Olli Mäenpää
6.11.2018

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 62/2018 vp)

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Työnhakijan palveluprosessiin kuuluvat tehtävät PL 124 §:n kannalta.

Esityksen yhtenä tavoitteena on mahdollistaa se, että työ- ja elinkeinoviranomaisten ohella myös yksityiset palveluntuottajat voisivat haastatella työnhakijoita, arvioida työnhakijan palvelutarpeen sekä laatia työllistymissuunnitelman yhdessä työnhakijan kanssa. Tämän tavoitteen toteuttamiseksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 1 luvun 5 §:n 1 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja työ- ja elinkeinotoimisto voisivat tuottaa tässä laissa tarkoitetut palvelut joko itse tai hankkia ne osaksi tai kokonaan palveluntuottajilta.

Pykälän 2 momentin mukaan edellä mainitut viranomaiset voisivat hankkia palveluntuottajalta eli yhteisöltä, säätiöltä tai yksityiseltä elinkeinonharjoittajalta seuraavia palveluja:

1) 2 luvun 4—7 §:ssä tarkoitettuja työnhakijan palveluprosessiin liittyviä toimia;
2) 3 luvun 2 §:ssä tarkoitettuja työnvälityspalveluja;
3) 4 luvun 2—5 §:ssä tarkoitettuja asiantuntija-arviointeja, ammatinvalinta- ja uraohjausta, valmennusta ja koulutuskokeiluja sekä työkokeiluun ohjaamista;
4) 5 luvun 1 §:ssä ja 2 §:n 1 momentissa tarkoitettua työvoimakoulutusta;
5) 8 luvun 5 §:ssä tarkoitettuja yritystoiminnan kehittämispalveluja;
6) 2—5 kohdassa tarkoitettuihin palveluihin verrattavia kohtuullisiksi katsottavia palveluja.

Esityksen perustelujen mukaan 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja työnhakijan palveluprosessiin liittyviä toimia on pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä. Tätä arviota on paikallaan täsmentää tarkastelemalla 1 kohdassa tarkoitettuja työnhakijan palveluprosessin tehtäviä.

Lain 2 luvun 4-5 §:n mukaan työnhakijan palveluprosessiin kuuluu työnhakijan haastattelu, jossa tarkistetaan ja täydennetään hänen työnhakutietonsa, arvioidaan hänen palvelutarpeensa, laaditaan hänelle työllistymissuunnitelma sekä sovitaan asiointitavasta ja yhteydenpidosta hänen ja työ- ja elinkeinoviranomaisen tai palveluntuottajan välillä. Osana palvelutarpeen arviointia työ- ja elinkeinoviranomainen tai palveluntuottaja tekee arvion työttömän työnhakijan valmiuksista

työllistyä avoimille työmarkkinoille sekä työttömyyden pitkittymisen todennäköisyydestä. Myöhemmissä haastatteluissa arvioidaan lisäksi työnhaun tuloksellisuutta ja työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman toteutumista sekä tarkistetaan suunnitelma.

Työnhakijan haastattelua ei tässä sääntely-yhteydessä voitane pitää varsinaisesti julkisena hallintotehtävänä, mutta sellaisena on perusteltua pitää muun muassa palvelutarpeen arviointia ja työllistymissuunnitelman laatimista sikäli kuin ne vaikuttavat työnhakijan lakisääteisiin etuihin ja velvollisuuksiin. Sama koskee työnhakijan valmiuksien arviointia, työnhaun tuloksellisuuteen ja työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman toteutumiseen kohdistuvaa arviointia sekä suunnitelman tarkistamista, koska ne voivat vaikuttaa työnhakijan lakisääteisiin etuihin ja velvollisuuksiin.

Työnhakijalla on oikeus työllistymissuunnitelmaan, joka muodostaa osan muutosturvaa. Työnhakija on myös velvollinen toteuttamaan suunnitelmaansa sekä hakeutumaan ja osallistumaan suunnitelmassa sovittuihin palveluihin. Suunnitelman laatimista voidaan siten niin ikään pitää julkisena hallintotehtävänä. Työttömyyskassoille voitaisiin antaa työttömyysetuuden saamiseen ja määrään liittyvää päätösvaltaa, joka on luonteeltaan julkinen hallintotehtävä.

Palveluprosessiin kuuluvien tehtävien ulkoistamisen edellytykset

Koska työnhakijan palveluprosessiin liittyviä keskeisiä toimia on perusteltua pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä, on aiheellista tarkastella näiden tehtävien ulkoistamisen edellytyksiä. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Edellä tarkasteluihin tehtäviin ei sisälly merkittävää julkisen vallan käyttöä. Näin ollen tarkastelu voidaan kohdentaa perustuslain 124 §:ssä säädettyjen muiden kriteerien arviointiin.

Hallintotehtävän ulkoistamisen tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta, joita arvioidaan laillisuusharkinnalla, perustellaan esityksessä lähinnä kahdella seikalla. Ulkoistamalla voidaan ensinnäkin lisätä julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen asiakaslähtöisyyttä ja vaikuttavuutta mahdollistamalla markkinoiden hyödyntäminen palveluprosessien hallinnassa ja palvelujen tuotannossa. Tätä näkemystä ei tosin mitenkään perustella faktatiedoin tai selvityksin, joten sen merkitystä on vaikea arvioida. Toiseksi ulkoistamisella vältettäisiin tietojen kierrättämistä ELY-keskusten kautta. Tätä ei kuitenkaan voida pitää erityisen vakuuttavana perusteluna, kun otetaan huomioon viranomaisten keskeinen tehtävä palveluprosessiin liittyvän tiedon hankkimisessa ja sen todenmukaisuuden varmistamisessa.

Niukkojen perustelujen perusteella on kaiken kaikkiaan varsin vaikea varmistua ja vakuuttua siitä, että ehdotettu ulkoistaminen olisi perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Sinänsä tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täyttyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla (HE 1/1998 vp, s. 179; PeVL 15/2018 vp, s. 8; PeVL 8/2014 vp, s. 4). Silti työnhakijan palveluprosessiin liittyvien tehtävien ulkoistamisen tarpeellisuus ja tarkoituksenmukaisuus jäävät esityksen perustelujen mukaan tarkasteltuina ongelmallisella tavalla avoimiksi ja tulkinnanvaraisiksi. Lisää tietoa tarvittaisiin ulkoistamisen hyödyllisistä vaikutuksista ja sen tuottamasta laadullisesta lisäarvosta, jotta punnittu ja tasapainoinen arvio sen edellytyksistä perustuslain 124 §:n kannalta olisi mahdollista esittää.

Ulkoistaminen ei lisäksi saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Hyvän hallinnon takeiden osalta voidaan todeta, että lakiehdotuksen 2 luvun 9 §:ään ehdotetaan otettavaksi viittaussäännös ainoastaan julkisuuslakiin ja arkistolakiin. Tämä ei täytä sitä vaatimusta, että jos lakiin otetaan viittaus hallinnon yleislakeihin, viittauksen on oltava vastakohtaispäätelmän vuoksi kattava (esim. PeVL 11/2006 vp, s. 3). Lakia olisi selvyyden ja informatiivisuuden vuoksi lähinnä aiheellista täydentää ottamalla siihen nimenomainen säännös, joka edellyttää hallinnon yleislakien noudattamista ulkoistettujen tehtävien hoitamisessa.

Oikeusturva

Perustuslain 21 §:ssä ja 124 §:ssä tarkoitetun oikeusturvan takeiden kannalta voidaan pitää merkittävänä 14 luvun 1 §:ään lisättäväksi ehdotettua valituskieltoa. Sen mukaan, jos palveluntuottajan päätös koskee asiantuntija-arvioinnin, ammatinvalinta- ja uraohjauksen, valmennuksen, kokeilun tai 1 luvun 5 §:n 2 momentin 6 kohdassa tarkoitetun palvelun tarjoamatta jättämistä, päätöksestä tehtyyn oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen ei saa vaatia muutosta valittamalla.

Perustelujen mukaan tarve valituskieltosäännökselle johtuu mahdollisuudesta hankkia työnhakijan palveluprosessiin kuuluvia tehtäviä palveluntuottajalta. Perustelua voidaan pitää erikoisena, koska perustuslain 124 § nimenomaan edellyttää, että ulkoistaminen ei saa heikentää yksilön oikeusturvaa. Toisena perusteluna esitetään, että valituskiellon kohteena oleva päätös rinnastuu ratkaisuihin, joista nykyisin on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella työ- ja elinkeinotoimiston päätöstä koskeva valituskielto. Tämä rinnastus on pitkälle menevä. Voidaan myös todeta, että vastaavaa viranomaista koskevaa uutta valituskieltoa, joka lisättiin lakiin hallituksen esityksellä HE 209/2016 vp, ei ole arvioitu perustuslakivaliokunnassa. Valituskiellon merkitystä työnhakijan oikeusturvan takeiden kannalta olisi ilmeisesti aiheellista vielä selvittää tarkemmin.

Asiointi tarkoituksenmukaisella tavalla

Työttömyysturvalain 2 luvun 1 §:n 3 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi niin, että työnhakijan edellytetään asioivan työ- ja elinkeinotoimiston tai palveluntuottajan

kanssa niiden edellyttämällä tarkoituksenmukaisella tavalla. Perusteluna säännökselle on se, että palveluntuottajan kanssa asioinnin osalta säännökseen on ollut tarpeen ottaa edellytys asioinnin tarkoituksenmukaisuudesta (s. 68). Tarkoituksenmukaisuus on hyvin avoin ja tulkinnanvarainen käsite, eikä säännösehdotuksesta käy mitenkään ilmi, mitä siinä edellytetty tarkoituksenmukainen tapa merkitsee ja minkälaisia velvoitteita siihen sisältyy.

Kun otetaan huomioon, että perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet on määriteltävä lailla, sääntelyä olisi tältä osin paikallaan täsmentää niin, että ainakin asiointitapaan kohdistuvat perusvaatimukset määritellään perusteiltaan laissa. Sääntelyn laintasoista täsmentämistä edellyttäisi ilmeisesti myös se, että 1. lakiehdotuksen 2 luvun 1 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan työnhaun voimassaolo lakkaisi, jos työnhakija ei asioi työ- ja elinkeinoviranomaisen tai palveluntuottajan kanssa viranomaisen tai palveluntuottajan antamassa määräajassa ja niiden edellyttämällä tarkoituksenmukaisella tavalla. Säännös merkitsee, että ”tarkoituksenmukaisen tavan” vastainen menettely saattaisi johtaa siihen, että työnhakija menettää oikeutensa työttömyysetuuteen. Työnhakijalta edellytetyn asioinnin perusvaatimukset olisi sen vastaisen menettelyn merkittävä sanktionluonteinen seuraamus ja siitä johtuva erityinen oikeusturvan tarve huomioon ottaen säädettävä lailla.

Yksityiselämän suoja

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 12 luvun 6 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi palveluntuottajalle eli julkisia hallintotehtäviä hoitavalle yhteisölle, säätiölle ja yksityiselle elinkeinonharjoittajalle oikeus saada salassa pidettäviä tietoja Kansaneläkelaitokselta, työttömyyskassalta ja työkokeilun järjestäjältä. Tällaiset tiedot henkilöasiakasta koskevat tiedot palveluntuottajalla olisi oikeus saada, jos ne ovat välttämättömiä palvelun järjestämiseksi tai tehtävien hoitamiseksi. Sääntely vastaisi viranomaisen oikeutta saada tällaisia tietoja.

Tiedonsaantioikeudelle on hyväksyttävä peruste, joka liittyy julkisten hallintotehtävien hoitamiseen. Tiedonsaantioikeus on lisäksi rajattu siihen, mikä on välttämätöntä palvelujen järjestämiseksi ja tehtävien toteuttamiseksi. Merkitystä on myös sillä, että julkisuuslain 23 §:n 2 momentin mukaan vaitiolovelvollisuus koskee myös sitä, joka on saanut salassa pidettäviä tietoja lain. Säännös ulottaa vaitiolovelvollisuuden myös palveluntuottajan palveluksessa oleviin henkilöihin.

Henkilötietojen käsittely ja tietosuoja

Tehtävien hoitamisessa tarvittavien henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan yleistä tietosuoja-asetusta. Näin ollen henkilötietojen suojasta ei ole tarvetta säätää erikseen, ellei käytetä kansallista liikkumavaraa. Tällaiseen liikkumavaraan perustuisi 13 luvun 4 §:n 3 momentin säännös, joka rajoittaa rekisteröidyn oikeutta rajoittaa henkilötietojensa käsittelyä. Tällainen rajoitus on mahdollinen yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdan määrittelemän kansallisen liikkumavaran nojalla ja puitteissa.

Henkilötietojen suojan kannalta on tärkeää myös se, että 13 luvun 5 §:n mukaan käyttöoikeus työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmään voidaan myöntää myös sellaiselle henkilölle, joka on lain 2 luvun 4—7 §:ssä tarkoitettuja työnhakijan palveluprosessiin liittyviä tehtäviä hoitavan palveluntuottajan palveluksessa ja joka hoitaa kyseistä tehtävää. Vain tällainen käyttöoikeuden saanut henkilö saa salassapitosäännösten estämättä hakea ja käyttää asiakastietojärjestelmään talletettuja tietoja, jos se on tarpeen asiakaspalvelun järjestämiseksi, vireillä olevan asian selvittämiseksi tai ratkaisemiseksi, valvonta-, kehittämis- tai seurantatehtävän suorittamiseksi taikka toimeksiantotehtävän suorittamiseksi. Käyttöoikeusrajoitus on omiaan vahvistamaan henkilötietojen suojaa.