

Lausunto

6.4.2021

VN/727/2021
VN/727/2021-OM-88

Opetus- ja kulttuuriministeriö

**OM; Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi
 Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi**

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Lausuntopyynnön mukaan hallitus päätti vuoden 2021 talousarviota koskevassa budjettiriihessä 14.-15.9.2020, että opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö valmistelevat yhteistyössä työelämän järjestöjen ja aluehallinnon kanssa jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen perustamista siten, että se voi aloittaa toimintansa vuonna 2021. Tavoitteena on työikäisen väestön osaamisen kehittäminen ja työllisyysasteen nosto. Keskus toimii lähellä työelämää ja edistää työelämässä tapahtuvan oppimisen muotoja. Palvelukeskuksen hallinnosta ja ohjauksesta vastaavat opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö yhteistyössä työelämän järjestöjen kanssa.

Esityksen tavoitteena on sovittaa yhteen jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palveluja. Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus edistäisi työikäisen väestön osaamisen kehittämistä ja osaavan työvoiman saatavuutta. Palvelukeskuksen perustamisen tavoitteena on palvelujärjestelmän uudistaminen siten, että työikäisen väestön osaamisen kehittäminen olisi aikaisempaa tiiviimmin kytköksissä työelämän tarpeisiin sekä alueiden elinkeinojen ja elinvoiman kehittämiseen ja uusintamiseen.

Lausuntoaika oli noin kolme viikkoa. Säädösalvistelun kuulemisoppaan (luku 1.9) mukaan säädösehdotuksista pyydettyjen kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoaika voi vain perustellusta syystä olla edellä mainittua lyhyempi. Tällöin lausuntoaika perustellaan lausuntopyynnössä sekä hallituksen esityksessä. Oikeusministeriö kiinnittää lyhyeen lausuntoaikaan huomiota.

Oikeusministeriö esittää lausuntoaan seuraavan.

Palvelukeskuksen toimivalta ja tehtävät

Palvelukeskuksen tehtävänä olisi sen toimialaan liittyvä tieto, neuvonta- ja ohjauspalvelujen kehittäminen ja koordinointi, osaamis- ja työvoimatarpeiden ennakointi, koulutuksen ja muiden osaamispalveluiden valtionavustusten myöntäminen ja hankinta sekä alueellisten ja muiden yhteistyöverkostojen tuki ja vaikuttavuuden edistäminen. Palvelukeskus toteuttaisi tehtävänsä täydentämällä muuta julkisesti tuettua palvelutarjontaa. Palvelukeskuksen tehtävänä olisi edistää ohjauspalveluiden yhtenäisyyttä ja vaikuttavuutta tarjoamalla toimijoille erilaisia tukipalveluita esimerkiksi keräämällä yhteen ja jakamalla tietoa eri tahojen tekemän työikäisten ohjauksen kehittämistyöstä sekä ohjauspalveluiden saatavuudesta, laadusta ja rahoituksesta. Muita toimijoita tukemalla parannettaisiin resurssien tuloksellista kohdentumista sekä edistettäisiin tiedolla johtamista ja verkostomaista yhteistyötä.

Palvelukeskuksen ensisijainen asiakasryhmä olisivat tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluita toteuttavat toimijat. Esityksessä olisi vielä syytä täsmentää sitä, keitä ne olisivat. Yhteistyön osalta tällä tarkoitetaan muita viranomaisia, mutta nähtävästi myös hyvin erilaisia koulutuksenjärjestäjiä (ainakin valtionavustusten ja hankintojen osalta). Toisaalta palvelukeskus voisi mm. tehdä

Postiosoite Postadress Postal Address Oikeusministeriö	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
PL 25 00023 Valtioneuvosto	Eteläesplanadi 10 Helsinki	0295 16001 +358 295 16001	09 1606 7730 +358 9 1606 7730	oikeusministerio@om.fi oikeusministerio.fi

(koulutus)hankintoja ja sen tehtäviin kuuluisi myös opiskelijavalintojen tekemistä ja ”hakevaa toimintaa”. Olisivatko siis myös opiskelijat ja työlliset toimijoita ja palvelukeskuksen asiakaskuntaa? Erillisyyksikön nimi olisi palvelukeskus, mutta esityksen perusteella jää vielä epäselväksi, ketä sen itse asiassa on tarkoitus palvella.

