

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 41/2014 vp**

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 14 päivänä lokakuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 183/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Tiina Korhonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- lakiasiain johtaja Arto Sulonen ja erityisasiantuntija Tommi Eskonen, Suomen Kuntaliitto
- professori Pentti Arajärvi
- professori Raija Huhtanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- apulaisprofessori Juha Lavapuro
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta sekä muutettavaksi työttömyysturvalakia ja kolmea muuta lakia.

Esitys liittyy valtion vuoden 2015 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

Esityksen säätämisperusteluissa esityksen katsotaan liittyvän erityisesti perustuslain 18 §:n oikeutta työhön, 19 §:n oikeutta sosiaaliturvaan ja 10 §:n yksityiselämän suojaan koskeviin säännöksiin. Esityksellä ehdotetulla

lailla työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta on alueellisen yhdenvertaisuuden edistämisen vuoksi merkitystä myös perustuslain 6 §:n kannalta. Säättämisperusteluissa merkityksellinen on myös kunnallista ja muuta alueellista itsehallintoa koskeva perustuslain 121 §. Hallitus katsoo, että esityksessä ei ehdoteta sellaisia muutoksia, joiden vuoksi esitystä ei voitaisi käsitellä tavallisessa lainsäätämisperusteluissa. Esitykseen liittyvien perustuslakia koskevien kysymysten vuoksi hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta, jolla tarkoitetaan työ- ja elinkeinotoimiston, kunnan ja Kansaneläkelaitoksen yhteistoimintamallia työttömän palvelutarpeiden arvioimiseksi, palvelujen suunnittelemiseksi hänen työllistymisensä kannalta tarkoituksenmukaiseksi kokonaisuudeksi sekä hänen työllistymisprosessinsa etenemisestä ja seurannasta vastaamiseksi. Esityksen tavoitteena on vähentää pitkäaikaistyöttömyyttä edistämällä työttömien työllistymistä tarjoamalla heidän palvelutarpeensa mukaisia julkisia työvoimapalveluja sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja.

Esityksen perustelujen mukaan (HE s. 40/II) monialainen yhteispalvelu parantaisi työ- ja toimintakykyä ja muita työmarkkinavalmiuksia ja tätä kautta edistäisi työttömien työllistymistä. Siten monialainen yhteispalvelu ehkäisisi syrjäytymistä työmarkkinoilta ja laajemminkin yhteiskunnasta ja vähentäisi köyhyyttä. Tutkimusten mukaan työttömät ovat keskimäärin sairaampia kuin työssäkäyvät, ja etenkin pitkittyessään työttömyys vaikuttaa haitallisesti henkilön terveyteen, työkykyyn ja hyvinvointiin. Tästä huolimatta etenkin pitkäaikaistyöttömät ovat edelleen marginaalinen ryhmä kuntoutuksessa. Monialaisella yhteispalvelulla olisi siten terveyseroja kaventavia vaikutuksia, kun työttömien terveystarkastuksen tarve arvioitaisiin säännönmukaisesti kartoitusjakson aikana ja asiakas ohjattaisiin tarvittaessa terveystarkastukseen sekä tarpeen mukaiseen hoitoon ja kuntoutukseen.

Perustuslakivaliokunta pitää ehdotusta työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta tärkeänä, koska sen avulla toteutetaan osaltaan sekä perustuslain 18 §:ssä säädettyä julkisen vallan velvoitetta edistää työllisyyttä ja turvata jokaiselle oikeus työhön että perustuslain 19 §:ssä säädettyä julkisen vallan velvollisuutta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä.

Työllisyyden edistämiselvoite merkitsee, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien henkilöiden ryhmän muodostuminen (HE 309/1993 vp, s. 68/II). Julkiseen valtaan kohdistetut velvoitteet koskevat sekä valtiota että kuntia. Velvollisuuden toteuttaminen edellyttää valtiovallan kaikkien elinten laaja-alaista yhteistyötä (HE 309/1993 vp, PeVM 10/1980 vp).

Työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun lakisäateistämisen tavoitteena on varmistaa pitkäaikaistyöttömien tarvitsemien palvelujen saatavuus koko maassa ja parantaa työttömien yhdenvertaisuutta näiden asuinpaikasta riippumatta. Ehdotuksella on siten merkitystä myös perustuslain 6 §:n turvaaman alueellisen yhdenvertaisuuden kannalta.

Ikään perustuva erilainen kohtelu. Työ- ja elinkeinotoimisto, kunta ja Kansaneläkelaitos arvioisivat asiakkaanaan olevan työttömän monialaisen yhteispalvelun tarpeen, kun työtön olisi saanut työmarkkinatukea työttömyyden perusteella vähintään 300 päivältä taikka alle 25-vuotias olisi ollut työtön vähintään kuuden kuukauden ajan tai 25 vuotta täyttänyt vähintään 12 kuukauden ajan.

Valiokunta on vakiintuneesti pitänyt mahdollisena säätää tavallisella lailla työttömyyden hoitoon ja työttömyyden aikaiseen toimeentuloturvaan liittyvistä ikärajoista (PeVL 35/2012 vp). Ikään perustuvien erottelujen tulee kuitenkin olla hyväksyttävissä perusoikeusjärjestelmän kannalta (PeVL 27/2009 vp, s. 2/I, PeVL 46/2002 vp, s. 5—6). Nyt ehdotetun kaltaisia 25 vuoden ikään perustuvia ikärajoja on hyväksytty muun muassa tilanteissa, joissa alle 25-vuotiaille on asetettu muita tiukempia ehtoja työmarkkinatuen saamiselle, kun erottelulla on ollut kiinteä liityntä nuorisotyöttömyyden erityisongelmiin (PeVL 35/2012 vp, PeVL 46/2002 vp, s. 6/I, PeVL 17/1996 vp, s. 2—3, PeVL 17/1995 vp, s. 1—2). Valiokunta katsoo, että ehdotettu ikärajasäätely ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.

Kuntien rahoitusvastuun lisääntyminen

Työttömyysturvalakia ehdotetaan muutettavaksi tavalla, joka kasvattaa kuntien työllisyyden edistämiseen liittyvää rahoitusvastuuta. Uutena rahoitustehtävänä kunnille tulee velvollisuus maksaa puolet niiden työttömien työmarkkinatuesta, jotka ovat saaneet 300—499 päivää työmarkkinatukea työttömyyden perusteella. Lisäksi kunnat maksaisivat lain voimaan tulon jälkeen työttömyysaikaisesta työmarkkinatuesta 70 % niiden henkilöiden osalta, jotka ovat saaneet työmarkkinatukea työttömyyden perusteella vähintään 1 000 päivää. Voimassa olevan työttömyysturvalain mukaan kunta maksaa puolet niiden henkilöiden työttömyysaikaisesta työmarkkinatuesta, jotka ovat saaneet työmarkkinatukea vähintään 500 päivältä.

Ehdotus vähentää valtion työmarkkinatukimenoja noin 160 miljoonalla eurolla vuonna 2015, jos aktivointiaste säilyy samana kuin vuonna 2013. Kuntien rahoitusosuus lisääntyy vastaavalla määrällä. Valtio kompensoi 75 miljoonaa euroa arvioidusta kuntien menojen lisäyksestä muuttamalla yhteisöveron jako-osuutta kuntien hyväksi (HE 180/2014 vp). Kompensaation kohdentumista oikaistaan valtionosuusjärjestelmän kautta kuntien pitkäaikaistyöttömien määrien perusteella (HE 133/2014 vp). Lisäksi valtio kohdentaa työllisyysmäärärahoja siten, että nykyistä useammalle kuntien rahoitusvastuun piiriin kuuluvalle järjestetään työvoimakoulutusta, valmennuksia ja kokeiluja sekä palkatun työtä.

Uudistuksen aiheuttama nettolisäys kuntien menoihin on noin 85 miljoonaa euroa kuitenkin niin, että kuntien rahoitusvastuun määrään vaikuttavat, yleisen työllisyystilanteen ohella, kuntien omat toimenpiteet työllisyyden edistämiseksi sekä valtion työllisyysmäärärahojen kohdentuminen. Monialaisen yhteispalvelun toimintamallissa kunta voi nykyistä paremmin vaikuttaa työllistymistä edistävien palvelujen järjestämiseen ja sitä kautta myös kunnan työmarkkinatuen maksuosuuden vähenemiseen. Perustelujen mukaan (s. 34/II) rahoitusmalli palkitsee niitä kuntia, jotka joko itse tai yhdessä muiden toimijoiden kanssa pystyvät ennaltaehkäisemään pit-

käaikaistyöttömyyttä ja edistävät pitkään työttömänä olleiden työllistymistä.

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon kannalta. Kunnille annettavista tehtävistä säädetään pykälän 2 momentin mukaan lailla. Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (PeVL 50/2005 vp, s. 2/I, PeVL 41/2002 vp, s. 3/II).

Kysymys ei ole täysin uusien tehtävien antamisesta kunnille, vaan lähinnä työmarkkinatukea koskevan kuntien rahoitusosuuden kasvattamisesta. Valiokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (ks. esim. PeVL 50/2005 vp). Lainsäätäjällä on katsottu olevan laaja harkintamarginaali säädettäessä leikkauksia valtionosuusjärjestelmään silloinkin, kun ne vaikuttavat merkittävästi yksittäisten kuntien valtionosuuksiin (ks. PeVL 16/2014 vp). Edellä esitetyn perusteella ja ottaen huomioon sääntelyn kytkeytymisen perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyyn työllisyyden edistämisvelvoitteeseen, joka koskee myös kuntia, ehdotus ei valiokunnan mielestä ole valtiosääntöisesti ongelmallinen.

Henkilötietojen käsittely

Perustuslain 10 §:ssä turvattujen yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan kannalta merkityksellisiä säännöksiä sisältyy 1. lakiehdotuksen 2 §:n 4 momenttiin ja 9—11 §:iin. Lakiehdotuksen 9 §:ään sisältyvät säännökset monialaisen yhteispalvelun asiakasrekisteristä, joka on julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettuna työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmän henkilöasiakasrekisterin osarekisteri ja johon sovellettaisiin pääosin samaa sääntelyä kuin perusrekisteriinkin.

Monialaisen yhteispalvelun asiakasrekisterin käyttöoikeutettujen piiri olisi kuitenkin perusrekisteriä laajempi ja tietojen luovuttamista koskeva sääntely poikkeaisi perusrekisterin käyttöoikeus- ja luovuttamissääntelystä ja olisi sitä epätasemmista. Lakiehdotuksen 9 §:n 3 momentin mukaan työ- ja elinkeinotoimiston, kunnan tai Kansaneläkelaitoksen palveluksessa olevalla olisi mahdollisuus saada ja käyttää monialaisen yhteispalvelun asiakasrekisteriin tallettuvia tietoja ja tehdä rekisteriin merkintöjä salassapitosäännösten estämättä silloin, kun kysymys on tässä laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamisesta ja palvelun tarjoamisesta työttömälle henkilölle. Tietoon oikeutettujen piiriä ei yksilöidä tämän tarkemmin. Lisäksi lakiehdotuksen 11 §:n 2 momentin mukaan työ- ja elinkeinotoimistolla, kunnalla ja Kansaneläkelaitoksella olisi työttömän suostumuksesta riippumatta salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä oikeus saada toisiltaan ja luovuttaa toisilleen sekä tässä laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi käyttää monialaisen yhteispalvelun asiakasrekisterissä olevia tietoja, jotka ovat välttämättömiä työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun järjestämiseksi työttömälle.

Lakiehdotuksen 9 §:n 3 momentin ja 11 §:n 2 momentin suhde jää jossain määrin epäselväksi, ja ehdotetut tiedonsaantioikeudet muodostuvat väljyydessään ja yksilöimättömyydessään varsin laajoiksi ja epätasemmiksi. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti edellytetty, että henkilörekisteriä koskevista säännöksistä käy selvästi ilmi, mitä tietoja ja missä tarkoituksessa voidaan luovuttaa samoin kuin tietoihin oikeutettujen piiri (ks. PeVL 60/2010 vp, s. 5 ja siinä mainitut lausunnot PeVL 42/2010 vp, s. 3, PeVL 14/2002 vp, s. 2—5 ja PeVL 74/2002 vp, s. 4—5). Valiokunta katsoo, että 1. lakiehdotuksen 9 §:n 3 momentin ja 11 §:n 2 momentin sääntelyä on syytä täsmentää siten, että niistä käy ilmi monialaisen yhteispalvelun asiakasrekisterin käyttöoikeutettujen piiri nyt ehdotettua tarkemmin. Tämä on tarpeen senkin vuoksi, että rekisteriin tallennetaan myös yksityiselämän suojan ydinalueeseen kuuluvia ar-

kaluonteisia henkilötietoja, kuten terveydentilaa ja työ- ja toimintakykyä sekä työttömän sosiaalista tilannetta koskevia tietoja (ks. esim. PeVL 3/2014 vp ja PeVL 37/2013 vp, s. 2/II).

Valiokunta kiinnittää huomiota myös 9 §:n 2 momentin 2 kohtaan, joka koskee monialaisen yhteispalvelun asiakkuuteen ja asiointiin sekä asioinnin mahdollisesti edellyttämiin erityisjärjestelyihin liittyviä tietoja. Perustelujen mukaan tällainen tieto voisi olla esimerkiksi tieto työttömän henkilön mahdollisesta väkivaltaisuudesta tai muusta uhkaavasta käytöksestä. Rekisteröinti edellyttäisi perustelujen mukaan tällöin aina perusteltua ja painavaa syytä (s. 55/II). Valiokunta pitää sinänsä tärkeänä, että 9 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja tietoja voidaan jakaa viranomaisten kesken.

Valiokunta katsoo, että 9 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaisen tiedon sisältöä on syytä täsmentää. Myös pykälän 2 momentin 4 ja 6 kohdan tiedot työttömän henkilön sosiaalisesta tilanteesta ja palvelutarpeesta ovat ainakin osittain luonteeltaan arkaluonteisia ja kuuluvat yksityiselämän suojan ydinalueeseen, joten niiden luovuttaminen on syytä kytkeä välttämättömyysvaatimukseen.

Samalla valiokunta kiinnittää huomiota myös 11 §:n 1 momentin säännökseen, jonka mukaan työtöntä henkilöä koskevat salassa pidettävät tiedot hankitaan ensisijassa asianomaisen suostumuksella, jollei pykälän 2 momentissa tai muussa laissa säädetä toisin. Valiokunta katsoo, että säännöksen tarkoitus suhteessa 2 momenttiin tulisi selkeämmäksi, jos säännöksestä poistettaisiin sana "ensisijassa".

Ehdotettu 11 §:n 2 momentti jättää puolestaan jossain määrin epäselväksi, säädetäänkö siinä viranomaisen oikeudesta saada vai oikeudesta luovuttaa salassa pidettäviä tietoja. Valiokunta katsoo, että laista on hyvä käydä selvästi ilmi, että säännös koskee sekä tietojen luovuttamista että saamista.

Asetuksenantovaltuudet

Monialaisesta yhteispalvelusta aiheutuvien kustannusten jakautumisesta säädetään 1. lakiehdotuksen 8 §:ssä. Pykälän 2 momentin mukaan mo-

nialaisen yhteispalvelun yhteisen toimipisteen toimitila-, laite- ja tietoliikennekustannukset sekä muut monialaisesta yhteispalvelusta ja sen kehittämisestä aiheutuvat kustannukset jaetaan työ- ja elinkeinotoimiston ja sen toimialueeseen kuuluvien kuntien kesken ja Kansaneläkelaitos osallistuu kustannuksiin työ- ja elinkeinotoimiston ja sen toimialueeseen kuuluvien kuntien kanssa tekemässään sopimuksessa sovitulla tavalla. Tarkemmat säännökset kustannusten jakautumisesta työ- ja elinkeinotoimiston ja sen toimialueeseen kuuluvien kuntien kesken sekä menettelystä kustannusten maksamisessa annetaan pykälän 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella.

Ehdotettu sääntely jättää avoimeksi sen, mikä periaatteen mukaan kustannukset jakautuvat valtion ja kuntien välillä, joten rahoitusperiaatteen toteutuminen jää tältä osin riippumaan valtioneuvoston asetuksesta. Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä muun muassa

asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perustuslain esitöiden mukaan tällä viitataan esimerkiksi perustuslain 121 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan kuntien tehtävistä on säädettävä lailla. Asetuksenantovallan rajoituksena lauseke merkitsee sitä, että asetukseen ei saa sisällyttää säännöksiä lain alaan kuuluvista asioista. Valtuuttavan lain on täytettävä täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskevat vaatimukset (ks. HE 1/1998 vp, s. 132/I).

Valiokunta katsoo, että laissa olevaa sääntelyä on syytä täydentää säännöksillä siitä, millaisten periaatteiden mukaan kustannukset valtion ja kuntien kesken jakautuvat.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 25 päivänä marraskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd
vpj. Anu Urpalainen /kok
jäs. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /vihr
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /kok (osittain)
Kimmo Kivelä /ps (osittain)

Anna Kontula /vas
Markus Lohi /kesk (osittain)
Elisabeth Naucclér /r (osittain)
Tom Packalén /ps
Vesa-Matti Saarakkala /ps
Kimmo Sasi /kok (osittain)
Tapani Tölli /kesk (osittain)
Harry Wallin /sd (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström.