*Tuomas Ojanen*
6.11.2018

*Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle*

**HE 62/2018 vp eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi**

*Arvioinnin lähtökohtia*

Esityksessä ehdotetulla sääntelyllä muutettaisiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia siten, että työ- ja elinkeinoviranomaisten ohella palveluntuottajat voisivat haastatella työnhakijoita, arvioida työnhakijan palvelutarpeen sekä laatia työllistymissuunnitelman yhdessä työnhakijan kanssa.

Lakiehdotusten keskeisenä tarkoituksena olisi ”valmistautua maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksen voimaantuloon tukemalla kasvupalvelumarkkinoiden rakentumista ennakollisesti ennen uudistuksen voimaantuloa, niiden olisi tultava voimaan mahdollisimman pian. Näin markkinoiden rakentumiselle ja julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin liittyvien järjestäjä-tuottaja -mallien kehittämiselle ja kokeilemiselle jäisi mahdollisimman paljon aikaa.” (s. 62, ks. myös esim. s. 1, 15 ja 32).

Koska lakiehdotuksilla on tarkoitus valmistautua maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksen voimaantuloon, esitykset asiallisesti liittyvät kiinteästi parhaillaan eduskuntakäsittelyssä oleviin hallituksen esitykseen maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp) sekä hallituksen esitykseen laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 35/2018 vp), vaikka esityksen riippuvuus näistä muista esityksistä ei sinänsä ilmene itse lakiehdotuksista. Koska lakiehdotukset valmistelisivat maakuntahallinnon toimintamalleihin siirtymistä, ne samalla myös käytännössä merkitsisivät nykyisiin julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämisen ja tuottamisen toimintamalleihin muutoksia jo ennen maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksen voimaantuloa. Lisäksi esimerkiksi tietyt käsillä olevien lakiehdotusten perusratkaisut, kuten se, että kunnat voisivat toimia 1 lakiehdotuksessa tarkoitettujen palvelujen tuottajana vain markkinapuutetilanteessa (ks. 1 lakiehdotuksen 5 §:n 3 mom.), selittyvät juuri vireillä olevaan maakuntauudistukseen liittyvillä perusratkaisuilla.

Lakiehdotusten tarkoituksesta valmistautua maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksen voimaantulosta esityksen mukaan myös seuraa, että ehdotetun sääntelyn ”voimaantulo mahdollisimman pian on tärkeää, jotta niiden mahdollistamia hankintoja voidaan valmistella ja niihin liittyvä koulutus käynnistää” (s. 17, ks. myös s. 62). Esityksessä ehdotetaan, että lait tulisivat voimaan 1.10.2018; poikkeuksena on ensimmäisen lakiehdotuksen 4 luvun 5 §:n 1 momentin johdantokappaleen muutos, joka ehdotetaan tulevaksi voimaan 1.1.2019. - Koska nyt on kuitenkin jo tiistai 6.11.2018, esityksellä tuskin on tarkoitettu kuitenkaan taannehtivaa voimaantuloa 1.10.2018 alkaen.

*Arvio*

Esityksen säätämisjärjestysjaksossa 4 (s. 63-73) on arvioitu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä huomioiden varsin laajasti ja seikkaperäisesti ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslakiin. Jaksosta ilmeneviin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin ei ole yleisellä tasolla olennaista lisättävänä.

Säätämisjärjestysperusteluissa yksilöityjen perusoikeuksien ohella säätämisjärjestysjaksossa erottuu laaja ja seikkaperäinen osa, jossa ehdotettua sääntelyä perustuslain 124 §:ssä säädettyjen edellytysten kannalta (s. 68-73).

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa voidaan yhtyä säätämisjärjestysperusteluista ilmenevään esimerkiksi siltä osin kuin miksi työnhakijan palveluprosessiin liittyvät toimet olisivat julkisia hallintotehtäviä tai miksi ehdotettavan sääntelyn tarkoittamien julkisten hallintotehtävien antamiseen muulle kuin viranomaiselle ei sisältyisi merkittävää julkisen vallan käyttöä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Säätämisjärjestysperusteluissa on myös tarkasteltu ehdotettua sääntelyä perustuslain 124 §:ssä säädetyn sen vaatimuksen kannalta, että tehtävän antamisen olisi oltava tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi (tarkoituksenmukaisuusvaatimus tai -edellytys). Säätämisjärjestysperusteluissa on tältäkin osin tehty hyvin selkoa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdista muun muassa korostamalla valiokunnan lausuntokäytäntöön viitaten sitä, että tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi.

Nähdäkseni ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa muodostuukin keskeiseksi juuri sen tarkoituksenmukaisuus perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla, varsinkin kun tarkoituksenmukaisuuden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa samalla huomioidaan yhtäältä ehdotetun sääntelyn kytkennät säätämisjärjestysperusteluissa mainittuihin perusoikeuksiin sekä toisaalta lakiehdotusten keskeinen tarkoitus tukea maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksen voimaantuloa ennakollisesti ennen uudistuksen voimaantuloa, mihin liittyisi lakiehdotusten voimaantulo ”mahdollisimman pian”. Lisäksi tässä yhteydessä on huomioitava, että lakiehdotusten tarkoitus olisi tulla pääosin voimaan toistaiseksi (pl. tietyt esityksen voimaantulojaksossa 3 mainitut yksittäiset säännökset, jotka olisivat voimassa vain väliaikaisesti). Samoin valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa ei voida jättää huomiotta sitä, että parhaillaan eduskuntakäsittelyssä oleviin maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksiin liittyy edelleen huomattavaa valtiosääntöoikeudellista ja muuta epäselvyyttä ja -varmuutta, joka koskee ylipäätään jo uudistusten voimaantuloakin.

Perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun tarkoituksenmukaisuuden arvioinnissa on nähdäkseni annettava erityistä painoa edellä selostetuista lähtökohdista syntyvälle poikkeukselliselle sääntelytilanteelle. Vaikka lakiehdotuksissa muulle kuin viranomaiselle annettavissa hallintotehtävissä on ainakin pääosin kysymys luonteeltaan viranomaistoiminnalle edellytyksiä luovasta palvelutoiminnasta ja vaikka tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymistä osin puoltavat säätämisjärjestysperusteluista ilmenevät seikat, nähdäkseni on

valtiosääntöoikeudellisesti erittäin ongelmallista, että ehdotetun sääntelyn keskeinen tarkoitus olisi niin vahvasti ja olennaisesti vireillä olevien maakunta- ja kasvupalvelu-uudistusten varassa tilanteessa, jossa näihin uudistuksiin liittyy huomattavaa valtiosääntöoikeudellista epäselvyyttä ja jossa uudistusten voimaantulo on ylipäätään epävarmaa. Ei ole suljettu pois asetelma, jossa yhtäältä nyt ehdotettava sääntely olisi tullut voimaan mutta jossa toisaalta nyt ehdotettavan sääntelyn keskeisen tarkoituksen muodostuvat uudistukset eivät tulisi voimaan. Kysymys on siis perusteiltaan siitä, että nyt ehdotettavien lakimuutosten ”olemassaolon syy” (*raison d'être)* jäisi puuttumaan, jos – maakunta- ja kasvupalvelu-uudistukset jäävät merkittävässä määrin toteutumatta nyt ehdotetuissa muodoissaan, siitä puhumattakaan, jos ne jäisivät kokonaan toteutumatta.

Tässä yhteydessä on myös huomioitava, että nyt ehdotettava sääntely on tarkoitettu paitsi tulemaan voimaan ”mahdollisimman pian” myös olemaan voimassa toistaiseksi. Samoin on huomattava, että ehdotettava sääntely tarkoittaisi uusien kasvu-, työvoima- ja yrityspalvelumarkkinoiden avaamista, kehittymistä ja rakentumista. Tämä taas merkitsee, että nyt ehdotettavan sääntelyn muuttaminen, sen kumoamisesta puhumattakaan, myöhemmin ei enää olisi muun muassa yritysten ja muiden elinkeinonharjoittajien perusteltujen odotusten ja luottamuksensuojan takia lainsäätäjän ”vapaassa harkinnassa”, vaikka huomattaviin lainsäädäntömuutoksiin kenties olisi sinänsä suurikin tarve tilanteessa, jossa ehdotetun sääntelyn tarkoituksen muodostavat maakunta- ja kasvupalvelu-uudistukset eivät olisi tulleet voimaan nyt ehdotetuissa muodoissaan tai että ne olisivat jääneet kokonaan toteutumatta.

Kaiken kaikkiaan päädyn edellä esitetyillä perusteilla kantaan, jonka mukaan vaatimus tehtävän antamisen tarpeellisuudesta tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi ei täyty.

Ehdotetun sääntelyn keskeinen tarkoitus valmistautua tällä hetkellä vielä monessa suhteessa epäselvän ja –varman maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksen voimaantuloon nähdäkseni vähintäänkin tarkoittaa, että ehdotetun sääntelyn voimassaolo olisi tässä vaiheessa määriteltävä väliaikaiseksi (määräaikaiseksi). Tällä tavoin turvattaisiin lainsäätäjän mahdollisuuksia tulevaisuudessa muuttaa nyt ehdotettavaa sääntelyä varsinkin tilanteessa, jossa lainsäädäntömuutokset olisivat välttämättömiä sen takia, että ehdotetun sääntelyn keskeisen tarkoituksen muodostavat maakunta- ja kasvupalvelu-uudistukset jäisivät ehdotetuissa muodoissaan syystä tai toisesta merkittävässä määrin toteutumatta. Tässä yhteydessä on korostettava, että ehdotetussa sääntelyssä on säätämisjärjestysperusteluista ilmenevällä tavalla kysymys perusoikeuksien toteutumisesta, mikä on kaikissa oloissa kyettävä turvaamaan maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksen voimaantulosta riippumatta.

Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen ohella ehdotettuun sääntelyyn sisältyy jonkin verran ongelmia perustuslain 124 §:n kannalta myös siltä osin kuin perustuslain 124 § edellyttää julkisten hallintotehtävien antamiselta muulle kuin viranomaiselle muun muassa sitä, että tehtävistä säädetään riittävän täsmällisesti laissa. Tältä kannalta ongelmallinen on ainakin 1. lakiehdotuksen 5 §;n 2 momentin 6 kohta, jonka mukaan palveluntuottajilta voitaisiin hankkia 2-5 kohdassa ”tarkoitettuihin palveluihin verrattavia kohtuullisiksi katsottavia palveluja”. Nähdäkseni tämän tyyppiset valtiosääntöoikeudelliset ongelmat ovat

kuitenkin merkitykseltään vähäisempiä verrattuna sääntelyn tarkoituksenmukaisuudesta syntyvään valtiosääntöproblematiikkaan, jota pidän nyt käsillä olevan esityksen esille tuomana keskeisimpänä valtiosääntökysymyksenä. Kysymyksen merkitystä lisää, että käsillä oleva tulkintatilanne on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossakin uusi. Aiemmin tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen arvioinnissa on kiinnitetty huomiota muun muassa sellaisiin seikkoihin kuin yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin, hallintotehtävän luonteeseen, tehtävissä tarvittavaan erityisosaamiseen ja resursseihin, palvelutarpeen lisääntymiseen, palveluiden alueelliseen saatavuuteen, joustavuuteen ja toiminnan tehokkuuteen. Sitä vastoin nyt keskeiseksi muodostuu ehdotetun sääntelyn olennaisen tarkoituksen kytkeytyminen monessa suhteessa epävarmoihin maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksiin sekä tämän kytkennän vaikutus ehdotetun sääntelyn hyväksymiseen, voimaantuloon ja voimassaolon kestoon.

Helsingissä 6. päivänä marraskuuta 2018

*Tuomas Ojanen*
professori
Helsinki