

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta (HE 5/2015 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Pekka Paaermaa, sosiaali- ja terveysministeriö
- ylitarkastaja Mia Murtomäki, tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Olli Mäenpää
- professori Veli-Pekka Viljanen
- professori Tomi Voutilainen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan Kansaneläkelaitokselle ja työttömyyskassalle annettavaksi oikeus saada salassapitosäynnösten ja muiden rajoitusten estämättä Verohallinnolta tietoja väärinkäytösten selvittämiseksi.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2015.

Esityksessä ei ole säätämistäjärjestysperusteluja.

Valiokunnan lausunto PeVL 1/2015 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen arviointi

Kansaneläkelaitoksella ja työttömyyskassalla on lakiehdotuksen 13 luvun 1 §:n 4 momentin mukaan oikeus salassapitosäännösten ja muiden tietojen saantia koskevien rajoitusten estämättä saada sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, Verohallinnolta maksutta tiedot, jotka ovat tarpeen työttömyysetuuksien väärinkäytösten selvittämiseksi.

Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassan oikeus saada tietoja määräytyy nykyisin voimassa olevan työttömyysturvalain 13 luvun 1 §:n perusteella. Säännöksen mukaan Kansaneläkelaitoksella ja työttömyyskassalla on oikeus saada välttämättömiä tietoja valtion viranomaisilta käsiteltävänä olevan asian ratkaisemista tai muuten laissa tai Suomea sitovassa sosiaaliturvasopimuksessa säädettyjen tehtävien toimeenpanemista varten. Säännöstä voidaan perustelujen mukaan tulkita siten, että oikeus saada tietoja koskee vain yksittäistapauksia, mutta ei käsitä tietojen saamista niin sanottuna massasiirtona. Säännöksessä ei myöskään mainita väärinkäytösten selvittämistä perusteena tietojen luovuttamiselle. Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassan oikeus saada Verohallinnolta massasiirtona tietoja etuudensaajien tuloista väärinkäytösten tutkimista varten on perustelujen mukaan siten lainsäädännöllisesti epäselvä.

Ehdotuksen keskeisenä tarkoituksena on selkeyttää oikeustilaa siten, että työttömyysetuuksien maksajilla on oikeus saada Verohallinnolta etuudensaajien tulotietoja massasiirtona. Maksettuja työttömyysetuuksia ja Verohallinnolta saatuja etuudensaajien tulotietoja vertailemalla on tarkoitus selvittää työttömyysetuuksien väärinkäyttöä yksittäistapauksia laajemmin.

Tietojen massasiirron toteuttamistapaa ei ole hallituksen esityksessä selostettu. Massasiirron tai -luovutuksen määritelmää ei enää sisälly myöskään henkilötietolainsäädäntöön. Sosiaali- ja terveysministeriöltä saadun lisäselvityksen mukaan massasiirrolla kuitenkin tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että työttömyysetuuden maksaja määrittelee tietyn ryhmän etuudensaajia, joiden osalta vertailu Verohallinnon tulotietojen kanssa tehdään. Rajauksen peruste voi olla esimerkiksi se, että etuudensaaja on saanut työttömyysetuutta koko kalenterivuoden. Tiedot laajemman ryhmän tulotiedoista voidaan toimittaa myös sähköisessä muodossa, mutta työttömyysetuuden maksajalla ei tässä yhteydessä olisi teknistä käyttöyhteyttä Verohallinnon tietoihin.

Ehdotusta on arvioitava perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Arvioidessaan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten se sidotaan tietojen saamisen välttämättömyyteen. Viranomaisen tiedonsaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus voivat valiokunnan mukaan liittyä tietyn tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tietosisällöt on lueteltu laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole tällä tavoin lueteltu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" tietyn tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 10/2014 vp, s. 6/II, PeVL 19/2012 vp, s. 3—4 ja PeVL 62/2010 vp, s. 4/I).

Tietojensaantioikeus osoitetaan Kansaneläkelaitokselle ja työttömyyskassoille työttömyysetuuksien väärinkäytön estämiseksi. Ehdotettu tarkoitus on perustuslakivaliokunnan mielestä sinänsä

Valiokunnan lausunto PeVL 1/2015 vp

perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste rajoittaa yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa antamalla tietojensaantioikeus kyseisille tahoille myös laajemmin kuin yksittäistapauksissa. Esityksen perustelujen perusteella tietojensaantioikeus koskee Verohallituksella olevia etuudensaajien tulotietoja. Tällaista tietosisältöjen rajausta ei kuitenkaan sisälly ehdotettuun säännökseen, vaikka tietojensaantioikeus on siinä kytketty tarpeellisuusvaatimukseen. Tämän vuoksi lakiehdotuksen 13 luvun 1 §:n 4 momenttia on muutettava siten, että tietojensaantioikeus joko kytketään välttämättömyysvaatimukseen tai tietosisällöt täsmennetään esimerkiksi esityksen perusteluissa mainitulla tavalla. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan perustelluinta on tällaisessa sääntely-yhteydessä täsmentää säännöstä siten, että siitä ilmenee selkeästi se, että Kansaneläkelaitoksella ja työttömyyskassoilla on säännöksen nojalla oikeus saada vain työttömyysetuuksien saajien tietoja samoin kuin se, että oikeus koskee ainoastaan näiden tulotietoja. Tällöin tietojensaantioikeus voi liittyä myös ehdotetun tarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin (esim. "Kansaneläkelaitoksella ja työttömyyskassalla on oikeus salassapitosäännösten ja muiden tietojen saantia koskevien rajoitusten estämättä saada Verohallinnolta maksutta työttömyysetuuksien väärinkäytösten selvittämiseksi tarpeelliset tiedot työttömyysetuuksien saajien tuloista.").

Lopuksi

Esityksessä ei ole lainkaan säätämisyjärjestysperusteluja. Perustuslakivaliokunta korostaa, että hallituksen esitykseen on aina syytä ottaa jakso "Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys", jos lakiehdotukset sisältävät säännöksiä, joiden perustuslainmukaisuutta on syytä arvioida. Esimerkiksi ehdotetun kaltaiset tietojensaantioikeuksia koskevat säännökset ovat tyypillisesti tällaisia. Rajatapauksissa säätämisyjärjestysjakso on syytä pikemminkin sisällyttää esitykseen kuin jättää siitä pois. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysjakso tarjoaa eduskunnalle myös tärkeän informaation, jonka avulla keskeisesti arvioidaan esityksen käsittelemisen tarpeellisuutta perustuslakivaliokunnassa (PeVM 2/2001 vp, s. 3—4 ja PeVL 57/2006 vp, s. 3; ks. myös Lainkirjoittajan opas, oikeusministeriön julkaisu 37/2013, s. 37—38).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan sen 13 luvun 1 §:n 4 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 23.6.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas

Valiokunnan lausunto PeVL 1/2015 vp

varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ulla Parviainen kesk
varajäsen Maarit Feldt-Ranta sd
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander