PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Perutuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annetun lain muuttamisesta (HE 62/2018). Keskityn lausunnossani julkisten hallintotehtävien siirtämiseen yksityisille palveluntuottajille. Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Laissa julkisista työvoima- ja yrityspalveluista säännellyt, työllistymissuunnitelman laatimiseen ja sn toteutumisen seurantaan liittyvät tehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä, ja niiden siirtämistä muiden kuin viranomaisten hoidettavaksi on arvioitava perustuslain 124 §:n valossa. Nyt käsiteltävässä esityksessä lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että työ- ja elinkeinotoimiston lisäksi yksityiset palveluntuottajat voisivat hoitaa ”työnhakijan palveluprosessiin liittyviä tehtäviä”, kuten asia on hallituksen esityksessä ilmaistu. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tai työ- ja elinkeinotoimisto voivat jo voimassa olevan lain nojalla paitsi tuottaa laissa tarkoitetut palvelut itse myös hankkia ne osaksi tai kokonaan palvelujen tuottajilta valtion talousarviossa palvelujen hankkimista varten osoitetulla määrärahalla. Ehdotettujen muutosten mukaan työvoimaviranomaiset voisivat hankkia yksityisiltä palveluntuottajilta palvelukokonaisuuksia, joissa palveluntuottaja hoitaisi työnhakijan haastattelun ja palvelutarpeen arvioinnin, laatisi työllistymissuunnitelman yhdessä työnhakijan kanssa ja seuraisi, miten työnhakija toteuttaa työllistymissuunnitelmaansa. Muutokset siis merkitsisivät, että yksityisille palveluntuottajille voitaisiin siirtää paitsi työllistymissuunnitelman toteuttamista tarkoittavien palvelujen tuottamista myös itse työllistymissuunnitelmaan laatimiseen ja sen toteuttamisen seurantaan liittyviä tehtäviä. Kuten hallituksen esityksessä korostetaan, mahdollisten työllistymissuunnitelman toteuttamiseen liittyvien laiminlyöntien vaikutuksen työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta selvittäisi ja ratkaisisi kuitenkin aina työ- ja elinkeinotoimisto.

Kuten perustuslakivaliokunta on toistuvasti tähdentänyt, perustuslain 124 §:ssä mainittu ehto, jonka mukaan tehtävän siirron muulle kuin viranomaiselle on oltava tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi, on luonteeltaan oikeudellinen. En pidä hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluja näiltä osin vakuuttavina. Hallituksen esityksen mukaan ”viranomaisella on rajalliset mahdollisuudet räätälöidä palveluaan erilaisten työnhakijaryhmien tarpeisiin”, kun taas ”palveluntuottajat voivat … erikoistua tiettyjen ryhmien palvelemiseen, mikä mahdollistaa yksilöllisten, erilaisten työnhakijaryhmien tarpeisiin nykyistä paremmin vastaavien palvelukokonaisuuksien tarjoamisen”. Tämä perustelu näyttäisi koskevan pikemminkin työllistymissuunnitelman mukaisten palvelujen tuottamista kuin itse suunnitelman laatimista ja seurantaa. Perusteluissa viitataan myös esityksen tavoitteeseen ”lisätä julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen asiakaslähtöisyyttä ja vaikuttavuutta mahdollistamalla markkinoiden hyödyntäminen palveluprosessien hallinnassa ja palvelujen tuotannossa”. Kertomatta jää, miten markkinoita hyödyntämällä voitaisiin lisätä työllistymissuunnitelman laatimisen ja seurannan asiakaslähtöisyyttä ja vaikuttavuutta ja mihin käsitys markkainaistamisen tällaisesta vaikutuksesta perustuu. Lisäksi todetaan, että ”kunkin hankinnan tarkoituksenmukaisuuden arvioisi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tai … työ- ja elinkeinotoimisto”.

Kaiken kaikkiaan hallituksen perustelut soveltuvat knähdäkseni ensisijaisesti työllistymissuunnitelmaa toteuttavien palvelujen tuottamiseen, joka jo nyt voidaan siirtää palveluntuottajille. Sen sijaan suunnitelman laatimiseen ja sen toteuttamisen seurantaan liittyvien tehtävien markkinaistamisen tarkoituksenmukaisuus vaatii nähdäkseni painavampia perusteluita kuin säätämisjärjestysperusteluissa nyt on esitetty. Lain säätämisen edellyttämää tarkoituksenmukaisuusarviota ei voida myöskään sivuuttaa viittaamalla tarkoituksenmukaisuusarvioon, joka tehdään yksittäisten hankintasopimusten yhteydessä tehtävään.

