Erityisasiantuntija Joni Rehunen

Perustuslakivaliokunnalle

HE 40/2024 VP; HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE TYÖTTÖMYYSKASSOJEN TEHTÄVIEN LAAJENTAMISTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Työttömyyskassojen tehtävistä ja toiminnasta säädetään työttömyyskassalaissa (603/1984). Esityksessä ehdotetaan työttömyyskassalain 1 §:ssä säädettyjen työttömyyskassojen tehtävien muuttamista siten, että työttömyyskassoille annettaisiin mahdollisuus tarjota jäsenilleen työllisyyttä tukevia palveluita. Työttömyyskassa voisi tarjota työnvälitystä, tietoa-, neuvonta- ja ohjauspalveluita, asiantuntija-arviointeja, valmennuksia sekä muita näihin verrattavissa olevia palveluita jäsentensä työllisyyden tukemiseksi. Esityksen tavoitteena on edistää työttömyyskassaan kuuluvien työttömien työllistymistä ja työttömyysuhan alla olevien työssä pysymistä

Esityksen mukaan työttömyyskassan tarkoituksena olisi työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitetun ansioturvan ja muiden työttömyysturvalaissa tarkoitettujen etuuksien ja korvausten järjestäminen jäsenilleen. Työllisyyttä tukevat palvelut olisivat kassan järjestämää lisäpalvelua jäsenilleen.

Työttömyyskassan tarjoamat palvelut olisivat yksityistä työvoimapalvelua, jolla ei korvattaisi julkisia työvoima- ja yrityspalveluita. Esityksellä ei luoda kassoille uutta lakisääteistä tehtävää, vaan palvelujen tarjoaminen perustuisi vapaaehtoisuuteen. Työttömyyskassa voisi itse kassan kokouksen päätöksellä päättää, ryhtyykö se järjestämään työllisyyttä tukevia palveluita. Päätösvalta palveluiden tarjoamisesta olisi siis kassan jäsenillä. Palvelut rahoitettaisiin kassan omin varoin.

Kassan jäsenelle palveluihin osallistuminen olisi vapaaehtoista. Palvelun laiminlyönti ei voisi johtaa etuuden menetykseen eikä osallistumisesta maksettaisi korotusosia tai kulukorvauksia. Palvelun ajalta maksettaisiin työttömyysetuutta samoin edellytyksin kuin muulloinkin työnhakijan ollessa työtön.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:n, 18 §:n 2 momentin ja 124 §:n kannalta. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös Kansainvälisen työjärjestö ILO:n yleissopimuksen nro 181 ja merityöyleissopimuksen sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta.

Oikeus työhön

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Työllisyyden edistämistä koskeva

perustuslain 18 §:n 2 momentin säännös on luonteeltaan julkiseen valtaan kohdistuva perustuslaillinen toimeksianto. Säännöksessä ei oteta kantaa työllisyyden hoidossa käytettävään keinovalikoimaan, vaan siinä jätetään julkiselle vallalle merkittävästi harkintavaltaa siitä, miten työllisyyttä voidaan parhaiten edistää. Työllisyyden edistämisvelvollisuus merkitsee myös sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmien muodostuminen. (HE 309/1993 vp.).

Esityksen tavoitteena on laajentaa sitä keinovalikoimaa, joka yhteiskunnalla on käytettävissä työllisyyden edistämisen tehtävässä ja jokaisen oikeutta työhön koskevan oikeuden turvaamisessa. Kyseessä olisi yksityisluonteinen vapaaehtoinen toiminta, joka ei olisi julkisen vallan ohjauksessa. Perustuslain 18 §:n 2 momentin näkökulmasta julkisen vallan rooli olisikin mahdollistaa lainsäädännöllä työttömyyskassojen osallistuminen työllisyyden edistämiseen. Esityksen vaikutukset työllisyyteen on arvioitu vähäisiksi. Kyse olisi kuitenkin uudesta välineestä työllisyyden edistämisen kokonaisuudessa, minkä vuoksi ja mahdollisesta vähäisestä vaikuttavuudesta huolimatta ehdotusta on pidettävä yhdenmukaisena perustuslain 18 §:n 2 momentin julkiselle vallalle annetun toimeksiannon kanssa.

Kansainväliset velvoitteet

Työnvälitystä sääntelee erityisesti yksityisiä työnvälitystoimistoja koskeva Kansainvälisen työjärjestö ILO:n yleissopimus (nro 181) vuodelta 1997. Merialaa koskee merityöyleissopimus, joka sisältää sekä julkista että yksityistä merivälitystä ja merenkulkijoiden työllisyyden edistämistä koskevia määräyksiä.
Yksityisellä työvoimapalvelulla, jollaisesta työttömyyskassojen kohdalla olisi kysymys, tarkoitetaan työ- ja elinkeinoviranomaisesta riippumattomia yksityisen tai oikeushenkilön tarjoamia työnvälityspalveluja ja muita työnhakuun liittyviä palveluja sekä työvoiman vuokrausta. ILO:n yleissopimuksissa on sitouduttu työnvälityksen maksuttomuuteen.

ILO:n yleissopimuksen 181 kannalta ehdotuksissa on kyse lähinnä sopimuksen 1 artiklan a) ja c) kohtien tarkoittamista työvoimapalveluista. Artiklan 1 a) kohdassa kyse on työtarjousten ja työhakemusten yhteensovittamisesta ilman että työttömyyskassa ottaa vastaan toimeksiantoja työnantajilta ja c) kohdassa muista työnhakuun liittyvistä toimivaltaisen viranomaisen työnantajien ja työntekijöiden edustavimpien järjestöjen kanssa käymien neuvottelujen perusteella määrittämiä palveluja, esimerkiksi tiedon tuottaminen, jotka eivät suoranaisesti liity työtarjousten ja työhakemusten yhteensovittamiseen. Lisäksi yleissopimuksen 7 artiklan 2 kohta mahdollistaa tehtäväksi poikkeuksen maksukiellosta, mikäli työntekijöiden etu sitä vaatii. Toimivaltainen viranomainen voi neuvoteltuaan työnantajien ja työntekijöiden edustavimpien järjestöjen kanssa hyväksyä tiettyjen työntekijäryhmien sekä yksityisten työnvälitystoimistojen tarjoamien määrättyjen palvelujen osalta poikkeuksia.

Ehdotukset ovat yhteensopivia ILOn yleissopimuksen 181 ja merityöyleissopimuksen vaatimusten kanssa. Tietoa avoimista työpaikoista olisi saatavilla sekä työttömyyskassojen jäsenille ja myös kassoihin kuulumattomille maksuttomasti. Ehdotetuista palveluista on neuvoteltu työnantajien ja työntekijöiden edustavimpien järjestöjen kanssa.

Julkinen hallintotehtävä

Työttömyyskassat eivät ole viranomaisia, vaan yksityisoikeudellisia toimijoita, jotka ovat työttömyyskassalain 1 §:n 1 momentissa määritelty keskinäisen vastuun perusteella toimiviksi yhteisöiksi, joiden tarkoituksena on työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitetun ansioturvan ja siihen liittyvien ylläpitokorvausten järjestäminen jäsenilleen.

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. Säännöksen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle (PeVM 10/1998 vp, s. 35, HE 1/1998 vp, s. 178). Perustuslain esitöiden mukaan julkisella hallintotehtävällä viitataan ”verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä”. Säännöksen soveltamisala on avoin ja se kattaa sekä viranomaiselle entuudestaan kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille (HE 1/1998 vp, s. 179).

Julkinen hallintotehtävä ei ole käsitteenä tarkkarajainen. Julkisen hallintotehtävän käsite on suurelta osin muodostunut perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön myötä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt esimerkiksi kokonaisuutena tarkastellen meripelastustoimea (PeVL 24/2001 vp) ja operatiivisten jätehuoltotehtävien muodostamaa kokonaisuutta (PeVL 58/2010 vp) julkisina hallintotehtävinä. Valtion vientitakuiden myöntäminen on vahvoista yksityisoikeudellisista piirteistään huolimatta julkinen hallintotehtävä (PeVL 2/2001 vp). Yhteishankintayksikkö Hansel Oy:n osalta valiokunta katsoi, että vaikka hankintojen tekemiseen liittyi myös vahvoja yksityisoikeudellisia piirteitä, painottuivat Hanselin tehtävässä yhteishankintayksikkönä julkisen hallintotehtävän piirteet (PeVL 15/2019 vp). Oikeusapu- ja edunvalvontatehtävissä on perustuslakivaliokunnan mukaan niiden järjestämistapa huomioiden kyse julkisen hallintotehtävän piirteitä omaavasta tehtäväkokonaisuudesta, vaikka niissä painottuvat myös yksityiseen etuun ja elinkeinotoimintaan liittyvät näkökohdat. Valiokunta on tällöin antanut merkitystä sille, että kyse on viranomaisen järjestämisvastuulla olevasta lakisääteisestä palvelutehtävästä, jonka toteuttamista voitiin valiokunnan mielestä luonnehtia myös tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi (PeVL 16/2016 vp).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että valtion tukemien asumisoikeusasuntojen asukasvalintaan liittyvät tehtävät (PeVL 5/2021 vp) sekä pörssin ja arvopaperikeskuksen tehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä (PeVL 17/2012 vp). Perustuslakivaliokunnan mielestä luottotietotoiminnan harjoittamista ei taas ole pidettävä julkisena hallintotehtävänä, vaikka toimintaan liittyy julkiselle tehtävällä ominaisia piirteitä ja vaikka erityisesti luonnollisen henkilön maksuhäiriötietojen käsittelyllä on merkittäviä vaikutuksia yksityiselämän suojaan ja henkilön mahdollisuuksiin toimia yhteiskunnassa (PeVL 8/2022 vp).

Käsitellessään hallituksen esitystä eduskunnalle Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä ja siihen liittyviksi laeiksi perustuslakivaliokunta katsoi, että uudella yhtiöllä olisi eräitä tehtäviä, joita ei

tyypillisesti voida pitää julkisina hallintotehtävinä, kuten osatyökykyisten henkilöiden työllistämiseen soveltuva palvelutoiminta. Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi, että Työkanava Oy:lle säädettävissä tehtävissä on tunnistettavissa myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuun julkiseen hallintotehtävään liittyviä piirteitä. Työkanava Oy:lle säädetyt tehtävät liittyvät julkiselle vallalla perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyihin velvoitteisiin edistää työllisyyttä ja turvata jokaiselle oikeus työhön. Tehtävät myös lähenevät tietyiltä osin työ- ja elinkeinotoimistoille säädettyjä viranomaistehtäviä. Koska Työkanava Oy esityksen mukaan käyttäisi itsenäistä päätösvaltaa valitessaan työllistettävät henkilöt työ- ja elinkeinotoimiston sille osoittamista työnhakijoista, yhtiön päätöksillä katsottiin käytännössä olevan yksilöiden oikeutta ja etua koskevia vaikutuksia. (PeVL 6/2022 vp)

Vaikka työttömyyskassoille tarjottavaksi mahdollistettavat palvelut lähenevät joiltain osin julkisena palveluna järjestettäviä työvoimapalveluita, on huomioitava, että kyse ei ole tehtävien siirtämisestä viranomaiselta työttömyyskassoille, eikä työvoimapalveluiden järjestämiseen ylipäätään liity julkisen vallan monopoliaseman yhteiskuntapoliittista traditiota. Esimerkiksi työnvälityspalveluita tarjotaan laajasti yksityisten toimijoiden ja esimerkiksi ammattiliittojen toimesta. Palveluiden järjestämistä ei tyypillisesti ole pidetty julkisena hallintotehtävänä, ellei palvelu perustu julkisyhteisön lakisääteiseen järjestämisvelvollisuuteen. Oikeuskirjallisuudessa on esimerkiksi katsottu, että sosiaalipalvelun tuottamista on pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisen hallintotehtävän hoitamisena silloin, kun palvelu perustuu julkiselle vallalle asetettuun lakisääteiseen toimeksiantoon. Myöskään yksityinen lääkäritoimi ei muodosta perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää, ellei palvelun tarjoaminen perustu ostopalvelusopimuksen perusteella suoritettavaan julkisyhteisön lakisääteiseen järjestämisvelvollisuuteen.[1]

Hallituksen esityksessä on arvioitu, ettei työttömyyskassoille ehdotetuissa tehtävissä olisi kyse julkisesta hallintotehtävästä. Arvioinnissa on painotettu erityisesti tehtävän oikeudellista luonnetta sekä tehtävän suorittamisesta yksilöille aiheutuvia oikeudellisia vaikutuksia ja oikeussuojan tarvetta.

Tehtävän oikeudellista luonnetta tarkasteltaessa on huomioitava, että työttömyyskassoille esitetty palvelutehtävä olisi luonteeltaan vapaaehtoinen tehtävä, jota kassa voi halutessaan tarjota. Kyseessä ei olisi lakisääteinen velvoite palveluiden järjestämiseen. Kyse ei olisi myöskään viranomaisen järjestämisvastuulle kuuluvasta lakisääteisestä palvelutehtävästä, eikä viranomaiselle laissa säädettyjen velvollisuuksien toteuttamisesta. Julkiset työvoimapalvelut ovat nykyisin valtion järjestämisvastuulla ja 1.1.2025 alkaen kuntien järjestämisvastuulla. Työttömyyskassojen järjestämät palvelut eivät korvaisi julkisia työvoimapalveluita. Työttömyyskassojen palvelut eivät olisi julkisia työvoimapalveluita, vaan lähinnä yksityistä työvoimapalvelua, josta säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 12 luvun 4–6 §:ssä ja työvoimapalvelujen järjestämisestä annetun lain (380/2023) 143–144 §:ssä. Työttömyyskassojen tarjoamia palveluita ei myöskään rahoitettaisi julkisilla varoilla.

[1] Keravuori-Rusanen, Marietta. 2008. Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä: valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle, Edita 2008, s. 233.

Tehtävän suorittamista seuraavia oikeudellisia vaikutuksia arvioitaessa on huomioitava, että työttömyyskassan järjestämät palvelut erottaisi julkisista työvoimapalveluista erityisesti se, että palveluihin osallistuminen olisi yksilölle täysin vapaaehtoista. Palvelun laiminlyönti ei voisi johtaa etuuden menetykseen. Palvelun ajalta maksettaisiin työttömyysetuutta työttömyyden perusteella, eikä osallistumisesta maksettaisi työttömyysetuutta korotettuna tai kulukorvauksia osallistumispäiviltä. Toisin sanoen kassan palveluilla ei käytännössä olisi yksilöiden oikeutta ja etua koskevia vaikutuksia. Palveluita olisi myös mahdollista tarjota työssä oleville henkilöille.

Henkilötietojen suoja

Siltä osin kuin palvelujen tarjoaminen edellyttäisi henkilötietojen käsittelyä, ehdotetussa sääntelyssä on otettu huomioon Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus).

Henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä arvioidessaan perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään katsonut, että sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, jossa säädetään oikeudesta yksityiselämän suojaan ja sen osana henkilötietojen suojaan. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen antamisen jälkeen perustusvaliokunta on katsonut, että tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (PeVL 14/2018 vp; PeVL 8/2022). Perustuslakivaliokunta on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta lisäksi edellyttänyt, että hallituksen esityksessä tehdään selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3).

EU-oikeuden periaatteiden mukaan yleistä tietosuoja-asetusta tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan yleisen tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa (PeVL 14/2018 vp, s. 4–5).

Ehdotetuissa uusissa työttömyyskassan palveluissa henkilötietoja käsiteltäisiin yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 momentin a alakohdan mukaisen suostumuksen nojalla. Tähän perusteeseen on päädytty yhtäältä siitä syystä, että työllisyyttä edistävien palvelujen tarjoaminen olisi ehdotuksen mukaan työttömyyskassoille lakiin perustuva, mutta ei velvoittava tehtävä. Ottaen toisaalta huomioon se, että tarkoitettujen palvelujen käyttäminen olisi työttömyyskassan jäsenelle vapaaehtoista, on pidetty perusteltuna sitä, että jäsen voisi itse vaikuttaa siihen, käsitelläänkö hänen henkilötietojaan. Tähän käsittelyperusteeseen ei liity kansallista liikkumavaraa. Näin ollen asetusta täydentävä ja täsmentävä kansallinen sääntely ei ole mahdollista siltä osin kuin on kyse yleisen tietosuoja-asetuksen alaan kuuluvasta kysymyksestä.

Esityksessä on arvioitu suostumuksen soveltumista henkilötietojen käsittelyn perusteeksi erityisesti yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan kohdan 43 valossa. Johdanto-osan kohdassa 43 todetaan, että suostumuksen ei pitäisi olla pätevä oikeudellinen peruste henkilötietojen käsittelylle sellaisessa erityistilanteessa, jossa rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välillä on selkeä epäsuhta. Tämä koskee erityisesti tilannetta, jossa rekisterinpitäjänä on viranomainen ja jossa on sen vuoksi epätodennäköistä, että suostumus on annettu vapaaehtoisesti kaikissa kyseiseen tilanteeseen liittyvissä olosuhteissa.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä suostumuksen käyttöä henkilötietojen käsittelyperusteena ei kuitenkaan ole pidetty täysin poissuljettuna viranomaistoiminnassakaan. Perustuslakivaliokunta on katsonut esimerkiksi etsivää nuorisotyötä leimaavan sellainen palvelun järjestäjän ja tuen tarpeessa olevan nuoren välinen vapaehtoisuuteen perustuva yhteistyösuhde, että kyseisessä sääntelykontekstissa voitiin tukeutua suostumukseen perustuvaan henkilötietojen käsittelyyn, vaikka kyseessä on viranomaistoiminta (PeVL 42/2016 vp). Arvioitaessa suostumuksen soveltumista henkilötietojen käsittelyperusteeksi palvelun vapaaehtoisuudelle on siten perustuslakivaliokunnassa annettu merkittävää painoarvoa. Kyseistä lausuntoa annettaessa yleinen tietosuoja-asetus oli jo annettu ja sen voimaantulo oli tiedossa. Perustuslakivaliokunta onkin lausunnossaan tuonut esiin myös yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan kohdan 43. Valiokunta on siten katsonut, että tarkoitettua epäsuhtaa ei aina vallitse viranomaistoiminnassakaan, antaen merkitystä viranomaisen palvelun luonteelle ja palveluun liittyville olosuhteille.

Työttömyyskassa ei myöskään ole viranomainen vaan yksityisoikeudellinen keskinäisen vastuun perusteella toimiva yhteisö. Kuten aiemmin lausunnossa on kuvattu, työttömyyskassoille esityksessä ehdotetun uuden tehtävän ei katsota sisältävän julkisen vallan käyttöä, eikä kyseessä olisi perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä. Ottaen huomioon työttömyyskassojen palveluihin osallistumisesta yksilölle seuraavat oikeusvaikutukset – ennen muuta se, että sanktioita tai sanktionomaisia vaikutuksia ei olisi eikä palveluihin osallistumiseen toisaalta myöskään liittyisi muita kannustimia kuin itse palvelun piiriin pääsy – voidaan katsoa olosuhteiden mahdollistavan henkilön vapaan valinnan.

Ehdotettavan sääntelyn katsotaan edellä kerrotuin perustein täyttävän yleisen tietosuoja-asetuksen asettamat vaatimukset ja vastaavan siten myös perustuslain yksityiselämän suojaa ja sen osana henkilötietojen suojaa koskevia vaatimuksia sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa.