Juha Lavapuro 6.10.2018
Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 62/2018 vp eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Valiokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Arvioinnin tausta

Hallituksen esityksellä muutetaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia, lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annettua lakia, työttömyysturvalakia ja kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi muun muassa siten, että työ- ja elinkeinotoimiston lisäksi myös yksityinen palveluntuottaja voisi hoitaa työvoimapalveluihin liittyviä tehtäviä. Näihin tehtäviin sisältyisi muun muassa työnhakijan haastatteluun ja palvelutarpeen arviointiin sekä työllistymissuunnitelman laatimiseen ja sen seurantaan liittyviä tehtäviä. Osa tehtävistä, kuten esimerkiksi laiminlyönteihin liittyvistä seuraamuksista päättäminen jäisi kuitenkin edelleen viranomaisten tehtäväksi, mutta pääosin kysymys on julkisten työvoimapalvelujen yksityistämiseen liittyvästä esityksestä.

Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta hallituksen esityksessä onkin kysymys varsinkin perustuslain 124 §:n alaan kuuluvasta julkisten hallintotehtävien antamisesta muille kuin viranomaisille. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esitystä on tähän nhäden asianmukaisesti tarkasteltu juuri perustuslain 124 §:n kannalta. Lisäksi esitystä on säätämisjärjestysperusteluissa käsitelty myös perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaan julkiselle vallalle kuuluvan työllisyyden edistämisvelvollisuuden, yhdenvertaisuusperiaatteen (PL 6 §), yksityiselämän ja henkilötietojen suojan (PL 10 §), oikeusturvan (PL 21 §) sekä työttymyyden aikaisen perustoimeentulon turvan (PL 19.2 §) kannalta.

Ehdotusten todetaan monissa kohdissa liittyvän varsinkin vireillä olevaan kasvupalvelu- ja maakuntauudistukseen. Ehdotettujen muutosten todetaan muun muassa ”edistävän valmistautumista maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksen voimaantuloon”. Nyt

ehdotettavien muutosten on esityksen mukaan tarkoitus tulla mahdollisimman pian. Esityksen mukaan pyrkimyksenä oli, että muutokset olisivat tulleet voimaan 1 päivänä lokakuuta 2018, mikä ei luonnollisestikaan ole enää mahdollista. Kiireellistä voimaantuloa perustellaan tarpeella valmistella muutoksiin liittyviä hankintoja samoin kuin koulutuksen käynnistämistarpeilla.

Valtiosääntöoikeudellinen arvio

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle (PL 124 §).

Julkisia työvoima- ja yrityspalveluja koskevan 1. lakiehdotuksen 1 luvun 3 §:ään ehdotettavan määritelmäsäännöksen mukaan palveluntuottajalla tarkoitetaan yhteisöä, säätiötä tai yksityistä elinkeinonharjoittajaa, jonka elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tai työ- ja elinkeinotoimisto on valinnut tuottamaan tässä laissa tarkoitettua palvelua tai hoitamaan työnhakijan palveluprosessiin liittyviä toimia. Kysymys on siten muusta kuin viranomaisesta.

Palveluntuottajalta voitaisiin hankkia työnhakijan palveluprosessiin liittyviä toimia. Tällaisia toimia ovat palvelutarpeen arviointi 1 luvun 4 §:ssä tarkoitetulla tavalla, työnhakijan haastattelu (2 luvun 4 ja 5 §), suunnitelman laatiminen (2 luvun 5 ja 6 §:t, suunnitelman seuranta ja sen mukaisten palvelujen tarjoaminen (2 luvun 9 §). Tällaisiin tehtäviin liittyy sellaisia lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä, joita perustuslakivaliokunnan käytännössä on yleensä pidetty julkisina hallintotehtävinä. Esimerkiksi palvelutarpeen arviointi on selvästi tällainen yksilön oikeuksia ja etuuksia koskevaan päätöksentekoon liittyvä tehtävä.

Ehdotettua sääntelyä on tämän vuoksi arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta. Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan 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. 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 (HE 1/1998 vp, s. 179/I). Säännöksen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II, HE 1/1998 vp, s. 178/II).

Ehdotuksessa on nähdäkseni kysymys järjestelystä, joka rinnastuu analogisesti sote-uudistuksessa omaksuttuun monituottajamalliin, jota perustuslakivaliokunta on arvioinut lausunnoissaan PeVL 26/2017 vp ja PeVL 15/2018 vp). Ehdotetussa sääntelyssä on vastaavasti kysymys myös perustuslaissa julkiselle vallalle osoitetun edistämisvelvollisuuden toteuttamisesta. Perustuslain 18 §:n 2 momentin osoittamalla tavalla viimekätinen vastuu työllisyyden edistämisestä kuuluu julkiselle vallalle. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole tällaisissa tilanteissa edellyttänyt, että edistämisvelvollisuus pitäisi osoittaa yksiomaan julkiselle vallalle. Perustuslakivaliokunta ei esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapauslakia käsitellessään nähnyt esteitä kehittää valinnanvapausjärjestelmää monituottajaperusteisesti, kunhan perustuslain 124 §:n edellytysten

osoitetaan täyttyvän ja sääntely takaa julkisen vallan edellytykset varmistua siitä, että palveluihin pääsy, palvelutarpeen arviointi ja sote-keskusten vastuulla oleva yksilöitä koskeva päätöksenteko toteutuvat yhdenmukaisten kriteerien ja menettelyjen mukaisesti ja että yksilön käytettävissä olevat oikeusturvakeinot ovat tehokkaat siitä riippumatta, mikä taho palvelut tuottaa.

Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ongelmana kuitenkin on syytä pitää sitä, ehdotettu monituottajamalli perustuu käytännössä maakuntauudistuksessa ja kasvupalveluuudistuksessa omaksutuille sääntelyratkaisuille. Kummankaan uudistuksen toteutumisesta ei ole vielä varmuutta. Vaikka esimerkiksi maakuntauudistukseen ei perustuslakivlaiokunnan asiaa koskevan lausunnon mukaan sinänsä liitykään merkittäviä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia,(PeVL 26/2017 vp) valiokunta ei toisaalta ole vielä antanut lausuntoaan kasvuapalveluja koskevasta hallituksen esityksestä 35/2018 vp, jonka epätäsmällisyyteen ja epämääräisyyteen kiinnitin itse omassa 6.10.2018 päivätyssä lausunnossani varsin vakavaa huomiota.

Asialla on nähdäkseni valtiosääntöoikeudellista merkitystä senkin vuoksi, että kysymys on perustuslain 124 §:n alaan kuuluvasta sääntelystä, jonka tulee sen vuoksi täyttää kyseissä säännöksessä mainittu tarkoituksenmukaisuuden vaatimus. Kuten perustuslakivaliokunta valinnanvapauslakia koskevassa lausunnossaan PeVL 15/2018 vp totesi,

> ”Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II, PeVL 16/2016 vp, s. 3 ja PeVL 8/2014 vp, s. 3/II). Myös hallintotehtävän luonne on otettava huomioon (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. esim. PeVL 6/2013 vp, s. 2/II, PeVL 65/2010 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, s. 5/I). Siten 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/II, ks. myös PeVL 8/2014 vp, s. 4/I).
>
> Perustuslakivaliokunta on painottanut tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen olevan oikeudellinen edellytys, jonka täyttyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi (ks. PeVL 26/2017 vp ja siinä viitatut lausunnot sekä HE 1/1998 vp, s. 179/II). Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen (ks. esim. PeVL 44/2016 vp, s. 5).”

Vaikka nyt käsiteltävänä olevat muutokset voitaisiin sinänsä ilmeisesti säätää, vaikka maakuntauudistus tai kasvupalvelu-uudistukset eivät tulisikaan voimaan (perusteluissa tosin viitataan näihin uudistuksiin toistuvasti), ratkaisu ei nähdäkseni välttämättä täytä perustuslain 124 §:n edellyttämää tehtävien siirtoa koskevaa tarkoituksenmukaisuuden vaatimusta. Kiinnitän valiokunnan huomiota myös siihen, että yksityiset palveluntarjoajat ryhtyvät todennäköisesti investoimaan palvelujen tuottamiseksi tarpeellisiin han-

kintoihin varsin nopeasti – tähän myös nopeaa voimaantuloaikataulua koskevat perustelutkin itse asiassa viittaavat – mitkä investoinnit nauttivat puolestaan omaisuudensuojaa. Nyt ehdotettua järjestelyä ei siten valtiosääntöisistä syistä johtuen ole välttämättä mahdollista purkaa, vaikka sen taustalle esitetyt keskeiset ratkaisut, ts. maakuntauudistus ja kasvupalvelu-uudistus eivät toteutuisikaan. Nähdäkseni sekä hallituksen esityksen taustalla olevien uudistusten keskeneräisyys että toisaalta myös nyt ehdotettujen uudistusten vaikutukset lainsäätäjän edellytyksiin puuttua työvoimapalvelujen siirtämiseen muiden kuin viranomaisten hoidettavaksi puoltavat vähintään sitä, että nyt käsiteltävien ehdotusten voimaantuloa lykätään kunnes kasvupalvelu- ja maakuntauudistuksen toteutuminen on varmistunut.

Yksityisyyden ja henkilötietojen suoja

Palveluntuottajan oikeudesta saada salassa pidettäviä tietoja Kansaneläkelaitokselta, työttömyyskassalta ja työkokeilun järjestäjältä säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 12 luvun 6 §:ssä. Sääntely vaikuttaa vastaavan voimassaolevaa sääntelyä palveluntuottajan oikeudesta saada salassa pidettäviä tietoja työ- ja elinkeinotoimistolta, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskukselta ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta. Voimassa oleva sääntely on syntynyt tältä osin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 32/2012 vp).

Hallituksen esitykseen sisältyvän 1 lakiehdotuksen 13 luvun 5 §:n 2 ja 3 momentin säännöksissä palveluntuottajalle myönnettävästä asiakastietojärjestelmän käyttöoikeudesta ja palveluntuottajan palveluksessa olevan henkilön oikeudesta käyttää asiakastietojärjestelmän tietoja on kyse oikeudesta käsitellä henkilötietoja, mukaan lukien arkaluonteisia henkilötietoja. Saman pykälän 3 momentin mukaan henkilö, jolle on myönnetty käyttöoikeus työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmään, 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.

Viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta arvioidessaan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan hyvin vakiintuneen käytännön 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 31/2017 vp, s. 2, PeVL 42/2016 vp, s. 2, PeVL 38/2016 vp, s. 2 ja PeVL 71/2014 vp, s. 3/I). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 62/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 59/2010 vp, s. 4/I). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintuneesti edellytetty, että henkilörekisteriä koskevista säännöksistä käy selvästi ilmi, mitä tietoja ja missä tarkoituksessa voidaan luovuttaa samoin kuin tietoihin oikeutettujen piiri (ks. PeVL 60/2010 vp, s. 5 ja siinä mainitut lausunnot PeVL 42/2010 vp, s. 3, PeVL 14/2002 vp, s. 2—5 ja PeVL 74/2002 vp, s. 4—5).

Ehdotus ei nähdäkseni täytä perustuslakivaliokunnan vaatimuksia ottaen huomioon, ettei tietosisältöjä ole täsmällisesti määritelty ja että tietojen saantioikeus on sidottu tarpeellisuuden vaatimukseen.

Juha Lavapuro
professori