Säätämisjärjestysperusteluissa. on myös katsottu, että ”tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa on huomioitava, että työnhakijan palveluprosessiin liittyvät toimet sisältävät vain poikkeuksellisesti yksilöiden asemaan vaikuttavien hallintopäätösten tekemistä” ja että ”palveluntuottajan tehtävät ovat pääasiassa palveluiden tai toimien toteuttamista, eli tosiasiallisia hallintotoimia”. Jos tämä argumentti viittaa käsitykseen, että tarkoituksenmukaisuuden kriteerejä voitaisiin lieventää sellaisissa julkisissa hallintotehtävissä, joiden pääpaino on muualla kuin yksittäisissä hallintopäätöksissä, käsitys on syytä kiistää.

On myös syytä suhtautua varauksellisesti säätämisjärjestysperustelujen näkemykseen tosiasiallisen hallintototoiminnan osuudesta nyt siirrettävissä – täsmällisemmin: siirrettäviksi mahdollistettavissa – julkisissa hallintotehtävissä. Nyt siirrettävät tehtävät liittyvät työllistymissuunnitelman laatimiseen ja sen seuraamiseen, miten työnhakija suunnitelmaa noudattaa.

Kuten perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan 32/2012 vp, työllistymissuunnitelma rinnastuu maahanmuuttajille laadittavaan kotouttamissuunnitelmaan, jota koskevaa päätöstä valiokunta ei puolestaan ole pitänyt tosiasiallisena hallintotoimena. Työnhakijalla on paitsi oikeus työllistymissuunnitelmaan myös velvollisuus noudattaa sitä, ja hänen oikeutensa työttömyysetuuksiin on riippuvainen suunnitelman noudattamisesta.

Voidaan jopa perustellusti kysyä, liittyykö työsuunnitelmien laatimiseen perustuslain 124 §:n viimeisessä virkkeessä tarkoitettua merkittävää julkisen vallan käyttöä. Työsuunnitelman laatiminen koskettaa kahta perusoikeutta: perustuslain 18 §:n mukaista oikeutta työhön ja 19.2 §:n taattua perustoimeentulon turvaa. Perusoikeuskytkentä edellyttää joka tapauksessa erityisen huomion kiinnittämistä paitsi tehtäväsiirron tarkoituksenmukaisuuteen myös siihen perustuslain 124 §:ssä säädettyyn edellytykseen, jonka mukaan siirto ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Tässä suhteessa pidän valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena, että lakiehdotus ei sisällä mitään takeita siitä, että siirrettäviä tehtäviä hoitavilla henkilöillä on tehtävien vaatima pätevyys. Tätä puutetta ei voida oikeuttaa sillä, että ”henkilöstön osaamiseen ja koulutukseen liittyvät tarpeet riippuvat pitkälti siitä, mitä palveluja tai toimia hankitaan” ja että ”parhaiten palveluntuottajan henkilöstön osaamiseen liittyvät vaatimukset ovat määriteltävissä hankintaa koskevassa tarjouspyynnössä ja hankintasopimuksessa”. Perustuslain 124 § edellyttää, että vaadittavat takeet annetaan laissa eikä vasta hankintasopimuksessa.

Kaiken kaikkiaan pidän kyseenalaisena, täyttääkö ehdotus mahdollisuudesta siirtää myös työllistymissuunnitelman laatimiseen ja sen toteutumisen seurantaan liittyviä tehtäviä yksityisille palveluntuottajille perustuslain 124 §:ssä tällaiselle siirrolle asetetut edellytykset. Pidän myös vähintäänkin erikoisena, mahdollisesti jopa perustuslain 121 §:n kunnille takaaman itsehallinnon vastaisena, että kunnat tai niiden sidosyksiköt eivät voisi toimia laissa tarkoitettuina palveluyksikköinä. Kielto kaventaisi kunnan yleistä toimialaa tehtävissä, jotka liittyvät läheisesti kunnan asukkaiden hyvinvointiin. Kunnan oikeus yleiseen toimialaan on puolestaan keskeinen osa perustuslain 121 §:n takaamaa itsehallintoa. Toinen asia on, että kuntien toimiessa markkinoilla niitä koskee kuntalaissa säädetty ja EU-oikeuden perustelema yhtiöittämisvelvollisuus.

Työttömyyskassoille ehdotettuja uusia tehtäviä on niin ikään tarkasteltava perustuslain 124 §:n kannalta. Uudet tehtävät eivät kuitenkaan muuta kassojen toimenkuvaa, eikä minulla ole huomautettavaa niitä koskevista ehdotuksista.

Porthaniassa 2.11.2018

Kaarlo Tuori