Oikeusministeriö katsoo, että uuden palvelukeskuksen tehtävät ja toimivaltuudet jäävät esityskokonaisuuden perusteella epäselviksi. Palvelukeskuksen tehtävät vaikuttavat olevan joiltain osin päällekkäisiä palvelujärjestelmän muiden toimijoiden kanssa. Palvelukeskuksen rooli ja asema ovat epäselviä myös siltä osin kuin on kysymys sen suhteesta muihin samalla sektorilla toimiviin tahoihin. Jatkovalmistelussa on syytä varmistua siitä, että eri viranomaisten toimivaltuuksien tarpeettomia päällekkäisyyksiä ei synny ja näin mahdolliset tulkintaepäselvyydet vältetään.

Lisäksi oikeusministeriö toteaa, että viranomaisen toiminta on lainalaista ja lakisidonnaista. Esimerkiksi esityksen perusteluissa todetut palvelukeskuksen tehtävät sovitaa yhteen palveluja taikka ns. hakeva toiminta eivät ilmene ehdotuksen säännöksistä. 1. Lakiehdotuksen 2 §:ssä säädettäisiin, että palvelukeskuksella voisi olla myös muita erikseen säädettyjä tehtäviä. Esityksessä ei kuitenkaan tarkenneta, mitä nämä tehtävät voisivat olla tai missä niistä voitaisiin säätää (esimerkiksi jo saman ehdotuksen 12 §:ssä säädetään palvelukeskukselle tehtävä, josta ei ole 2 §:ssä eikä sen perusteluissa mainintaa). Viranomaisen toimivallasta on joka tapauksessa säädettävä lailla.

Toisaalta palvelukeskuksen neuvoston tehtäviä koskevan 5 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa tyydytään lähinnä toistamaan pykälän sanamuodot. Säännöskohtaisissa perusteluissa ei saa tyytyä pelkästään toistamaan ehdotettua lakitekstiä, vaan niissä on annettava säännösten ehdotetusta sisällöstä lisää tietoa sekä eduskunnalle että lain soveltajalle (ks. tarkemmin HELO-ohjeet).

Palvelukeskuksen tehtävien osalta oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota 1. lakiehdotuksen 7 §:ään, jossa säädettäisiin siitä, että palvelukeskuksen tulisi tehdä yhteistyötä ELY-keskusten kanssa. Ensinnäkin hallintolain 10 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Virka-avusta säädetään erikseen. Toisekseen esityksen perusteella saa käsityksen, että uuden viranomaisen yksi ydintehtävä olisi viranomaisten välisen yhteistyön edistäminen koordinoinnin ja yhteistyöverkostojen tuen kautta (2 §). Vastakohtaispäätelmän vaara on ilmeinen: eikö muiden viranomaisten kuin ELY:n kanssa olisi tehtävä yhteistyötä? Jatkovalmistelussa olisi syytä vielä harkita säännöksen tarpeellisuutta.

Lakiehdotuksen 16 §:ssä säädettäisiin, että koulutustarjonnasta ja osaamispalveluista tulisi tiedottaa. Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 20 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Ehdotettu säännös on päällekkäinen yleislain säännöksen kanssa ja sellaisena tarpeeton.

Valtionavustuksia ja hankintoja koskevien säännöksiä perusteella jää vielä epäselväksi, mitä palveluita palvelukeskuksen olisi tarkoitus järjestää itse. Kun palvelukeskus tekisi hankintoja, kenelle se niitä tekisi ja miksi? Hankintatehtävää ei perustella tarkemmin myöskään 2 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa. Myös palvelukeskuksen toimivaltaa suhteessa (muihin) koulutuksenjärjestäjiin on syytä selkeyttää. Jos palvelukeskus hankkii palveluita, niin onko sen tarkoitus tarjota niitä itse eteenpäin ja näin ollen olla niistä myös järjestämävastuussa? Jos on, mikä ehdotettavan sääntelyn suhde on esimerkiksi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 22 §:ään, jonka mukaan palvelukeskus ei voisi olla koulutuksenjärjestäjä? Ehdotetussa 9 §:ssä ei rajata sitä, mitä koulutusta palvelukeskus voisi hankkia. Lisäksi opiskelijaksi ottamisesta päättäminen olisi säädetty joissakin tilanteissa palvelukeskuksen tehtäväksi (12 § 3 mom). Aivan selvää tulee olla, missä tilanteissa palvelukeskus tekee näitä päätöksiä. Säännellyn ja sääntelemättömän samoin kuin valtionavustusta saavan tai hankinnan kautta saatavan koulutuksen jäsentäminen on esityksen perusteella hyvin vaikeaa.

Valtionavustusten osalta (1. LE, 8 §) oikeusministeriö toteaa vielä, että perusteluiden mukaan valtionavustukset myönnettäisiin valtionavustuslain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuina erityisavustuksina. Ilmeneekö tämä seikka myös säännösten osalta? Oikeusministeriö ehdottaa harkittavaksi informatiivista viittausta valtionavustuslakiin, jossa säädetään mm. valtionavustuksen hakemisesta, valvonnasta ja takaisinperinnästä.

Lakiteknisesti olisi syytä varmistua siitä, että päällekkäistä sääntelyä vältetään. Esimerkiksi ehdotetussa 12 §:ssä säädettäisiin siitä, että koulutuksen järjestäjä päättää opiskelijavalintaan liittyvistä menettelyistä ja opiskelijaksi ottamisesta. Näillä tarkoitettaneen ainakin 8 §:ssä viitatuissa laeissa tarkoitettuja koulutuksia. Opiskelijavalintamenettelyistä ja valinnoista säädetään

todennäköisesti myös näissä muissa laeissa, ellei tällä säännöksellä tarkoiteta joitakin muita koulutuksia. Esityksessä puhutaan paljon ”säännelystä koulutuksesta”, mutta tätä ei tarkemmin määritellä. Ylipäätään esityksestä ei ilmene kovin selkeästi, kenen 3 luvussa säädettyä tulisi soveltaa ja missä tilanteissa.

Palvelukeskuksen hallintomalli

Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Julkisen vallan käytöstä on kyse esimerkiksi silloin, kun valtionhallinnon yksikkö voi päättää yksilön oikeuksista, velvollisuuksista tai etuuksista. Valtionhallinnon toimielinten yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia (HE 1/1998 vp, s. 174). Myös toimielimen toimikauden mahdollisen määräaikaisuuden on katsottu kuuluvan yleisiin perusteisiin (PeVL 12/2004 vp, s. 3/l).

Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta annetussa laissa olisi säännökset sen johtajasta ja henkilöstöstä sekä palvelukeskuksen yhteyteen perustettavasta neuvostosta. Laissa olisi säännökset näiden tehtävistä sekä neuvoston kokoonpanosta ja toimikaudesta.

Palvelukeskus toimisi Opetushallituksen erillisyyksikkönä ja ohjauksesta vastaisivat OKM ja TEM yhdessä. Oikeusministeriö toteaa, että esityksen perusteella palvelukeskuksella ei vaikuttaisi olevan esityksessä mainittujen tukitoimintojen lisäksi mitään muuta kytkentää Opetushallitukseen, eikä yksikön organisoinnilla näin ollen näyttäisi olevan haettu itsenäisyyttä ja riippumattomuutta suhteessa Opetushallitukseen siten kuin on muiden siellä toimivien erillisyyksiköiden laita. Sen sijaan yksikkö olisi pikemminkin suorassa ja melko vahvassa ministeriöiden ohjausvallassa (1 ja 4 §:t). Ministeriöiden välinen tehtävän- ja toimivallan jako ehdotetussa yhteisohjauksessa jää kuitenkin esityksen perusteella epäselväksi.

Ministeriöiden uudet ohjaustehtävät muodostuisivat palvelukeskuksen toiminnan kehittämissuunnitelman käsittelystä ja hyväksymisestä, palvelukeskuksen talousarvio-ohjauksesta ja jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvoston puheenjohtajatehtävistä. Ehdotuksen mukaan palvelukeskuksen hallintomalliksi ehdotetaan mallia, jossa päätöksentekovalta olisi johtajalla, jonka strategisena tukena toimisi johtokuntatyypinen toimielin. Johtokuntatyypisenä toimielimenä toimisi työelämän asiantuntemusta edustavista jäsenistä koostuva jatkuvan oppimisen ja työllisyyden neuvosto, joka valittaisiin viideksi vuodeksi kerrallaan. Neuvosto osallistuisi palvelukeskuksen strategiseen suunnitteluun ja sillä olisi tärkeä rooli palvelukeskuksen toiminnan konkreettisessa ohjauksessa vuosittaisten painopisteiden asettamista ja voimavarojen suuntaamista koskevan suunnitelman (toimintasuunnitelma) hyväksymisen kautta.

Oikeusministeriö toteaa, että neuvostolla vaikuttaisi ehdotettujen säännösten perusteella olevan merkittävää päätösvaltaa ja keskuksen toimintaan liittyviä tehtäviä. Näin ollen se ei vaikuta olevan luonteeltaan ainoastaan päällikköä tukeva elin. Perusteluissa todetaan, että palvelukeskuksen päällikkö tai muu henkilöstön jäsen esittelisi asioita neuvostolle. Viranomaisen toiminta vaikuttaisikin olevan pikemminkin neuvostovetoista. Kuten todettua, neuvoston tehtäviä koskevan 5 §:n perusteluissa tyydytään vain toistamaan säännösten sanamuodot ja perusteluja tulisi tältä osin täydentää.

Neuvoston puheenjohtajana ja varapuheenjohtajana toimisi erillisyyksikön ohjauksesta vastaavien ministeriöiden edustajat ja jäsenistössä olisi myös kahden muun ministeriön edustus. Tämä ei vaikuta aivan tavanomaiselta, itsenäisen viranomaisen johtokuntatyypisen elimen kokoonpanolta. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että neuvostossa ei olisi palvelukeskuksen edustajaa, eikä työelämän edustajia ole määritelty tarkemmin. Oikeusministeriö ei ota tarkemmin kantaa kokoonpanoon, mutta toteaa, että neuvoston kokoonpanon perusteleminen on välttämätöntä.

Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi Opetushallituksen pääjohtajan ja johtokunnan toimivaltaa suhteessa Opetushallituksen erillisyyksiköihin. Lisäksi täsmennettäisiin hallinnollisten tukipalvelujen perusteita. Oikeusministeriöllä ei näihin säännösehdoituksiin huomautettavaa.

Muutoksenhaku

Muutoksenhakua koskevan 1. LE:n 17 §:n otsikkoa voisi vielä harkita. ”Muutoksenhaku muussa koulutuksessa” edellyttäisi sen määrittelyä, mitä muulla koulutuksella tarkoitetaan (muussa kuin missä?). Lisäksi vastakohtaispäätelmän vaaran vuoksi voisi olla syytä ainakin esimerkinomaisesti perusteluissa mainita, että tämän pykälän ulkopuolelle jäävistä hallintopäätöksistä on luonnollisesti muutoksenhakuoikeus muun (erityis)lainsäädännön perusteella.

Oikeusministeriö toteaa, että toimivaltaisesta hallintotuomioistuimesta säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 10 §:ssä. Kyseinen laki tulee muutoinkin sovellettavaksi muutoksenhaussa tuomioistuimeen. Myös tämän voisi todeta informatiivisesti muutoksenhakusäännöksen perusteluissa.

Kielelliset oikeudet

Esityksestä käy ilmi, että ruotsinkielisen koulutuksen järjestämisessä työikäiselle väestölle on haasteita, jotka liittyvät väestöpohjaan ja alueellisiin olosuhteisiin. Ruotsinkielinen väestö on jakautunut laajalle maantieteelliselle alueelle, mikä tuo haasteita koulutusten järjestämisessä paikallisesti, sillä ryhmäkoot jäävät usein liian pieniksi (s. 28). Oikeusministeriö toteaa, että kielellisten oikeuksien toteutuminen käytännössä alueilla joilla kielivähemmistön suhteellinen osuus on pieni, vaatii erityistä suunnittelua ja vähemmistökieliryhmien tarpeiden huomioimista aikaisessa vaiheessa. Palvelujen turvaaminen vähemmistökielellä voi edellyttää erillisratkaisuja tai lisätoimia, jos kielelliset oikeudet eivät muuten toteudu.

Oikeusministeriö pitää myönteisenä esityksen ehdotusta, jonka mukaan palvelukeskus voisi koota tilannekuvaa ruotsinkielisen koulutuksen saatavuudesta ja tarjonnan vastaavuudesta työelämän tarpeisiin sekä tukea yhteistyötä, jolla sekä ruotsin- että saamenkielen koulutustarpeisiin voitaisiin vastata (s. 29). Ruotsin kielen koulutustarpeiden osalta oikeusministeriö viittaa opetus- ja kulttuuriministeriön 11.3.2021 julkaisemaan ruotsinkielisen koulutuksen kokonaisselvitykseen (Ruotsinkielinen koulutus Suomessa: erityispiirteet, haasteet, kehittämistarpeet ja toimenpide-ehdotukset, Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu 2021:9). Selvityksessä kiinnitetään muun muassa huomiota tutkimusaineistojen ja tiedon puutteeseen ruotsinkielisestä koulutuksesta ja selvityksen toimenpide-ehdotuksissa esitetään, että ruotsinkieliseen koulutukseen liittyvää tiedonkeruuta ja analysointia tehostetaan ja koordinoidaan kansallisesti. Yksi selvityksen toimenpide-ehdotuksista koskee nimenomaisesti jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskusta ja siinä todetaan, palvelukeskukseen tulisi perustaa ruotsinkielinen yksikkö, jonka tehtävänä on ennakoida ruotsinkielisiä koulutus- ja työelämätarpeita sekä suunnitella ja koordinoida ruotsinkielisiä koulutuspolkuja ja jatkuvaa oppimista koskevaa ohjausta. Ottaen huomioon selvityksessä esiin tuodut haasteet, jotka liittyvät ruotsinkielisestä koulutuksesta kerättävään tutkimustietoon ja sen analysointiin oikeusministeriö pitää ehdotusta ruotsinkielisen yksikön perustamisesta tarpeellisena kielellisten oikeuksien edistämisen näkökulmasta.

Maahanmuuttajien kansalliskielten oppimisen edistämiseen liittyen esityksessä ehdotetaan, että palvelukeskuksen yhteistyörakenteet voisivat toimia esimerkiksi maahanmuuttajille tarkoitetun kielikoulutuksen koordinoijina. Tältä osin oikeusministeriö viittaa hallituksen kertomukseen kiellilainsäädännön soveltamisesta 2017 (Hallituksen julkaisusarja 8/2017), josta käy ilmi, että kotoutumiskoulutuksen järjestämisessä ruotsin kielellä on suuria alueellisia eroja. Myös ruotsinkielisen koulutuksen kokonaisselvityksessä tarkastellaan ruotsinkielistä kotoutumista ja selvityksen yhteenvedosta ilmenee muun muassa, että viranomaisilla ei välttämättä ole ymmärrystä tarjota maahanmuuttajille ruotsinkielistä kotoutumispolkua. Selvityksen mukaan ainoastaan 13 maan 33 kaksikielisestä kunnasta tarjoaa nykyisin maahanmuuttajille mahdollisuuden ruotsinkieliseen kotoutumiseen. Oikeusministeriö toteaa, että maahanmuuttajille tarkoitetun kielikoulutuksen koordinoinnissa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että kehitetään kustannustehokkaista ja toimivia toimintamalleja myös ruotsinkielisille kotoutujille.

Sivulla 26, kappaleessa vaikutukset vähemmistöihin todetaan: ”Saamenkielisen koulutuksen turvaaminen työikäisille on tärkeää vähemmistöjen aseman turvaamiseksi. Selvitysten mukaan saamenkielisen työvoiman saatavuudessa on puutteita esimerkiksi opetuksessa ja sosiaali- ja terveydenhuollossa. Palvelukeskus voisi tarpeen mukaan kohdentaa koulutusta myös saamenkielisen väestön osaamistarpeisiin.”

Oikeusministeriö pitää myönteisenä, että tähän asiaan erityisesti kiinnitetään huomiota. Esimerkiksi tuoreessa Saamebarometri 2020-selvityksessä todetaan, että suurin este saamenkielisten palveluiden tarjoamiselle on saamenkielisen koulutetun henkilöstön puute (Saamebarometri 2020 – selvitys saamenkielisten kielellisten oikeuksien toteutumisesta, Oikeusministeriön julkaisu, Selvityksiä ja ohjeita 2021:1, s. 73).

Esityksessä mainitaan (s. 27), että palvelukeskuksen toimialana olisi edistää työikäisen väestön osaamisen kehittymistä ja osaavan työvoiman saatavuutta, joten käytännössä palvelukeskuksen rahoittama koulutustoiminta tulisi kohdentamaan työikäiselle väestölle ja aliedustetuille ryhmille, kuten maahanmuuttajille. Oikeusministeriö pitää myönteisenä, että yhdenvertaisten koulutusmahdollisuuksien luomiseen kiinnitetään huomiota.

Viranomaisten tiedonsaantioikeudet

Esityksen perusteluissa todetaan, että yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohta mahdollistaa kansallisen sääntelyn muun muassa henkilötietojen luovuttamista koskien. Esityksen 15 §:ssä säädetään tietojensaantioikeuksista. Ehdotetun 15 §:n mukaan koulutuksen järjestäjän tulee pyynnöstä toimittaa salassapitosäännösten estämättä palvelukeskukselle sen määräämät koulutuksen arvioinnin, kehittämisen, tilastoinnin ja seurannan edellyttämät tiedot. Pykälän 2 momentin mukaan koulutuksen järjestäjän tulee antaa palvelukeskukselle 12 §:n 3 momentissa tarkoitetun opiskelijaksi ottamista koskevan päätöksen ja 13 §:n 1 momentissa tarkoitetun osallistumisoikeuden päättymistä koskevan päätöksen tekemiseksi välttämättömät tiedot.

Salassa pidettävien tietojen saaminen tulee kytkeä viranomaisen tehtäviin ja toimivaltaan. Ehdotetussa säännöksessä säädetyt luovutettavat tiedot eivät aivan selkeästi näyttäisi kytkeytyvän ehdotuksen 2 §:ssä säädettyihin palvelukeskuksen tehtäviin. Jos salassa pidettävien tietojen saaminen on palvelukeskuksen tehtävien hoitamisen kannalta tarpeellista ja perusteltua, oikeusministeriö toteaa säännöksen muotoilusta seuraavaa.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä yleensä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, [PeVL 10/2014 vp](#), s. 6/II ja edellisissä viitatu lausunnot).

Perustuslakivaliokunta on katsonut myös, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi ([PeVL 12/2014 vp](#), s. 2/II—3/I ja [PeVL 62/2010 vp](#), s. 3/II—4/I ja niissä viitatu lausunnot).

Edellä todetun vuoksi lakiehdotuksen 15 §:n 1 momenttia on muutettava siten, että tietojensaantioikeus joko kytketään välttämättömyysvaatimukseen tai tietosisällöt täsmennetään. Tällainen muutos on perustuslakivaliokunnan käytännössä ollut edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Oikeusministeriö huomauttaa, että kyseessä olevassa pykälässä tietojen saamisen edellytykseksi ei ole myöskään asetettu tarpeellisuusvaatimusta, joskin "edellyttämät tiedot" on siinä määreenä. Lisäksi selvyyden vuoksi todetaan, että ehdotuksen 15 §:n 2 momentin muotoilu, joka on sidottu välttämättömyyteen, ei oikeuta luovuttamaan kuin julkisia tietoja.

Henkilötietojen käsittely

Esitysluonnoksessa on tehty asianmukaisesti selkoa lakiehdotuksiin liittyvän henkilötietojen käsittelyn tietosuoja-asetuksen mukaisesta oikeusperusteesta. Perusteluista käy myös ilmi, että eräissä tilanteissa käsiteltävät henkilötiedot voisivat sisältää hakijoiden ja opiskelijoiden terveydentilaa koskevia tietoja (9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu erityinen henkilötietoryhmä) sekä rikosrekisteriotteita (10 artiklassa tarkoitettavat henkilötiedot). Terveydentilaa koskevien tietojen käsittelyyn sovellettaisiin tietosuojalain (1050/2018) 6 §:n 2 momentissa säädettyjä suojatoimia. Ilmeisesti tämä on tarkoituksena myös rikosasioihin liittyvien henkilötietojen osalta, huomioiden viittauksen tietosuojalain 7 §:ään. Perusteluihin sisältyy myös henkilötietojen käsittelyä koskevan erityislainsäädännön oikeasuhteisuusarvio.

Ehdotetun 15 §:n 2 momentissa, joka koskisi opiskelijaksi ottamista ja osallistumisoikeuden päättymistä koskeviin päätöksiin liittyvien tietojen luovuttamista, tiedonluovutuksen edellytyksenä olisi tietojen välttämättömyys. Momentin perusteluista ei käy kuitenkaan ilmi, voisivatko luovutettavat tiedot käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin tai rikosasioihin liittyviä henkilötietoja. Mainitut tiedot ovat salassapidettäviä ja esitysluonnoksen perusteluissa selostetaan tällaisten tietojen käsittelyä. Tätä

olisi hyvä selventää jatkovalmistelun aikana ja tarvittaessa tarkentaa ehdotettua tiedonluovutussäännöstä.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Anna-Stiina Tarkka

Jakelu OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö

Tiedoksi