

23.2.2024

EOAK/318/2024

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Johanna Koivisto

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE TYÖTTÖMYYSKASSOJEN TEHTÄVIEN LAAJENTAMISTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Sosiaali- ja terveysministeriö on 15.1.2024 pyytänyt oikeusasiamiehen lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle työttömyyskassojen tehtävien laajentamista koskevaksi lainsäädännöksi.

Esitän lausuntonani seuraavan.

Hallituksen esitysluonnoksen suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys - jaksossa käsitellään esityksen suhdetta perustuslain 124 §:ään, joka koskee julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Jaksossa arvioidaan sitä, olisiko työttömyyskassoille esitetyssä uudessa palvelutehtävässä kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä se vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. 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”.

Säännös kattaa sekä viranomaisille entuudestaan kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille. Julkiset hallintotehtävät voivat olla ”julkisia palvelutehtäviä”, joissa on pääasiallisesti kyse luonteeltaan tosiasiallisesta ja suorittavasta hallintotoiminnasta (HE 1/1998 vp).

Sitä, onko työttömyyskassoille esitetyssä uudessa palvelutehtävässä, johon voi kuulua ”työnvälitystä, tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluita, asiantuntija-arviointeja, valmennuksia ja muita näihin verrattavissa olevia palveluita”, kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, arvioidaan säätämisjärjestysjaksossa perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön pohjalta.

Samaa aihepiiriä on käsitelty myös perustuslakivaliokunnan uudemmassa lausuntokäytännössä. Viittaa tältä osin perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 8/2022 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi luottotietolain, maksupalvelulain 86 §:n ja rikosrekisterilain 4 a §:n muuttamisesta (HE 109/2021 vp) ja lausuntoon PeVL 5/2021 vp hallituksen esityksestä asumisoikeusasunnoista sekä vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeuslainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta (HE 189/2020 vp). Samaa aihetta on käsitelty myös vanhemmassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 17/2012 vp hallituksen esityksestä arvopaperimarkkinoita koskevaksi lainsäädännöksi (HE 32/2012 vp).

Esitysluonnosta olisi hyvä täydentää edellä mainittujen lausuntojen osalta.

Kysymys jonkin tehtävän oikeudellisesta luonteesta voi olla joskus varsin tulkinnanvarainen, ja siksi lainsäätäjän tulee osoittaa selkeästi, onko kyse julkisesta hallintotehtävästä. Säättämisympäristystä koskevan jakson perusteella jää nähdäkseni avoimeksi, tai ainakaan selkeää johtopäätöstä ei tehdä siitä, katsotaanko työttömyyskassojen uudessa palvelutehtävässä olevan kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Perusteluiden johtopäätöksenä tyydytään vain toteamaan, että ”edellä esitetyn perusteella hallitus katsoo, ettei esitys ole perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallinen”. Todettakoon, että hallituksen esitykset voivat yhtä lailla olla kyseisen pykälän näkökulmasta ongelmattomia silloinkin, kun julkisen hallintotehtävän ulkoistamisen kriteerit täyttyvät asianmukaisesti.

Sinänsä esitysluonnoksen perusteluiden, työttömyyskassoja ja niiden nykyisiä tehtäviä sekä vielä voimassa olevan ja tulevan työvoimapalveluja koskevan sääntelyn perusteella ei nähdäkseni olisi poissuljettua päätyä siihenkin, ettei kassoille ehdotetuissa uusissa tehtävissä olisi kyse julkisesta hallintotehtävästä.

Mikäli näin on esityksessä tarkoitettu, tämän tulisi ilmetä yksiselitteisesti vähintäänkin perusteluista, ellei jopa säännöstasolla niin, että työttömyyskassojen julkiset hallintotehtävät ja muut, vapaaehtoiset, tehtävät erotettaisiin toisistaan selkeästi.

Nyt se, että kassat hoitavat julkista hallintotehtävää, ilmenee – perusteluiden avulla – käytännössä vain työttömyyskassalain 1 §:n 1 momentin toisesta virkkeestä, jossa säädetään kassojen **tarkoituksiksi** tuossa lainkohdassa mainittujen tehtävien hoitaminen, kun taas muut, vapaaehtoisiksi tarkoitetut ei-julkiset hallintotehtävät lueteltaisiin lakiesityksen 1 §:n 2 momentissa. Sääntelyn selkeyttämiseksi viittaa tältä osin esimerkkeinä kauppakamarilain 2 §:ään, jossa säädetään nimenomaisesti Kauppakamarin ja Keskuskauppakamarin julkisista tehtävistä, ja vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain 3 lukuun, jossa säädetään erikseen Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen tarkoituksesta (6 §) ja sen julkisista hallintotehtävistä (7 §).

Esitän, että jatkovalmistelussa vielä arvioitaisiin tarvetta selkiyttää sääntelyä, joka koskee työttömyyskassojen oikeudelliselta luonteeltaan erilaisia tehtäviä.

Sikäli kuin ehdotetut uudet tehtävät eivät olisi julkisia hallintotehtäviä, niiden hoitamiseen ei sovellettaisi hallinnon yleislakeja, kuten hallintolakia ja kielilakia. Palvelutehtävän hoitaminen jäisi myös oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin ylimmän laillisuusvalvonnan ulkopuolelle, mikäli kyseinen palvelutehtävä ei olisi tulkittavissa perustuslain 108 §:n 1 momentin ja 109 §:n 1 momentin mukaiseksi julkiseksi tehtäväksi, joka on käsitteenä laajempi kuin julkinen hallintotehtävä. Tätä kysymystä ei kuitenkaan ole tarpeen tässä yhteydessä arvioida enemmälti.

Työttömyyskassojen nykyisinkin hoitamaan työttömyysturvan toimeenpanoon liittyvään julkiseen hallintotehtävään sovelletaan hallinnon yleislakeja, kuten hallintolain sääntelyä neuvonnasta. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, että jos jokin saman toimijan ylläpitämä palvelu (esimerkiksi puhelinneuvonta) on yhteisesti käytössä niin julkisen hallintotehtävän hoitamisessa kuin tämän toiminnan ulkopuolelle jäävässä yksityisluonteisessa toiminnassa, koko palvelua on tarkasteltava julkisen hallintotehtävän vaatimusten näkökulmasta sikäli kuin palvelua ei ole mahdollista järjestää erikseen kutakin toiminnan lohkoa (julkinen hallintotehtävä/yksityinen toiminta) varten (ks. esim. OA dnro 1930/2/13). Selvyyden vuoksi totean, että edellä todettu pätee myös yksityisiin julkista hallintotehtävää hoitaviin tahoihin (ks. AOA dnro EOAK/1069/2019).

Edellä todettuun nähden kysymyksen herättää esimerkiksi se, onko nykyinen hallintolain mukainen neuvonta erotettavissa ehdotetusta uudesta vapaaehtoisesta neuvonta- ja ohjauspalvelusta, mikäli palvelussa ei olisi kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Kysymys toimintojen eriyttämisestä on merkityksellinen myös virkavastuun näkökulmasta, koska työttömyysturvan toimeenpanoon liittyvässä työttömyyskassojen päätöksenteossa on kyse paitsi julkisen hallintotehtävän hoitamisesta myös julkisen vallan käytöstä.

Ainakin edellä mainituilta osin perusteluita olisi tarpeen täsmentää.

Nähdäkseni esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperustelut – ainakin nyky muodossaan – osoittavat, että kyse olisi sellaisesta perustuslain 124 §:n tulkintatilanteesta, johon ei ole saatavissa täysin selvää ja yksiselitteistä vastausta perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön perusteella, mikä puoltaisi sitä, että esityksestä hankittaisiin perustuslakivaliokunnan lausunto ja esitykseen lisättäisiin tästä nimenomainen maininta.

Lisäksi siltä osin, kuin säätämisyjärjestysjaksossa arvioidaan ehdotusta perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta, jaksosta puuttuvat kokonaan viittaukset perustuslakivaliokunnan relevanttiin lausuntoikäntöön. Jaksossa ei ole myöskään kuvattu, sisältääkö EU:n yleinen tietosuoja-asetus kansallista liikkumavaraa ehdotetun kaltaiselle henkilötietojen suojaa koskevalle kansalliselle sääntelylle.