OIKEUSMINISTERIÖ

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Heini Färkkilä

8.9.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta (HE 87/2020 vp) ja hallituksen esitys eduskunnalle työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun hallituksen esityksen (HE 87/2020 vp) täydentämisestä (HE 114/2020 vp)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa.

Hallituksen esityksessä (HE 87/2020 vp ja sitä täydentävässä esityksessä HE 114/2020 vp) ehdotetaan säädettäväksi määräaikaisesta ja alueellisesti rajatusta kokeilusta, jossa kokeilussa mukana olevat kunnat vastaisivat kokeilualueilla julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden tarjoamisesta lakiehdotuksessa tarkemmin määriteltäville työttömille. Laki olisi voimassa kaksi ja puoli vuotta 1.1.2021–30.6.2023. Kokeilun tavoitteena on saada tietoa siitä, koheneeko vaikeimmassa työmarkkina-asemassa olevien työllisyys, jos valtion työvoima- ja elinkeinotoimistojen palvelujen järjestämisvastuu siirrettäisiin kunnille. Kokeiluista saatavaa tietoa hyödynnettäisiin päätöksenteossa kokonaistaloudellisesti kestävän työllisyyden hoidon mallin rakentamiseksi ja työllisyysasteen nostamiseksi.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa. Oikeusministeriö kiinnittää lausunnossaan huomiota erityisesti seuraaviin:
- esitysten valmistelu ja sääntelyn selkeys
- kokeilualueen asiakkaaksi kuuluminen
- kielelliset oikeudet
- kokeilun valvonta
- tietosuojasääntely

Esityksen valmistelusta ja sääntelyn selkeydestä

Esitystä 87/2020 vp ei ole sen valmistelun aikana lähetetty lausuntokierrokselle, vaan sen sijasta esitysluonnos oli internetissä otakantaa.fi -palvelussa kaikkien kommentoitavissa noin kuukau-

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

den ajan. Valmisteleva ministeriö lähetti tästä tiedon ministeriöistä ainoastaan valtiovarainministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle ja opetus- ja kulttuuriministeriölle. Lisäksi valmisteleva ministeriö järjesti kuulemistilaisuuden kunnille, Kuntaliitolle, työmarkkinajärjestöille ja eri sidosryhmille. Täydentävä esitys ei ole ollut lausuntokierroksella.

Kumpikaan esityksistä ei ole ollut oikeusministeriössä lausuttavana, eikä oikeusministeriö ole siten kommentoinut esityksiä ennen valiokuntakäsittelyä. Esitykset on tarkastettu lakiteknisesti oikeusministeriön laintarkastusyksikössä.

Täydentävä esitys muuttaisi alkuperäistä esitystä merkittävästi: esityksen 25 pykälästä vain 5 säilyisi ennallaan, 20 muutettaisiin tai poistettaisiin ja lisättäisiin 3 uutta. Täydentävällä esityksellä mm. muutettaisiin toimivaltaiseksi viranomaiseksi kokeilualueen kunta, ei kokeilualue. Kokeilualueella ei olisi täydentävän esityksen myötä tehtäviä tai toimivaltuuksia.

Perustuslain 71 § ei näin laajamittaisen täydentävän esityksen antamista rajoita, vaan ainoa edellytys on, että täydentävällä esityksellä ja aiemmalla esityksellä tulisi olla selvä keskinäinen asiayhteys (HE 1/1998 vp). Näin laaja esityksen täydentäminen on kuitenkin poikkeuksellista. Täydentävästä esityksestä puuttuvat lisäksi säätämisjärjestysperustelut, ja alkuperäisen esityksen säätämisjärjestysperustelut eivät monilta osin enää täsmää täydentävässä esityksessä ehdotettuun.

Lausuntovaiheen puutteellisuuden lisäksi huomio kiinnittyy esityksen ja sitä täydentävän esityksen muodostamaan haastavasti ymmärrettävään sääntelykokonaisuuteen. Myös perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että sääntelyn kohderyhmän tulee kyetä ilman vaikeuksia soveltamaan säännöksiä. Valiokunta on korostanut myös, että sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa. Esimerkiksi perustulokokeilua koskevassa lausunnossaan valiokunta katsoi, että sääntelystä ei yksiselitteisesti ja selvästi ilmene se perusteluissa painotettu seikka, ettei kokeilu heikennä siihen valittavien henkilöiden sosiaaliturvaetuuksien nykytasoa, minkä vuoksi sääntelyä oli syytä selkeyttää ja täsmentää ainakin säännöksellä siitä, että eri etuusjärjestelmien yhteensovittaminen satunnaisotantaan perustuvan kokeilun puitteissa ei saa johtaa sosiaaliturvaetuuksien tason heikentymiseen (PeVL 51/2016 sekä siinä viitatut PeVL 60/2014 vp ja PeVL 45/2016 vp). Oikeusministeriö esittää harkittavaksi vastaavanlaisen palvelujen tasoon liittyvän säännöksen lisäämistä lakiin.

Oikeusministeriö on tässä lausunnossaan käsitellyt alkuperäisen esityksen ja täydentävän esityksen muodostamaa kokonaisuutta sellaisena kuin se täydentävän esityksen myötä muodostuu.

Kokeilulainsäädännön reunaehdoista

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on käsitelty kokeilulainsäädännön hyväksyttävyyttä perustuslain 6 §:n kannalta useaan otteeseen, minkä vuoksi tässä yhteydessä ei ole tarpeen laajasti selostaa perustuslain 6 §:n sisältöä ja mahdollisuuksia poiketa siitä. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta, mikäli kokeilulle on osoitettavissa hyväksyttävä tavoite (ks. esim. PeVL 20/2012 vp ja PeVL 58/2001 vp sekä niissä viitatut lausunnot). Yhdenvertaisuusperiaatteesta ei johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn ja kokeilu saattaa ainakin joissakin rajoissa muodostaa sellaisen hyväksyttävän perusteen, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voi-

daan tinkiä alueellisessa suhteessa (PeVL 42/2010 vp, PeVL 11/2002 vp ja PeVL 58/2001 vp). Valiokunta on kytkenyt kokeilun hyväksyttävyyden myös nimenomaisesti tietojen ja kokemuksien hankkimiseen tiettyjen suunnitteilla olevien uudistusten vaikutuksista (PeVL 19/1997 vp).

Perustuslakivaliokunta on kokeiluluonteista lainsäädäntöä arvioidessaan korostanut perusoikeussääntelyyn yleisesti kohdistuvaa lailla säätämisen vaatimusta ja todennut sen ulottuvan myös yhdenvertaisuusperiaatteeseen. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä kokeilulakien säätämistä on pidetty perustuslain mukaisena niissä tapauksissa, joissa kokeilulla on hyväksyttävä tavoite, kokeilun aikana sovellettavat muusta lainsäädännöstä poikkeavat säännökset annetaan lailla, kokeilusääntely on oikeasuhtaista, kokeilualueesta ja siihen osallistuvista säädetään lailla, kokeilusääntely ei ole syrjivää, on voimassa vain lyhyen ajan ja kokeilun tulosten arviointi on asianmukaisesti järjestetty. (esim. PeVL 44/2017 vp, PeVL 24/2017 vp, PeVL 51/2016 vp, PeVL 20/2012 vp).

Kokeilun hyväksyttävän tavoitteen, oikeasuhtaisuuden, voimassaolon ja kokeilun tulosten arvioinnin asianmukaisen järjestämisen osalta lakiehdotuksen voidaan katsoa täyttävän pääpiirteissään mainitut edellytykset. Kokeilun tavoite vastaa perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettua velvoitetta edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Vastaavan kaltaisia kokeiluja on järjestetty Suomessa aiemminkin. (esim. PeVL 24/2017 vp ja PeVL 20/2012 vp).

Oikeusministeriö kuitenkin kiinnittää perustuslain 6 §:n näkökulmasta huomiota seuraaviin seikkoihin:

Kokeilualue ja kokeiluun osallistuvat

Kuntien muodostamista kokeilualueista säädettäisiin lailla, mutta laissa ei määriteltäisi kokeilualuetta. Oikeusministeriö esittää lisättäväksi 3 §:n 1 momenttiin maininnan ”Alueet, joilla kokeillaan 1 §:ssä tarkoitetulla tavalla palveluiden järjestämistä työ- ja elinkeinotoimistojen sijasta (kokeilualueet), ovat:” Nyt lakiehdotuksesta puuttuu säännös siitä, mitä kokeilualueet ovat. Kokeilualueet muodostuisivat yhdestä tai useammasta kunnasta.

Kunnan kuuluminen kokeilualueeseen perustuisi vapaaehtoisuuteen. Esitys perustuu hakuprosessissa valittuihin kuntiin. Lisäksi valtio vastaisi laissa tarkoitettujen tehtävien hoidon kustannuksista rahoitusperiaatteen mukaisesti ja siten kuin 17 §:ssä säädettäisiin valtion rahoituksesta kokeilualueille, minkä vuoksi sääntely ei ole ongelmallinen kunnallisen itsehallinnon kannalta (PL 121 §).

Yhdenvertaisuus ja henkilön kuuluminen kokeilujoukkoon

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että lailla säätämisen vaatimus on tullut ottaa huomioon esimerkiksi kokeilualueen määrittelyssä säätämällä kokeilualueesta ja siihen osallistuvista laissa tai sitomalla päätöksenteko lain tasolla riittävän täsmällisesti määriteltyihin kriteereihin (PeVL 44/2017 vp, PeVL 58/2001 vp, s. 2/II, PeVL 19/1997 vp, s. 2).

Lakiluonnoksen 4 §:n 1 momentin mukaan kokeilualueen kunnan asiakkaita (eli kokeilujoukko) olisivat työttömät työnhakijat, työllistettynä olevat ja työllistymistä edistävissä palveluissa olevat työnhakijat, joiden kotikunta on kyseisessä kunnassa ja jotka: 1) eivät täytä työttömyysturvalain 5 luvun 2 §:n 1 momentissa tai 6 §:n 1 momentissa säädettyjä ansiopäivärahan saamisen edellytyksiä; tai 2) ovat alle 30-vuotiaita, maahanmuuttajia tai vieraskielisiä henkilöitä. Edelleen 4 §:n

2 momentin mukaan kokeilualueen kunnan asiakkaita olisivat 1 momentissa tarkoitettuihin asiakasryhmiin kuuluvat, jotka tämän lain voimaan tullessa ovat ilmoittautuneet työttömäksi työnhakijaksi tai kokeilun aikana ilmoittautuvat työttömäksi työnhakijaksi ja jotka TE-toimisto siirtää kokeilualueen kunnan asiakkaaksi.

Kokeiluun kuuluminen perustuisi siten lain säännöksiin ja siihen, että TE-toimisto siirtäisi mainitut edellytykset täyttävät henkilöt kokeilualueen kunnan asiakkaiksi (5 §:n 1 mom.) Kuitenkin 5 §:n 2 ja 3 momentti mahdollistavat työ- ja elinkeinotoimistolle harkintavaltaa siitä, siirtääkö se tiettyjä henkilöitä kokeilualueen kunnan asiakkaaksi vai ei: TE-toimisto voisi siirtää kokeilualueen kunnan asiakkaaksi myös henkilön, joka viimeistään seitsemän päivän kuluttua työnhaun käynnistämisestä tai työnhaun muutoksen ilmoittamisesta kuuluu 4 §:ssä tarkoitettuun asiakasryhmään. TE-toimisto voisi myös perustellusta syystä jättää asiakkaan siirtämättä kokeilualueen kunnan asiakkaaksi. Perusteltuna syynä voitaisiin perustelujen mukaan pitää sitä, että asiakkaan työttömyys on lyhytaikaista, sen päättymisajankohta on etukäteen tiedossa ja ettei asiakas työttömyytensä aikana tosiasiassa ehdi saada palvelua ennen työnhakunsa päättymistä. Lisäksi perusteltuna syynä asiakkaan kuntakokeiluun siirtämättä jättämiselle voidaan pitää sitä, että asiakas haluaa käyttää kielellisiä oikeuksiaan.

Säätämisjärjestysperusteluissa on todettu, että kokeilun kohderyhmään kuuluvat kaikki alle 30-vuotiaat, kaikki maahanmuuttajat ja kaikki vieraskieliseksi itsensä ilmoittavat työttömät työnhakijat ja työllistymistä edistävissä palveluissa olevat. Edelleen kohderyhmään kuuluminen määräytyisi henkilöön liittyvästä syystä (ikä, kieli, maahanmuuttajatausta, kotikunta) laissa säädetyllä tavalla. Säätämisjärjestysperusteluissa ei ole tehty selkoa ehdotetusta TE-toimiston oikeudesta siirtää tai olla siirtämättä tällainen henkilö kokeilualueen kunnan asiakkaaksi perustuslain 6 §:n kannalta.

Perustuslain 6 §:n näkökulmasta voidaan pitää ongelmallisena sitä, että työ- ja elinkeinotoimistolla olisi harkintavaltaa sen suhteen, siirtääkö se henkilön kokeilualueen kunnan asiakkaaksi vai ei. Henkilön kuuluminen kokeiluun ei siten perustuisi suoraa lakiin, eikä myöskään hakemukseen tai laissa säädettyihin selkeisiin kriteereihin. Näin ollen vaikuttaa siltä, että henkilöiden eri asemaan asettaminen ei perustuisi suoraa lakiin, vaan osittain TE-toimiston yksittäistapaukselliseen harkintaan.

Valiokunta on samantapaisessa sääntely-yhteydessä kuitenkin todennut sääntelyn väljyyttä koskevaa puutetta lieventävän esimerkiksi se, että kokeiluluvat myönnetään koulutuksen järjestäjän hakemuksesta (PeVL 70/2002 vp, s. 3/II). Kokeilualueen kunnan asiakkaaksi kuuluminen ei kuitenkaan perustuisi hakemukseen, vaan siitä säädettäisiin laissa. TE-toimiston harkintavalta siitä, siirtääkö se henkilöä kokeilualueen asiakkaaksi vai ei näyttäytyy perustuslain 6 §:n ja lailla säätämisen vaatimuksen näkökulmasta ongelmallisen avoimeksi. (ks. myös esim PeVL 44/2017 vp ja 70/2002 vp)

Edelleen huomionarvoista on se, että lailla säädettäisiin, että kyseisten henkilöryhmien osalta kunnat järjestävät alueellaan tiettyjä palveluja ja antavat tiettyjä lausuntoja TE-toimiston asemesta kokeilun ajan (1 §). Kokeilulailla siten poikettaisiin kyseisten kuntien ja henkilöryhmien osalta TE-toimistojen lakisääteisistä tehtävistä. Ehdotettu 5 § vaikuttaa kuitenkin sisältävän TE-toimistolle toimivallan poiketa päätöksellään ehdotetusta 4 §:stä, jossa säädetään kokeilualueen kunnan asiakkaaksi kuulumisesta. TE-toimiston harkintavalta olisi sidottu ainoastaan siihen, että on olemassa perusteltu syy tai että henkilö viimeistään seitsemän päivän kuluttua työnhaun käynnistymisestä tai muutoksen ilmoittamisesta kuuluu 4 §:ssä tarkoitettuun asiakasryhmään.

Huomionarvoista on lisäksi se, että koska lailla siirrettäisiin kunnille tietyt TE-toimiston tehtävät kokeilun ajaksi tiettyjen henkilöiden kohdalta, onko varmaa, että henkilö, jota ei siirretä kunnan asiakkaaksi, saisi näitä laissa tarkoitettuja palveluita TE-toimistolta? Tämä ei käy esityksen perusteella tarpeeksi selvästi ilmi.

Esityksessä viitatussa aiemmassa kokeilulaissa säädettiin, että TE-toimisto ohjaa henkilön kunnan asiakkaaksi. Nyt tämä on muotoiltu siten, että TE-toimisto siirtää henkilön kunnan asiakkaaksi, ja siirtoon liittyy harkintavaltaa. Lakiehdotuksen valossa vaikuttaa kuitenkin siltä, että tuo aiempi muotoilu ”ohjaa” olisi parempi, koska henkilöt siirtynevät kunnan asiakkaiksi jo suoraa lain nojalla kuuluessaan säädettyyn henkilöryhmään. Lisäksi terminologista epäselvyyttä siirtämisen ja ohjaamisen välillä on useassa kohdin (esim. 6 §:n 1 mom. ja 25 §:n 2 mom.)

Yhdenvertaisuus ja voimaantulo

Täydentävässä esityksessä todetaan, että uudet kokeilualueet on huomioitava kyseisen TE-toimiston toimistokohtaisessa yhteistoimintaneuvotteluesityksessä. Yhteistoimintamenettelyjen käyminen siten, että nämä kokeilualueet voisivat kokonaisuudessaan aloittaa toimintansa suunnitellusti 1.1.2021 on aikataulullisesti haastavaa. Tässä esitetyssä arviossa huomio kiinnittyy yksityisten palveluita tarvitsevien asemaan. Oikeusministeriö painottaa, että palveluita tarvitsevien on kuuluessaan kokeilualueen kunnan asiakkaaksi saatava palveluita välittömästi lain tullessa voimaan ja heidän siirtyessään kokeilualueen kunnan asiakkaaksi, eivätkä he voi joutua verrokkiryhmään kuuluvia huonompaan asemaan puutteellisten täytäntöönpanotoimien vuoksi.

Siirtymäsäännökset ja yhdenvertaisuus

Asiakkaiden ohjaaminen kokeiluun päättyisi 31.3.2023 eli kolme kuukautta ennen lain voimassaoloajan päättymistä. Ehdotuksessa ei ole kuitenkaan arvioitu ja selostettu kokeilun päättymisen vaikutusta palveluita saaviin henkilöihin, myöskään perustuslain 6 §:n näkökulmasta. Esityksessä ei ole käsitelty sitä, mitä tapahtuu kokeilun päättyessä 30.6.2023 esimerkiksi suunnitelmille, käynnissä oleville työkokeiluille ja kuntoutuksille. Esimerkiksi työkokeilu voi kestää jopa 12 kuukautta.

Kielelliset oikeudet

Ehdotetussa laissa säädetään kokeilusta tiettyjen henkilöryhmien asiakkuuden siirtämisestä TE-toimistolta kokeilualueen kuntaan, jossa henkilöllä on kotikunta. Valtion viranomaisena toimivilla TE-toimistoilla on kielilain 10 §:n 1 momentin mukaan velvollisuus palvella asiakkaitaan suomeksi ja ruotsiksi. Kuntien osalta kielilain 10 §:n 1-2 momentissa säädetään, että kaksikielisen kunnan viranomaisissa jokaisella on oikeus käyttää suomea tai ruotsia ja että yksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa käytetään kunnan kieltä. Kaksikielisissä kunnissa asuvien asiakkaiden kielelliset oikeudet säilyisivät kokeilun myötä muuttumattomina ja heillä olisi edelleen oikeus asioida suomeksi tai ruotsiksi. Yksikielisesti suomenkielisissä kunnissa asuvien ruotsinkieliseen kielivähemmistöön kuuluvien oikeudet kuitenkin heikkenisivät suhteessa heidän oikeuksiinsa TE-toimiston asiakkaina.

Ehdotetun lain 5 §:n 3 momentin mukaan TE-toimistolla on mahdollisuus jättää asiakkaan siirto tekemättä, jos siirtämättä jättämiselle on perusteltu syy. Perusteltuna syynä esityksen mukaan olisi esimerkiksi se, että asiakas haluaa käyttää kielellisiä oikeuksiaan. Kielivähemmistöön kuuluvalta pyydettäisiin suostumus kokeilualueen kunnan asiakkaaksi siirtämiselle, jos hänen kotikuntansa olisi yksikielinen. Hänellä olisi tuolloin mahdollisuus jäädä TE-toimiston.

Perustuslain 6 §:n mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan mm. kielen perusteella. Perustuslain 17 §:ssä säädetään oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin. Pykälän 2 momentin tarkoituksena on turvata molempien kieliryhmien tosiasiallinen tasavertaisuus. Kielelliset perusoikeudet edellyttävät paitsi kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista muun muassa yhteiskunnallisten palvelujen järjestämisessä (HE 309/1993 vp).

Kokeilun tavoitteena on selvittää, miten kokeilun asiakasryhmän työllisyyspalvelujen vaikuttavuus ja asiakastyytyväisyys kehittyisivät, kun palvelut järjestää valtion sijasta kokeilualueen kunta. Kokeilualueen kunnan asiakasryhmään kuuluvalla ei olisi perustelujen mukaan oikeutta hakea palvelua muualta kuin kotikunnastaan toisin kuin TE-toimiston asiakkaalla. Tavoitteena on myös työllisyysasteen nostaminen ja heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisen edistäminen.

Yksittäisen kokeiluryhmään kuuluvan henkilön asemasta katsottuna osallistuminen kokeiluun voisi vaikuttaa myönteisesti hänen työllistymismahdollisuuksiin ja tätä myöten hänen henkilökohtaiseen toimeentuloon. Kielellisten oikeuksien toteutumista on arvioitava niiden yksikielisessä ja suomenkielisessä kokeilualueen kunnassa asuvien ruotsinkieliseen kielivähemmistöön kuuluvien henkilöiden osalta, jotka kuuluvat kokeiluryhmään, mutta eivät voi ottaa osaa kokeiluun äidinkielensä vuoksi. Tulisi myös arvioida, voiko yksittäinen henkilö suostumuksen perusteella luopua kielellisistä oikeuksistaan saadakseen mahdollisuuden osallistua kokeiluun, josta voi olla hänen työllistymiselleen ja toimeentulolleen myönteisiä vaikutuksia.

Oikeusministeriö pitää ongelmallisena sitä, että TE-toimiston mahdollisuudesta jättää 5 §:n 3 momentin nojalla siirtämättä henkilö kunnan asiakkaaksi, jos tämä haluaa käyttää kielellisiä oikeuksiaan, ei ole säännöstä, vaan tämä on mainittu ainoastaan perusteluissa esimerkinomaisesti ja tätä koskeva päätös perustuu TE-toimiston yksittäistapaukselliseen harkintaan.

Valvonta

Perusteluissa todetaan, että uutena elementtinä verrattuna aikaisempaan kokeilulakiin (HE 51/2017 vp, PeVL 24/2017 vp) ehdotetaan kokeilualueiden valvonnan järjestämistä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoon (23 §). Kyseessä olisi tälle viranomaiselle uusi tehtävä ja toimivaltuus.

Valvonnan kohde

Ehdotetun 23 §:n 1 momentin mukaan AVI valvoisi työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämiskokeilua. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että säännöksen tulisi koskea kokeilussa velvollisuudeksi säädettyjen tehtävien toteuttamista eikä järjestämiskokeilua (vrt. 23 §:n 5 momentti). Säätämisjärjestysperusteluiden mukaan valvonta kohdistuisi perusoikeusherkkiin asioihin, joita ovat työttömyysturvaan liittyvät asiat toimeentulon turvaamisen kannalta, henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus ja asiakkaiden yhdenvertaisuus.

Kokeilualueen valvonta

Valvontasäännös näyttäytyy epäselvänä ja epätarkkana. Aluehallintovirasto voisi velvoittaa kokeilualueen noudattamaan antamaansa määräystä uhalla, että toiminta keskeytetään osittain tai kokonaan tai antaa kokeilualueelle huomautuksen vastaisen toiminnan varalle. Kuitenkaan laissa ei säädettäisi kokeilualueelle mitään velvollisuuksia. Hallinnollisia seuraamuksia ei ole tarkoituk-

senmukaista osoittaa kokeilualueelle, jolle laissa ei säädettäisi mitään tehtäviä tai toimivaltuuksia. Kokeilualue ei myöskään voisi syyllistyä pykälässä todettuihin laiminlyönteihin. Vaikuttaa siltä, ettei pykälässä tulisi mainita kokeilualuetta lainkaan.

Hallinnolliset seuraamukset

Aluehallintovirasto voisi velvoittaa kunnan tai kokeilualueen noudattamaan 2 momentissa tarkoitettua määräystä puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta uhalla, että toiminta keskeytetään osaksi tai kokonaan.

Säännös mahdollistaisi sen, että kunnan laissa säädetty toiminta määrättäisiin keskeytettäväksi, mutta kyseiset tehtävät olisivat edelleen lailla säädetty kunnan velvollisuudeksi sekä kunnan hoidettavaksi. Kunta olisi lisäksi osa kokeilualuetta ja sopimus kokeilualueiden ja työ- ja elinkeinoministeriön välillä olisi määräyksestä huolimatta edelleen voimassa. Valvonnan johdosta annetulla hallinnollisella seuraamuksella ei poistettaisi kunnan velvollisuutta näiden tehtävien hoitoon ja järjestämiseen ja esimerkiksi henkilötietojen käsittelyyn.

Lakiehdotuksen perusteella jää epäselväksi, millä tavalla tällaisessa tilanteessa turvataan yksilöiden oikeus saada heille laissa turvattuja palveluita, jotka ehdotetulla lailla olisi siirretty kunnille kokeilun ajaksi, sekä yhdenvertaisuus kokeiluryhmään kuulumattomien kanssa. Oikeusministeriö korostaa, että tällaisten hallinnollisten seuraamusten seurauksena yksilöiden yhdenvertaisuus ei saa vaarantua, ja lain mukaan on oltava selvää, miten tällaisissa kuvatuissa tilanteissa palvelujen saatavuus turvataan.

Arkaluonteiset henkilötiedot ja erityislainsäädännön tarve

Kokeilulakiehdotuksessa tarkoitettujen tehtävien järjestämiseen ja tuottamiseen liittyisi henkilötietojen käsittelyä. Hallituksen esityksessä HE 87/2020 vp on kiinnitetty huomiota tarpeeseen arvioida erityislainsäädännön tarpeellisuutta EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Perusteluista ei ilmene tarkemmin, mistä tällaisia uhkia ja riskejä on arvioitu aiheutuvan. Esityksen perusteluissa (s. 81) säätämisen tarve johdetaan lähinnä siitä, että työnhakijaa koskevat tiedot ovat yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia henkilötietoja. Lisäksi tietojen arkaluonteisuutta perustellaan sillä, että nämä tiedot ovat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 25 kohdan nojalla salassa pidettäviä. Oikeusministeriö kuitenkin yhtyy hallituksen esityksen 87/2020 arvioon siitä, että kokeilulakiehdotuksessa tarkoitettuun henkilötietojen käsittelyyn sisältyisi myös arkaluonteisten tietojen käsittelyä, ja pitää tästä syystä ehdotettua sääntelyä tarpeellisena. Arkaluonteisten tietojen käsittelyä liittyisi ainakin kokeilualueen kunnan asiakkaan velvollisuuteen antaa tietoja, jotka voisivat oikeusministeriön käsityksen mukaan sisältää pitkällekin yksityiselämän suojaan ulottuvia tietoja.

Täydentävän lakiehdotuksen 21 §:n 1 momenttiin sisältyy säännös, jonka mukaan kokeilualueen kunnan asiakkaan velvollisuuteen antaa tietoja kokeilualueen kunnalle sovellettaisiin, mitä työttömyysturvalain 11 luvun 2 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään velvollisuuteen tietojen ilmoittamisesta TE-toimistolle. Oikeusministeriö pitää ehdotettua viittaussäännöstä riittävän tarkkarajaisena sääntelynä, ottaen huomioon, että mainitun työttömyysturvalain pykälän 4 momentissa täsmennetään 3 momentissa tarkoitetut olosuhteiden muutokset tyhjentävästi, joskin luettelo sisältää myös avoimen ”muun vastaavan muutoksen olosuhteissa”. Joka tapauksessa luettelossa täsmennetään ne arkaluonteiset tiedot, joita asiakkaan olisi annettava. Oikeusminis-

teriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ehdotetun 21 §:n 2 momentin osalta jää epäselväksi, voisiko sen nojalla luovutettaviin tietoihin sisältyä myös arkaluonteisia tietoja. Joka tapauksessa ehdotettu tiedonluovutussäännös on muotoiltu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön valossa väljästi.

Rekisterinpitäjä ja henkilötietojen käsittelijä

EU:n yleinen tietosuoja-asetus jättää oikeusministeriön käsityksen mukaan jäsenvaltioille liikkumavaraa siltä osin, täsmennetäänkö rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä laissa. Toisaalta perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lailla säätämiseen puolestaan kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasääntely on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/I). Viranomaisen henkilötietojen käsittelyn olisi kytkeydyttävä viranomaiselle laissa säädettyihin tehtäviin ja toimivaltuuksiin. Oikeusministeriön arvion mukaan erityisesti rekisterinpitäjästä on perusteltua säätää silloin, kun rekisterinpitäjä on viranomainen tai kun rekisterinpitäjästä voisi olla epäselvyyttä, huomioiden rekisterinpitäjälle kuuluvan vastuun henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta tietosuoja-asetuksen perusteella. Sen sijaan henkilötietojen käsittelijällä ei ole samanlaista vastuuta tietosuoja-asetuksen nojalla, eikä tietosuoja-asetus myöskään mahdollista rekisterinpitäjän vastuun siirtämistä henkilötietojen käsittelijälle, mutta rekisterinpitäjä voi suoraan tietosuoja-asetuksen nojalla delegoida tehtäviään henkilötietojen käsittelijälle. Tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu henkilötietojen käsittelijä toimii aina rekisterinpitäjän lukuun ja tämän antamien ohjeiden mukaisesti. Henkilötietojen käsittelijän täsmentäminen laissa voisi kuitenkin olla perusteltua esimerkiksi, jos viranomaista ilman täsmennystä voitaisiin pitää rekisterinpitäjänä.

Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 8 kohdan mukaan henkilötietojen käsittelijällä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun. Lakiehdotuksen 19 §:n 1 momentissa säädettäisiin siitä, että kokeilualueen kunta on tietosuoja-asetuksen 28 artiklassa tarkoitetussa käsittelijän vastuussa asiakastietojärjestelmässä käsittelemistään tiedoista. Kokeilualueen kunta ei tulisi TE-toimistojen asiakastietojärjestelmän rekisterinpitäjäksi, vaan rekisterinpitäjistä säädetään erikseen. Kokeilualueen kunnalla olisi velvollisuus käyttää tehtävien järjestämisessä ja tuottamisessa työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 luvun 1 §:ssä tarkoitettua asiakastietojärjestelmää.

Oikeusministeriö toteaa, että voimassa olevan lainsäädännön valossa on selvää, että TE-toimisto on asiakastietojärjestelmän rekisterinpitäjä, eikä tästä ole tarpeen säätää uudelleen. Oikeusministeriön arvion mukaan pelkästään se, että laissa asetetaan viranhaltijoille pääsy tai tallennusvelvollisuus asiakastietojärjestelmään, ei ole ratkaisevaa henkilötietojen käsittelijän aseman määräytymisen kannalta. Henkilötietojen käsittelijäksi määritellyn tulee myös tietosuoja-asetuksen tarkoittamalla tavalla tosiasiallisesti käsitellä henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun. Jos näin on tosiasiallisesti, oikeusministeriöllä ei ole huomautettavaa ehdotettuun ratkaisuun, joskaan viranomaisen määritteleminen toisen viranomaisen lukuun toimivaksi henkilötietojen käsittelijäksi ei ole kovin tyypillistä. Esitysten valossa se kuitenkin näyttäisi kytkeytyvän tehtävän siirtoon, jolloin ehdotettu ratkaisu voi olla perusteltu. Joka tapauksessa ehdotetun 19 §:n sanamuotoa olisi syytä arvioida vielä tarkemmin mietintövaliokunnassa sen varmistamiseksi, että sen säännökset ovat tietosuoja-asetuksen salliman sääntelyliikkumavaran puitteissa sekä toisaalta tarpeen suhteessa yleislainsäädäntöön. Tältä osin on syytä kiinnittää myös huomiota

siihen, että tietosuoja-asetuksen mukaista sääntelyliikkumavaraa on jo osittain käytetty tietosuojalain (1050/2018) 35 §:ssä henkilötietojen käsittelyyn liittyvän salassapitovelvollisuuden osalta (tietosuoja-asetuksen 28 artiklan 3 kohdan b alakohta).