OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
Julkisoikeuden yksikkö
LsN Johannes Heikkonen

15.1.2019

*Eduskunnan työ- ja tasa-arvovaliokunnalle*

# HE 93/2018 VP HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI JULKISISTA REKRYTOINTIPALVELUISTA JA OSAAMISEN KEHITTÄMISPALVELUISTA,ALUEIDEN KEHITTÄMISEN JA KASVUPALVELUJEN RAHOITTAMISESTA, YKSITYISISTÄ TYÖNVÄLITYSPALVELUISTA SEKÄ TALOUDELLISEEN TOIMINTAAN MYÖNN

Eduskunnan työ- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitussa asiassa. Oikeusministeriö on lausunut eri vaiheissaan esityksen osa-alueista, mutta ei ole arvioinut kokonaisuudessaan nyt hallituksen esityksessä säädettäväksi esitettyä kokonaisuutta. Lausunnossa on pyritty huomioimaan se, että perustuslakivaliokunta antaa esityksestä lausunnon työ- ja tasa-arvovaliokunnalle. Lausuntonaan oikeusministeriö esittää seuraavaa.

## *Esityksen valtiosääntöiset kiinnekohdat*

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esitystä on tarkasteltu valtiosääntöisesti niin perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädetyn työllisyyden edistämistä koskevaan velvoitteen, 124 §:ssä säädetyn julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan säännöksen, perustuslain 6 §:stä johtuvien yhdenvertaisuusvaatimuksen, 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän suojan ja 21 §:ssä säädettyjen oikeusturvaa koskevien vaatimusten kannalta.

Oikeusministeriön lausunnossa on tarkasteltu esityksen suhdetta perustuslain 124 §:n vaatimuksiin, perustuslain 6 §:stä johtuviin yhdenvertaisuusvaatimuksiin, henkilötieto-

| Käyntiosoite | Postiosoite | Puhelin | Faksi | Sähköpostiosoite |
|---|---|---|---|---|
| Eteläesplanadi 10<br>HELSINKI | PL 25<br>00023 VALTIONEUVOSTO | 02951 6001 | 09 1606 7730 | oikeusministerio@om.fi |

jen suojaa koskevaan sääntelyyn sekä perustuslain 21 §:ään kiinnityviin oikeusturvaa koskeviin kysymyksiin ennen kaikkea esityksen muutoksenhakuun liittyvien ulottuvuuksien kannalta.

*Julkisen hallintotehtävän antaminen palvelutuottajalle*

Perustuslain 124 §:n kannalta on arvioitava erityisesti niitä esitykseen sisältyviä julkisia hallintotehtäviä, joita sen mukaan olisi mahdollista antaa yksityisille palveluntuottajille. Näistä säädetään 1. lakiehdotuksen 3-4 ja 10-13 §:issä. Tehtävät sisältävät laajan joukon erilaisia tehtäviä rekrytointipalvelujen, osaamisen kehittämispalvelujen ja muiden palvelujen tuottamisesta aina asiakkaan palveluprosessiin liittyviin tehtäviin, joihon sisältyvät muun muassa asiakkaan palvelutarpeen arvioimisen ja ohjaamisen palvelut, työnhakijan informoimiseen liittyvät tehtävät sekä työllistymissuunnitelman laatimisen ja sen toteutumisen seurannan.

Perustuslain 124 §:ssä asetettuun lailla säätämisen vaatimukseen sisältyy, että tehtävien siirtoa koskevan sääntelyn on oltava riittävän täsmällistä. Koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on kuitenkin voitava järjestää joustavasti eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla, voidaan hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätää tai päättää myös lain nojalla. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin (HE 1/1998 vp, s. 179/I).

Esityksen perustelujen mukaan maakunnan toimivalta antaa tehtäviä palveluntuottajan hoidettavaksi perustuisi lakiin. Esityksen perustelujen mukaan julkisia rekrytointipalveluja ja osaamisen kehittämispalveluja koskevissa säännöksissä määriteltäisiin joka maakunnassa vähintään tarjolla oleva minimipalveluvalikoima, mutta ei määriteltäisi tyhjentävästi koko palveluvalikoimaa, joita maakunnat voisivat tarjota edistääkseen työnhakijoiden työllistymistä. Maakunnilla olisi harkintavaltaa palvelujen järjestämisessä, mikä saattaisi tarkoittaa sitä, että palveluvalikoima voisi vaihdella maakunnittain.

