla 306-307 ja 309 on verrattu kysymystä yksityisistä palveluntuottajalta hankittavista palveluista vuonna 2018 annettuun hallituksen esitykseen HE 62/2018 vp. Asia on ollut perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä, mutta valiokunta ei ole ehtinyt antaa asiasta

lausuntoa ennen vaalikauden päättymistä. Mainituilla esityksen sivuilla kuvataan sitä, mitä kyseisen asian käsittelyssä kuullut asiantuntijat ovat lausuneet perustuslakivaliokunnalle. Tämän aiempiin asiantuntijalausuntoihin viittaamisen merkitys esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluiden kannalta jää epäselväksi. Perustuslain 74 §:n mukaisesti perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perustuslakivaliokunnan antamilla lausunnoilla on vakiintuneesti katsottu olevan valiokunnan asemasta johtuva auktoritatiivinen rooli perustuslain tulkinnessa. Sen sijaan valiokunnalle annetuilla asiantuntijalausunnoilla ei ole katsottu olevan vastaavaa roolia. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kyseisissä kohdissa olisi tarpeen tuoda esille selkeämmin se, mitä kyseisillä viittauksilla vanhoihin asiantuntijalausuntoihin pyritään tarkalleen ottaen perustelemaan. Mikäli asiassa halutaan viitata kyseisen esityksen käsittelyssä esillä olleeseen argumentaatioon, tulisi sellainen argumentaatio kirjoittaa näkyville suoraan säätämisyjärjestysperusteluihin. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä viitataan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi saatetussa asiassa esitettyihin asiantuntijalausuntoihin. Perustuslakivaliokunta ei ehtinyt antaa lausuntoaan kyseisestä asiasta. Jatkovalmistelussa syytä selkeyttää, onko asiaa koskeva perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö selkeytynyt kyseisiltä osin vai onko tarvetta saattaa asia tämän kysymyksenasettelun vuoksi perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Jatkovalmistelussa on tehtävä arvio lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta perustuslain 124 §:n kannalta huomioiden aiempi valiokunnan perustuslain 124 §:ää koskeva lausuntokäytäntö.

Esitysluonnoksen sivun 306 kahden viimeisen kappaleen ennen otsikkoa ”osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arvioinnin ja kotoutumissuunnitelman laatiminen” osalta olisi perusteltua arvioida jatkovalmistelussa, voisiko niiden merkitystä osana säätämisyjärjestysarviointia selkiyttää. Kyseisten kappaleiden merkitys osana säätämisyjärjestysperusteluita jää tällä hetkellä jossain määrin epäselväksi. Mikäli kyseisten kappaleiden tarkoituksena on kuvata perustuslain 124 §:n mukaisten edellytysten täyttymistä esityksessä, olisi perusteluja tarpeen selkiyttää.

Esitysluonnoksen sivulla 308 kuvataan, että osaamisen ja kotouttamisen palvelutarpeen arvioinnissa tai sen monialaisessa versiossa voitaisiin hyödyntää tarvittaessa ulkopuolisten tahojen arviointia. Kyseistä kuvausta olisi hyvä täsmentää ainakin siltä osin, mikä tällaisen palvelutarpeen arvioinnin rooli olisi suhteessa varsinaiseen palvelutarpeen arviointia koskevaan päätöksentekoon. Tällä hetkellä esitysluonnoksesta jää jossain määrin avoimeksi, onko ulkopuolisen arvioinnin merkitys antaa vain taustatietoa varsinaisen päätöksenteon tueksi vai olisiko ulkopuolisen tekemällä arvioinnilla itsenäinen merkitys. Yleisesti on syytä todeta, että perustuslain 124 §:n sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti (PeVL 26/2017 vp, s. 47 ja HE 1/1998 vp, s. 179). Säännös korostaa lisäksi julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (HE 1/1998 vp, s. 179 ja PeVL 26/2017 vp, s. 49). Jatkovalmistelussa on tarpeen tehdä selkoa, miten näiden lähtökohtien toteutuminen turvataan. Asiassa on syytä arvioida mm. sitä, tulisiko ulkopuolisten palvelutarpeenarvioinnissa avustavien henkilöiden asemasta tai kelpoisuusvaatimuksista säännellä.

Sivulla 308-309 kuvataan, että palvelutarpeenarviointi olisi asia, joka olisi julkisen hallintotehtävän ydinaluetta ja mahdollisesti myös merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävä viranomaistehtävä, jota ei voisi ulkoistaa kolmannelle osapuolelle. Samassa yhteydessä kuvataan, että kolmansien tahojen toteuttamia palvelutarpeen arviointia avustavia tehtäviä voisi

antaa kolmannelle osapuolelle, koska kyse olisi avustavista tehtävistä. Jatkovalmistelussa on ensinnäkin syytä täsmentää perusteluita siitä, minkä vuoksi katsotaan, että palvelutarpeen arvioinnissa olisi kyse merkittävän julkisen vallan käytöstä. Lisäksi on syytä tarkentaa, mikä näiden palvelutarpeen arviointia avustavien tehtävien rooli suhteessa kunnan palvelutarpeen arviointia koskevaan päätöksentekoon olisi.

Sivulla 309 kuvataan, että osaa lakiehdotuksen tehtävistä ei voitaisi pitää julkisina hallintotehtävinä ja sen vuoksi niitä olisi mahdollista ulkoistaa. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perustelut siitä, miksi kyseisellä sivulla kuvatut palvelut eivät ole julkisia hallintotehtäviä, jäävät jossain määrin epäselviksi. Jatkovalmistelussa olisi syytä täsmentää sitä, miten näihin johtopäätöksiin on päädytty.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 9 §:n 4 momentin mukaisesti ohjauksen ja neuvonnan tarjonnan täydentämiseksi kunta voisi lisäksi hyödyntää palveluntarjoajan toteuttamaa neuvontaa. Esitysluonnoksen sivulla 167 säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu, että kyse olisi julkisesta hallintotehtävästä. Sääntämisympäristöperusteluissa sivuilla 308-309 on kuvattu sitä, että esitysluonnoksessa ehdotetaan, että neuvontapalveluja voisi hankkia ulkopuoliselta palveluntarjoajalta. Kyseisestä jaksosta puuttuu kuitenkin kokonaisuudessaan asian arviointi perustuslain 124 §:n kannalta, millä perusteilla julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle on oikeudellisesti hyväksyttävissä. Jatkovalmistelussa tätä koskevat perustelut tulee lisätä.

Mikäli 2. lakiehdotuksen 22 a §:ään ehdotetaan säädettäväksi rajoitustoimenpiteitä koskevaa toimivaltuussäätelyä, on kyseistä ehdotusta välttämätöntä arvioida suhteessa perustuslakivaliokunnan perustuslain 124 §:ää koskevaan lausuntokäytäntöön erityisesti sen osalta, miten perustuslain 124 §:n tarkoittaman merkittävän julkisen vallan käytön rajoja on arvioitu ja perustella, minkä vuoksi ehdotettu säätely olisi PL 124 §:n mukainen.

4. Liikkumisvapaus

Sääntämisympäristöperusteluissa sivulla 283 arvioidaan perustuslain 9 §:n mukaisen liikkumisvapauden toteutumista. Ilmeisesti lain mukaiseen kotoutumissuunnitelmaan ja sen mukaisiin palveluihin oikeutetun henkilön oikeus palveluihin ei riipu siitä, mihin kuntaan hänet on ohjattu kuntapaikka-menettelyn kautta. Mikäli palveluihin oikeutettu voi itse valita valitsemansa asuinpaikan mukaisesti kunnan, jossa hän tekee kotoutumissuunnitelman, voisi tästä olla hyvä lisätä maininta kyseiseen kohtaan sääntämisympäristöperusteluita.

osastopäällikkö

Johanna Suurpää

lainsäädäntöneuvos

Lauri Koskentausta

VN/31974/2021-OM-63

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: