Olli Mäenpää
12.11.2024

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja valmiuslain muuttamisesta (HE 120/2024 vp)

Säätämisjärjestysperusteluissa esitystä arvioidaan useiden perustuslain säännösten kannalta, jotka määrittelevät oikeusvaltioperiaatetta, henkilötietojen suojaa, Ahvenanmaan itsehallintoa, kunnallista itsehallintoa ja perustuslain säätämisjärjestystä. Jokseenkin merkityksellisinä perusteluissa pidetään perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle säädettyä työllisyyden edistämisvelvollisuutta ja 6 §:ssä säädettyä yhdenvertaisuusperiaatetta. Tässä arviossa keskitytään esityksen arviointiin työllisyyden edistämisen ja viranomaisen tiedonsaantioikeuden valtiosääntöoikeudellisten perusteiden kannalta.

Palkkatuen myöntämisperusteiden rajoittaminen

1. lakiehdotuksen mukaan palkkatukea ei enää olisi mahdollista myöntää kunnalle ja kuntayhtymälle ammatillisen osaamisen parantamiseen. Edelleen olisi kuitenkin mahdollista myöntää palkkatukea kunnille ja kuntayhtymille työnhakijan ikään ja työllistymiseen vaikuttavien taustatekijöiden perusteella 60 vuotta täyttäneen pitkään työttömänä olleen palkkaamiseen ja vamman tai sairauden vuoksi alentuneesti työkykyisen työnhakijan palkkaamiseen.

Ehdotettua sääntelyä voidaan arvioida siltä kannalta, että perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Työllisyyden edistäminen merkitsee yhtäältä sitä, että julkinen valta pyrkii turvaamaan jokaiselle oikeuden työhön, ja toisaalta sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostumista. (HE 309/1993 vp, s. 68, PeVL 19/2018 vp, s. 2, PeVL 44/2000 vp, s. 2, PeVL 17/1995 vp, s. 1–2)

Työllisyyden edistämistä koskeva säännös on luonteeltaan julkiseen valtaan kohdistuva perustuslaillinen toimeksianto. Säännöksessä ei sinänsä oteta kantaa työllisyyden hoidossa käytettävään keinovalikoimaan, joten julkisella vallalla on liikkumavaraa sen harkitsemisessa, miten työllisyyttä voidaan parhaiten edistää. Koska perustuslain 18 §:n 2 momentti ei määrittele keinoja, joilla julkinen valta toteuttaa siinä säädetyt velvollisuutensa, säännöksen ei voida katsoa edellyttävän, että julkinen valta toteuttaa säännöksen mukaiset velvollisuutensa esimerkiksi myöntämällä palkkatukea kunnalle ja kuntayhtymälle ammatillisen osaamisen parantamiseen.

Ehdotettu rajaus harkinnanvaraisen palkkatuen myöntämisperusteeseen vähentäisi perustelujen mukaan julkiselle sektorille myönnetyllä palkkatuella työllistettyjen osuutta palkkatuella työllistetyistä noin 15 prosenttiyksiköllä. Ehdotetulla

muutoksella ei kuitenkaan arvioida olevan merkittäviä pitkän aikavälin työllisyysvaikutuksia. Ehdotus ei myöskään merkitse rajoitusta muihin keinoihin, joilla julkinen valta järjestää työvoimapalveluja. Myös palkkatuki säilyisi edelleen työllistämiskeinona. Ehdotus ei siten muodostu ongelmalliseksi perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle säädettyjen edistämis- ja turvaamisvelvollisuuksien toteuttamisen kannalta.

Viranomaisten tiedonsaantioikeudet

2. lakiehdotuksen 103 a §:n 1 ja 2 momentissa säädettäisiin siinä mainituille viranomaisille oikeus saada salassa pidettäviä tietoja eri rekistereistä ja muilta viranomaisilta, jos tiedot ovat tarpeen niiden tehtävien suorittamista varten. Säännöksessä määritellyn tiedonsaantioikeuden kohteena olisivat lähinnä yksityiselämän suojan vuoksi salassa pidettäviksi säädetyt tiedot, jotka voisivat sisältää myös arkaluonteisia henkilötietoja. Ehdotuksen mukaan viranomaisen tietojensaantioikeus perustuisi vain tällaisten salassa pidettävien tietojen tarpeellisuuteen viranomaisten lailla säädettyjen tehtävien suorittamista varten (1 mom.) tai siihen, että tiedot ovat tarpeen työvelvollisuuden tarkoituksenmukaisen toteuttamisen kannalta (2 mom.).

Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus salassapidon estämättä ovat perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tällaisia tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (esim. PeVL 11/2024 vp, kappale 12). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (esim. PeVL 34/2024 vp, kappale 9).

Näiden lähtökohtien kannalta arvioituna ehdotettu salassa pidettäviin tietoihin kohdistuva tarpeellisuusperusteinen tiedonsaantioikeus on yksilöimättömyytensä vuoksi varsin ongelmallinen, kun myöskään tietojen käyttötarkoitusta ei ole tarkemmin määritelty. Käyttötarkoituksen sääntely on tältä osin ongelmallisen väljää ja tulkinnanvaraista.

Tietojensaantioikeutta määrittelevää sääntelyä on näiltä osin välttämätöntä täsmentää säädännäisesti. Yleisen tietosuoja-asetuksen noudattaminen ja tietosuoja-asetuksen 6.3 artiklassa määritelty kansallinen liikkumavara, mihin perusteluissa tältä osin viitataan (s. 41-42), eivät ole riittävän täsmällisiä oikeudellisia perusteita, joilla voitaisiin korvata perusoikeussuojan edellyttämä laintasoinen sääntely. Lisäksi on merkitystä sillä, että tietosuojalain 28 §:n mukaisesti lähtökohtana on yleisen tietosuoja-asetuksen 86 artiklan rajoissa, että viranomaisten asiakirjojen julkisuus ja salassapito määräytyvät julkisuuslain mukaisesti. Vastaavasti myös salassapidosta tehtävät poikkeukset, joista nyt on kysymys määräytyvät kansallisen lainsäädännön perusteella.