Esityksen perustelujen valossa jää jossain määrin epäselväksi, onko tarkoituksena, että maakuntien olisi mahdollista muita kuin laissa säädettyjä minimipalveluja järjestäessäänkin antaa myös näitä tehtäviä palveluntarjoajien hoidettaviksi. Tältä osin on korostettava, että julkisen hallintotehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan on perustuttava riittävän täsmällisesti säädettyyn lakiin.

Esityksessä on varsin laajasti käsitelty palveluntuottajien käytön tarkoituksenmukaisuutta kyseessä olevien tehtävien kohdalla. Lähtökohtana tältä osin voidaan pitää sitä, että tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täyttyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla. Koska niiden tehtävien kirjo, joita esityksen perusteella on mahdollista antaa muulle kuin viranomaiselle, on varsin laaja, vaihtelee myös tarkoituksenmukaisuuden perustelujen laajuus esityksessä varsin merkittävästi. Esimerkiksi työvoimakoulutus on palvelu, joka hankitaan jo nykyisellään kokonaan koulutuspalvelujen tuottajilta, eikä kyseisen järjestelyn tarkoituksenmukaisuutta ole perusteltu juuri tätä

laajemmin. Ainoastaan työnvälitys ja ammatinvalinta- ja uraohjaus ovat palveluja, jotka TE-toimistot nykyisellään hoitavat pääasiassa itse. Palveluntuottajien hyödyntämisen tarkoituksenmukaisuutta ammatinvalinta- ja uraohjauksessa ja työnvälityksessä on esityksessä korostettu erityisesti tilanteessa, jossa palveluntuottajalla on jonkun toimialan tai työnhakijaryhmän työllistämiseen liittyvää erityisosaamista tai esimerkiksi jos se on tarkoituksenmukaista palvelujen alueellisen saatavuuden turvaamiseksi.

Asiakkaan palveluprosessiin liittyvien tehtävien siirtoa voidaan pitää merkittävimpänä laissa muulle kuin viranomaiselle mahdollisesti annettavana tehtävänä. Voimassa olevassa lainsäädännössä asiakkaan palveluprosessiin liittyvät tehtävät on säädetty viranomaisen hoidettavaksi, vaikkakin palveluprosessiin liittyviä asiantuntija-arviointeja on nykyisellääkin ostettu palveluntuottajilta.

Esityksessä on katsottu, että työnhakijan palveluprosessiin liittyvät toimet ovat lähtökohtaisesti enemmän tosiasiallista toimintaa ja sisältävät vain poikkeuksellisesti yksilöiden asemaan vaikuttavien hallintopäätösten tekemistä. Esimerkkeinä hallintopäätöksestä esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on mainittu hallintopäätös kieltäytymisestä laatia työnhakijalle työllistymissuunnitelma sekä päätös palvelun tarjoamatta jättämisestä, jos palveluntuottaja ja työnhakija eivät pääsisi yhteisymmärrykseen tarjottavista palveluista. Molempien kohdalla palveluntuottaja tekisi asiasta kirjallisen päätöksen. Tällä on keskeinen yhteys myös oikeusturvan toteutumiseen. Ehdotetun 40 §:n mukaan palveluntuottajan päätökseen saisi aina hakea oikaisua maakunnalta. Palveluntuottajan päätös olisi siten saatettavissa viranomaisen ratkaistavaksi.

Palveluntuottaja ei voisi hoitaa työnhakijaksi rekisteröimistä tai rekisteröimisen epäämistä eikä päättää työnhakijan työnhakua, koska mainituilla seikoilla on suora yhteys henkilön oikeuteen saada työttömyysetuutta. Maakunta ei voisi siirtää palveluntuottajalle myöskään kasvupalvelukoulutuksen opiskelijavalintaan liittyvien päätösten tai palvelun keskeyttämistä koskevien päätösten tekemistä.

Edellytyksenä julkisen hallintotehtävän siirtämiselle on perustuslain 124 §:n mukaan myös se, että tehtävän siirto ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perustuslain 124 §:n esitöiden mukaan säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistamisen kannalta on perustuslakivaliokunnan käytännössä tarkasteltu kysymyksiä hallinnon yleislakien soveltamisesta, virkavastuusta, sääntelyn yleisestä tarkkuudesta ja muusta asianmukaisuudesta, hallintotehtävää hoitavien henkilöiden sopivuudesta ja pätevyydestä sekä toiminnan valvonnasta (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 49—50 ja siinä mainitut lausunnot).

Palveluntuottajan tulisi noudattaa julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan hallinnon yleislakeja, kuten hallintolakia, kielilakia (423/2003) ja henkilötietolakia (523/1999). Näiden soveltamisesta ei säädettäisi ehdotetussa laissa, koska mainitut lait tulevat niiden omien soveltamisalasäännösten perusteella noudatettaviksi yksityiseen, joka hoitaa julkisia hallintotehtäviä. 1. lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentissa säädettäisiin kuitenkin viranomaisen

toiminnan julkisuudesta annetun lain ja arkistolain (831/1994) soveltamisesta palveluntuottajaan sen hoitaessa ehdotetun lain mukaisia tehtäviä. Lisäksi 2 momentissa säädettäisiin virkavastuuta koskevien säännösten soveltamisesta palveluntuottajan palveluksessa olevaan henkilöön hänen suorittaessaan ehdotetussa laissa tarkoitettuja tehtäviä. Palveluntuottajan vastuu kattaisi rikosoikeudellisen virkavastuun ja vahingonkorvausoikeudellisen vastuun.

Oikeusturvaan liittyviä seikkoja on käsitelty keskeisesti lausunnossa edellä muutoksenhakua koskevassa jaksossa. Esityksessä ei henkilöiden pätevyyden osalta ole katsottu tarpeelliseksi säätää palveluntuottajan palveluksessa olevien henkilöiden koulutusta tai asiantuntemusta koskevista vaatimuksista, koska alalla ei ole kelpoisuus- tai pätevyysvaatimuksia. Esityksen perustelujen mukaan maakunnan tulisi asettaa tarjouspyynnössä tai palveluntuottamista koskevissa ehdoissa palvelun tuottamiselle laadulliset kriteerit, joihin kuuluu muun muassa palveluntuottajan henkilöstön osaamisen varmistaminen.

Valvontaa koskevista seikoista ehdotetaan säädettävän alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevassa laissa, joka ei ole osa nyt käsiteltävää esitystä. Lakiehdotuksen 36 §:n mukaan maakunnan tulee laatia omavalvontaohjelma, jossa on määritettävä, miten kasvupalvelujen tuottaminen, saatavuus ja laatu sekä asiakkaiden yhdenvertaisuus varmistetaan siitä riippumatta, tuottaako palvelun maakunta tai muu palveluntuottaja. Omavalvontaohjelmassa on lisäksi todettava, miten kasvupalvelujen tuottamista, laatua sekä yhdenvertaisuutta seurataan ja miten havaitut puutteellisuudet korjataan. Edellä mainitun lakiehdotuksen 37 §:n mukaan maakunnan kasvupalvelujen järjestämisen ja tuottamisen valvonta kuuluisi Valtion lupa- ja valvontavirastolle.

*Yhdenvertaisuus*

1.lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettävän erityisesti nuorille tarkoitetuista palvelupisteistä. Nuorilla tarkoitettaisiin tässä yhteydessä kaikkia alle 30-vuotiaita. Myös esitykseen sisältyvään velvollisuuteen arvioida työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun tarve liittyy ikään perustuvaa sääntelyä. Alle 25-vuotiaiden kohdalla tarve työllistymistä edistävään monialaiseen yhteispalveluun tulisi arvioida viimeistään kuuden kuukauden yhdenjaksoisen työttömyyden jälkeen, kun muiden kohdalla arvio olisi tehtävä viimeistään 12 kuukauden yhdenjaksoisen työttömyyden jälkeen.

Perustuslakivaliokunta on työllisyyslainsäädännön yhteydessä pitänyt vallitsevaa nuorisotyöttömyystilannetta eräiden muiden seikkojen ohella hyväksyttävänä perusteena alle 25- vuotiaiden erilliskohtelulle silloin, kun kysymys on ollut tiukempien ehtojen asettamisesta nuorten henkilöiden työmarkkinatuen saamiselle (PeVL 17/1996 vp, PeVL 46/2002 vp). Vastaavasti perustuslakivaliokunta on katsonut lausunnossaan (PeVL 11/2010 vp), että tavoite ehkäistä työttömyyden pitkittymistä edistämällä erityisesti nuorten vastavalmistuneiden sijoittumista työmarkkinoille on ollut taantuman aikana hyväksyttävä peruste alle 25-vuotiaiden erityiskohtelulle. Perustuslakivaliokunta on toistanut kantansa viimeksi lausunnossaan PeVL 19/2018 vp, kun se katsoi, ettei työttömyysturvalain muutosta koskeneen hallituksen esityksen sisältämä 25 vuoden ikäraja ollut ristiriidassa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kanssa.

Esityksen perustelujen mukaan valittu sääntelymalli jättäisi edellä kuvatuin tavoin maakunnille harkinnanvaraa sen suhteen mitä palveluja he järjestäisivät. Palvelutasojen välille mahdollisesti muodostuvia eroja voidaan tältä osin tarkastella myös yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on kunta- ja palvelurakenneuudistusta sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen kokonaisuudistusta arvioidessaan pitänyt tärkeänä, että uudistusta toimeenpantaessa kiinnitetään vakavaa huomiota maan eri osissa olevien kuntien asukkaiden yhdenvertaiseen kohteluun ja heidän tosiasiallisiin mahdollisuuksiinsa saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 36—41 ja 44—45, PeVL 67/2014 vp ja PeVL 37/2006 vp, s. 2—3).

Nyt käsillä olevassa esityksessä säädetään minimipalvelutasosta, jolla pyritään toteuttamaan perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyjä julkiselle vallalle asetettuja velvollisuuksia. Kyseisissä palveluissa ei ole kyse saman tyyppisistä subjektiivisista oikeuksista kuin edellä kuvatun valinnanvapauslakia koskevien palvelujen kohdalla, vaan palvelut kiinnittyvät valtiosääntöisesti ennen kaikkea julkisen vallan edistämisvelvollisuuteen. Esityksen perustelujen mukaan minimipalvelutasosta pidemmälle meneviä palvelujen avulla olisi mahdollista pyrkiä maakunnallisesti huomioimaan kunkin alueen työnhakijoiden ja työnantajien tarpeet. Erot maakuntien palveluvalikoimissa olisivat esityksen perustelujen mukaan siten seurausta maakuntien itsehallinnollisesta asemasta ja siihen tyypillisesti kuuluvasta harkintavallasta.

*Henkilötietojen suoja*

Yleisenä huomiona voidaan todeta, että hallituksen esityksen valmistelun ajankohtana henkilötietojen käsittelyyn on yleislakina vielä sovellettu henkilötietolakia, joka on kumottu 1.1.2019 voimaan tulleella tietosuojalailla (1050/2019). Tietosuojalaki täydentää eräiltä osin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (yleinen tietosuoja-asetus), jota alettiin soveltaa 25. toukokuuta 2018. Henkilötietojen käsittelyä liittyisi erityisesti 1. lakiehdotuksessa tarkoitettuun toimintaan.

Esityksen 1. lakiehdotuksessa säädettäisiin julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista, joiden hakijana tai saajana voisi olla henkilöasiakkaita. Lakiehdotuksen säännöksissä tarkoitettujen palveluiden suunnitteluun ja tarjoamiseen liittyy myös näitä asiakkaita koskevien henkilötietojen käsittelyä.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut muun muassa kansallista tietosuojalakiehdotusta koskevassa lausunnossaan PeVL 14/2018 vp tarvetta kansalliseen henkilötietojen käsittelyä koskevaan erityislainsäädäntöön. Lausunnossa perustuslakivaliokunta on tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen johdosta tarkistanut aiempaa kantaansa henkilötietojen suojan kannalta tärkeistä sääntelykohteista.

Perustuslakivaliokunnan mielestä henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla.

Perustuslakivaliokunnan mielestä lähtökohtaisesti riittävää on, että henkilötietojen suojaa ja käsittelyä koskeva sääntely on yhteensopivaa tietosuoja-asetuksen kanssa. Myös sääntelyn selkeyden vuoksi kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi ja rajata sellaisen säätäminen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa.

Esityksen perusteluissa ei tehdä yleisellä tasolla selkoa kansallisen liikkumavaran käytöstä eikä siitä, mikä tietosuoja-asetuksen säännös olisi henkilötietojen käsittelyn ensisijaisena oikeusperusteena. Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus edellyttää, että käsittelyllä on yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukainen oikeusperuste ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen osalta 9 artiklan mukainen peruste. Kansallinen yleistä tietosuoja-asetusta tarkentava lainsäädäntö on mahdollista, kun henkilötietojen käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan eli silloin, kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, tai kun käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Tarkentava lainsäädäntö voi sisältää täydentävää sääntelyä esimerkiksi käsiteltävien henkilötietojen tyypin tai rekisteröityjen osalta, henkilötietojen luovuttamisen osalta, taikka erityisiä säännöksiä tietosuoja-asetuksen säännösten soveltamisen mukauttamiseksi määrittelemällä täsmällisemmin tietojenkäsittely- ja muita toimenpiteitä koskevia erityisiä vaatimuksia. Valmisteltaessa kansallista henkilötietojen käsittelyyn liittyvää sääntelyä on arvioitava, voidaanko ehdotettuja lainsäädäntötoimenpiteitä toteuttaa yleisen tietosuoja-asetuksen kansalliselle lainsäädännölle jättämän liikkumavaran puitteissa. Asetuksen säännöksiä tai määritelmiä ei lähtökohtaisesti saa toistaa kansallisessa lainsäädännössä. Asetusta ei myöskään saa selittää kansallisella sääntelyllä eikä asetuksen termejä muotoilla uudelleen. Asetuksen suoraan sovellettavia säännöksiä ei myöskään saa täydentää kansallisessa lainsäädännössä asetettavilla lisäedellytyksillä. Esityksen 1. lakiehdotuksen säännökset vaikuttaisivat olevan yleisen tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa.

Esityksen perusteluissa on sen sijaan arvioitu erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen (terveystiedot) osalta soveltuvaa oikeusperustetta. Esityksen 1. lakiehdotuksen 11 §:n perustelujen mukaan käsiteltävistä henkilötiedoista osa voisi olla myös yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun erityiseen henkilötietoryhmään kuuluvia tietoja (terveystiedot). Näiden henkilötietojen käsittelyä liittyisi esityksen valossa erityisesti henkilöasiakkaan palveluntarpeen arviointiin, jonka osalta esityksen perusteluissa viitataan yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklaan. Esityksessä on katsottu, että asiaa on syytä arvioida ns. profilointia koskevien säännösten valossa siitä huolimatta, että kyseessä ei ole 22 artiklassa tarkoitettu automatisoitu päätöksenteko. Perustelujen mukaan kyseessä olisi automaattinen henkilötietojen käsittely, joka määrittää henkilölle ensisijaisesti tarjottavia palveluita. Perusteluissa kiinnitetään myös huomiota tietosuoja-asetuksen vaatimukseen, jonka mukaan automaattinen päätöksenteko ei saa perustua erityisiin henkilötietoryhmiin kuten terveystietoihin, mistä poikkeuksena ovat 9 artiklan 2 kohdan a ja g alakohdassa tarkoitetut tilanteet. Esityksen mukaan digitaaliseen palveluntarpeen arviointiin liittyisi yhtenä elementtinä myös työkyvyn arviointia, johon liittyisi jossain määrin terveystietojen käsittelyä.

Sovellettavina oikeusperusteina esityksessä on terveystietojen osalta arvioitu 9 artiklan 2 kohdan a ja g alakohtaa. Esityksessä tuodaan esiin, että näistä a alakohta soveltuu huonosti viranomaisen henkilötietojen käsittelyyn, ja sovellettavaksi oikeusperusteeksi on valittu g alakohta, jossa edellytetään, että käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä jäsenvaltion lainsäädännön nojalla. Esityksessä tällainen tärkeää yleistä etua koskeva syy olisi työllisyyden edistäminen, tarkemmin rekisteröidyn työllistymisen edistäminen. Lisäksi 2 kohdan g alakohdassa edellytetään, että käsittely on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Valittu oikeusperuste vaikuttaa tarkoituksenmukaiselta.

Edellä selostetun profilointiin liittyvän terveystietojen käsittelyn ohella esityksen valiokuntakäsittelyn aikana olisi kuitenkin syytä kiinnittää huomiota myös yleisemmin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelyn osalta sääntelyn tarkkarajaisuuteen. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota sääntelyn tarpeeseen silloin, kun henkilötietoja käsittelee viranomainen (PeVL 15/2018 vp, s. 38-39). Perustuslakivaliokunta on tarkentanut myös arkaluontoisten tietojen käsittelyä koskevaa kantaansa. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien terveystietojen osalta olisi edellä mainitun valossa syytä arvioida vielä ainakin 4 §:n 2 momenttia, 8 §:n 1 momenttia, 11 §:n 2 momenttia ja 12 §:n 2 momenttia siltä osin ovatko käsittelyn kriteerit perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tasolla (ks. esim. PeVL 1/2018 vp; PeVL 17/2018 vp). Osassa säännöksistä käsittelyn kriteeri on asetettu korkeammalle tasolle (esim. 9 § 1 mom. 4 kohta ja 3 momentti sekä 38 ja 39 §). Lisäksi 17 §:n 2 momentissa psykologisten arviointimenetelmien käyttämiselle on asetettu edellytykseksi asiakkaan suostumus.

Esityksen 28 §:n 3 momentissa olevan henkilörekisteririkokseen tehdyn viittauksen osalta olisi syytä myös huomioida tietosuojalain kanssa samanaikaisesti voimaan tulleet rikoslain muutokset.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 38 §:ssä on viitattu mahdollisuuteen luovuttaa 1 ja 2 momentissa tarkoitetut tiedot myös konekielisessä muodossa tai teknisen käyttöyhteyden avulla. Säännökseen ei sinänsä ole huomauttamista, huomioiden perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan laissa säätämisen tarpeesta silloin, kun henkilötietoja luovutetaan mm. teknisen käyttöyhteyden avulla. Tältä osin on kuitenkin syytä huomioida eduskunnassa vireillä oleva hallituksen esitys laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 284/2018 vp), jossa ehdotetaan, että jatkossa teknisistä käyttöyhteyksistä säädettäisiin yleislaissa silloin, kun on kyse viranomaisten välisestä tietojen luovuttamisesta (1 momentti). Yksityisten palveluntuottajien osalta edellytettäisiin kuitenkin kyseisen esityksen mukaan edelleen laissa säätämistä kussakin yksittäistapauksessa erikseen (2 momentti). Säännöstä on siten syytä arvioida valiokuntakäsittelyn aikana siinä tapauksessa, että tiedonhallintalakia koskeva esitys hyväksyttäisiin eduskunnassa ensin.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 39 §:ssä säädettäisiin työnhakijaa koskevien tietojen julkaisemisesta. Ensinnäkin on syytä huomata, että kun kyse on henkilötietojen luovuttamisesta viranomaispalvelun välityksellä, henkilötietojen luovuttamiseen sovelletaan pääsääntöisesti, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 3 momentissa säädetään. Mahdollisista poikkeuksista on säädettävä nimenomaisesti. Ehdotetun pykälän 1 momentti koskisi tietojen julkaisemisesta verkkopalvelussa. Ehdotetun momentin mukaan tiedot on julkaistava muodossa, josta työnhakija ei ole tunnistettavissa. Perustelujen mukaan työnhakijasta ei julkaistaisi esimerkiksi nimeä, ikää ja osoitetietoja, eikä edes asuinpaikkakuntaa. Tältä osin on kuitenkin syytä huomata, että verkkopalvelussa julkaistavat tiedot olisivat yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja henkilötietoja siitä huolimatta, että perusteluissa mainitut yksilöivät tiedot poistettaisiin, ja voisivat kokonaisuutena antaa henkilöstä hyvinkin yksityiskohtaisia tietoja koulutus- ja työtaustasta riippuen. Lisäksi olisi syytä kiinnittää huomiota perustuslakivaliokunnan linjaukseen, joka koskee henkilötietojen julkistamista julkisena tietopalveluna (PeVL 65/2014 vp, s. 4/ II—5/I, PeVL 32/2008 vp s. 2/I—3/II sekä s. 3/I). Esityksessä tarkoitettujen tietojen sisältö ja sääntelykonteksti poikkeavat tuolloin arvion kohteena olleesta, mutta toisaalta perustuslakivaliokunta on esittänyt samansuuntaisen linjauksen myös sähköisestä asiointipalvelusta (PeVL 2/2017 vp). Esityksen perusteluista jää jossain määrin epäselväksi, minkälaisesta verkkopalvelusta olisi kysymys. Joka tapauksessa 2 momentti hieman viittaisi siihen, että verkkopalvelussa voisi rekisteröidyn suostumuksella julkaista muitakin kuin 1 momentissa tarkoitettuja tietoja.

Pykälän 2 momentti koskisi muiden kuin 1 momentissa tarkoitettujen tietojen julkaisemista tai luovuttamista työnantajalle. Näiden luovuttaminen edellyttäisi aina työnhakijan suostumusta. Ehdotetun momentin mukaan lisäksi työnhakijan terveydentilaa koskevia tietoja saisi luovuttaa työnantajalle vain työnhakijan nimenomaisella suostumuksella. Perustelujen mukaan säännöksessä ei nykytilasta poiketen enää edellytettäisi nimenomaisen suostumuksen olevan kirjallinen, ja perustellaan muutosta 9 artiklan 2 kohdan a alakohdalla, jossa ei ole vaatimusta suostumuksen kirjallisuudesta. Tältä osin on syytä kiinnittää huomiota yleisen tietosuoja-asetuksen 7 artiklan mukaisiin suostumuksen edellytyksiin, jotka koskevat kaikkia henkilötietojen käsittelytilanteita, joissa käsittelyn perusteena on rekisteröidyn suostumus. Pykälän 2 momentista jää epäselväksi, mitä eroa ensimmäisessä ja toisessa virkkeessä tarkoitetulla suostumuksella olisi. Joka tapauksessa tietosuoja-asetuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaan, jos tietojenkäsittely perustuu suostumukseen, rekisterinpitäjän on pystyttävä osoittamaan, että rekisteröity on antanut suostumuksensa henkilötietojensa käsittelyyn. Vaikkakin nimenomainen suostumus voi olla mahdollista antaa muutoinkin kuin kirjallisesti, 7 artiklan 1 kohdan vaatimusta sovelletaan myös sellaiseen tilanteeseen.

*Muutoksenhaku*

1. Lakiehdotuksen 8 luvussa säädettäisiin muutoksenhausta siten, että 40 §:ssä säädettäisiin oikaisuvaatimuksesta ja valituksesta, ja 41 §:ssä valituksesta koskien työnhakijaksi rekisteröimisen epäämistä.

Lakiehdotuksen mukaan maakunnan tietyistä päätöksistä ei olisi lainkaan muutoksenhakuoikeutta (40 §:n 3 momentti) tai se olisi rajoitettu ainoastaan oikaisuvaatimukseen (40 §:n 4 momentti). Valituskielto on poikkeus perustuslain 21 §:ssä säädetystä oikeudesta hakea muutosta, minkä vuoksi siitä on säädettävä lailla ja se on aina perusteltava. Lakiehdotukseen sisältyvä muutoksenhakukieltoa koskeva säännös ei näytä kyseessä olevien päätösten ja asioiden luonteen, ehdotuksessa esitettyjen perustelujen ja perustuslakivaliokunnan linjausten (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, PeVL 2/2017 vp, PeVL 15/2015 vp ja PeVL 32/2012 vp) valossa ongelmalliselta. Myöskään viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvominen tai soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistaminen eivät asiassa esitetyn perusteella näyttäisi edellyttävän muutoksenhakumahdollisuutta kyseisiin päätöksiin.

Oikaisuvaatimuksen jälkeisen valituskiellon (40 §:n 4 momentti) osalta oikeusministeriö toteaa edellä lausutun lisäksi, että perustuslain 21 §:n säännökset eivät myöskään estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia niissä turvattuihin oikeuksiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta kulloinkin kyseessä olevan oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa. Perustuslain kannalta hyväksyttävistä muutoksenhakuoikeuden rajoituksista on mahdollista säätää lakiin otettavilla yksilöidyillä muutoksenhakukielloilla (ks. esim. PeVL 17/2018 vp).

Oikeusministeriö kiinnittää vielä huomiota siihen, että ehdotetun 40 §:n 3 momentissa puhutaan yhtäältä maakunnan päätöksestä ja toisaalta sen ratkaisusta. Lakiehdotuksen perusteluista ei selvästi käy ilmi, olisivatko maakunnan kyseiset ratkaisut sellaisia hallintopäätöksiä, jotka voisivat tulla muutoksenhaun piiriin. Mikäli näin on, selkeytyisi säännös, jos ehdotuksessa käytetty sana *ratkaisu* korvattaisiin *päätöksellä*.

Ehdotetussa 41 §:ssä säädettäisiin oikeudesta hakea muutosta maakunnan työnhakijaksi rekisteröimisen epäämistä koskevaan päätökseen sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnalta, jonka päätökseen puolestaan haetaan muutosta vakuutusoikeudelta.

Oikeusministeriö toteaa aluksi, että hallintoasioiden muutoksenhaussa ei tulisi olla erilaisten hallintoasioiden kesken perusteettomia eroja. Samankaltaisissa asioissa muutoksenhakumenettelyn tulisi siten olla mahdollisimman samanlainen (ks. HE 230/2014 vp). Oikeusministeriön näkemyksen mukaan työnhakijaksi rekisteröimisen epäämistä koskevissa asioissa ei ole kysymys sosiaalivakuutusetuusasioista, joiden mukainen muutoksenhaku voimassaolevassa lainsäädännössä noudattelee 41 §:ssä ehdotettua muutoksenhakumenettelyä. Muutoksenhaku nyt kysymyksessä olevissa asioissa tulisikin toteuttaa ehdotetun 40 §:n mukaisesti. Lakiehdotuksen perustelut ovat näiltä osin hyvin niukat ja puutteelliset. Mikäli muutoksenhaku on kuitenkin perusteltua toteuttaa lakiehdotuksessa ehdotetussa muodossa, tulee säännöksen 1 momentissa todeta, että päätökseen saa hakea muutosta valittamalla. Lisäksi 2 momenttia on täydennettävä siten, että siinä todetaan, että jos maakunta ei voi oikaista päätöstä *kaikilta osin*, sen on – – käsiteltäväksi.

2. lakiehdotuksen 68 §:ssä säädettäisiin rakennerahastohankkeiden muutoksenhausta. Rakennerahasto-ohjelman sähköisen EURA 2014 seurantajärjestelmän käyttäminen ensi

vaiheen muutoksenhaussa (oikaisuvaatimusmenettely) ei näyttäisi lakiehdotuksen perustelujen valossa ongelmalliselta, vaikka ehdotus poikkeaakin olennaisesti oikaisuvaatimuksen tekemisen osalta tavanomaisesta oikaisuvaatimusmenettelystä.

Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtävän jatkovalituksen osalta ehdotetussa 3 momentissa todettaisiin, että hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee tuen maksamisen keskeyttämistä tai lopettamista taikka tuen takaisinperintää saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Hallinto-oikeuden muuhun päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Jatkovalitusta koskeva säännös tulee muotoilla lakiehdotuksessa ehdotetusta poikkeavasti seuraavasti: *hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.* Ehdotetun säännöksen 4 momentista puuttuu kokonaan jatkovalitusta koskeva säännös, joka tulee lisätä siihen edellä esitetyssä muodossa. Jatkovalitussäännös voidaan vaihtoehtoisesti sijoittaa omaksi momentikseen, jolloin se koskee keskitetysti kaikkia säännöksessä mainittuja hallinto-oikeuden päätöksiä.

Lakiehdotuksen 72 §:ssä säädettäisiin muutoksenhausta maakunnan, työ- ja elinkeinoministeriön ja Uudenmaan kuntayhtymän tekemiin päätöksiin, jotka koskevat yleiskatteellisista varoista tai kansallisista varoista rahoitettua tukea. Ehdotettu muutoksenhakusääntely noudattelee edellä 68 §:n yhteydessä mainittua. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtävän jatkovalituksen osalta oikeusministeriö viittaa edellä lausumaansa ja toteaa, että jatkovalitussäännösten tulee olla yhdenmukaisia. Näin ollen säännös tulee muotoilla myös 72 §:ssä seuraavasti*: hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.*

Ehdotetun pykälän 4 momentissa säädettäisiin yksilöidysti päätöksistä, joita koskisi muutoksenhakukielto. Kuten edellä on 1. lakiehdotuksen osalta (40 §) todettu, on valituskielto poikkeus perustuslaissa säädetystä oikeudesta hakea muutosta, minkä vuoksi siitä on säädettävä lailla ja se on aina perusteltava. 72 §:n 4 momentin muutoksenhakukieltoa koskeva säännös ei näytä kyseessä olevien päätösten ja asioiden luonteen, ehdotuksessa esitettyjen perustelujen ja perustuslakivaliokunnan linjausten (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, PeVL 2/2017 vp, PeVL 15/2015 vp, PeVL 32/2012 vp, PeVL 63/2010 vp ja PeVL 16/2000 vp) valossa ongelmalliselta.

Oikeusministeriö kiinnittää lopuksi huomiota siihen, että eduskunnassa on parhaillaan käsiteltävänä hallituksen esitys laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 29/2018 vp). Ehdotuksen mukaan valituslupasäännös olisi lähtökohtana muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen (ks. myös PeVL 50/2018 vp). Edellä mainittu uusi prosessilaki (HOL) edellyttää myös hallintolainkäyttölakia koskevien viittausten muuttamista myöhemmin.