Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 62/2018 vp julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä kirjallisena asiantuntijalausuntona hallituksen esityksestä 62/2018 vp esitän kunnioittaen seuraavaa:

Hallituksen esitykseen sisältyy laajahko lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin koskeva jakso (HE, s. 63-73). Rajoitun omassa lausunnossani tarkastelemaan hallituksen esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia erityisesti perustuslain 124 §:n kannalta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia mahdollistamalla se, että lain tarkoittamia palveluja ja muita tehtäviä voitaisiin antaa aikaisempaa laajemmin yksityisen palveluntuottajan hoidettavaksi. Tällä tarkoitettaisiin yhteisöä, säätiötä tai yksityistä elinkeinonharjoittajaa, jonka ELY-keskus tai TE-toimisto on valinnut tuottamaan kyseisessä laissa tarkoitettua palvelua tai hoitamaan työnhakijan palveluprosessiin liittyviä toimia (1 luvun 3 §:n 1 mom. 4 a kohta).

Ensimmäisen lakiehdotuksen 1 luvun 4 §:n 2 momentin mukaan myös yksityinen palveluntuottaja ja asiakas voisivat arvioida yhdessä asiakkaan palvelutarpeen, jonka perusteella asiakkaalle tarjotaan työvoima- ja yrityspalveluja. Lakiehdotuksen 1 luvun 5 §:n 1 momentin mukaan ELY-keskus ja TE-toimisto voisivat hankkia laissa tarkoitetut palvelut osaksi tai kokonaan palveluntuottajilta. Pykälän 2 momentti sisältää 6 kohtaa käsittävän luettelon niistä palveluista, joita palveluntuottajalta voidaan hankkia.

Luettelo käsittäisi ensinnäkin 2 luvun 4–7 §:ssä tarkoitettuja työnhakijan palveluprosessiin liittyviä toimia (1 kohta). Näitä olisivat muun muassa työnhakijan haastatteleminen, palvelutarpeen arviointi ja työllistymissuunnitelman laatiminen sekä suunnitelman mukaisten palvelujen tarjoaminen. Palveluntuottajalta voitaisiin hankkia työnvälityspalveluja, missä yhteydessä palveluntuottaja arvioisi työpaikan sopivuuden työnhakijalle (2 kohta). Palveluntuottajalta voitaisiin hankkia asiantuntija-arviointeja, ammatinvalinta- ja uraohjausta, valmennusta ja koulutuskokeiluja sekä työkokeiluun ohjaamista (3 kohta), työvoimakoulutusta (4 kohta) ja yritystoiminnan kehityspalveluja (5 kohta). Lisäksi palveluntuottajalta voitaisiin hankkia 2–5 kohdassa tarkoitettuihin palveluihin ”verrattavia kohtuulliseksi tarkoitettuja palveluja”.

Ehdotettua sääntelyä on arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta, joka koskee hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Palveluntuottajalle annetut tehtävät voisivat käsittää muun muassa asiakkaan palveluntarpeen arviointia ja työllistymissuunnitelman laatimista. Näillä voi olla olennainen merkitys henkilön oikeusaseman kannalta. Sama koskee työnvälityspalveluihin liittyvää työpaikan soveltuvuuden arviointia. Työttömyysturvalain 1 luvun 3 §:n mukaan etuuden saajan yleisenä velvollisuutena on muun ohella toteuttaa työllistymissuunnitelmaa. Palveluntuottajan tarjoamasta työstä kieltäytyminen johtaisi työttömyysetuuden keskeytymiseen 60 päivän ajaksi (2 luvun 4 §). Vastaava karenssi seuraisi palveluntuottajan järjestämästä kohtuulliseksi katsottavasta palvelusta kieltäytymisestä (2 luvun 14 §). Pidän selvänä, että yksityisille palveluntuottajille laissa annettavat tehtävät sisältävät julkisia hallintotehtäviä, osittain myös julkisen vallan käyttöä. Työttömyysetuuksien menettämistä koskeva päätöksenteko säilyisi edelleen viranomaispäätöksenteon piirissä, joten yksityisten palveluntuottajien tehtäviin ei arvioni mukaan sisältyisi merkittävän julkisen vallan käyttämistä.

Perustuslain 124 §:n lailla säätämisen vaatimuksen (”vain lailla tai lain nojalla”) kannalta ongelmallisena voidaan mielestäni pitää ensimmäisen lakiehdotuksen 1 luvun 5 §:n 2 momentin 6 kohdan säännöstä, jonka mukaan palveluntuottajalta voidaan hankkia ”2–5 kohdassa tarkoitettuihin palveluihin verrattavia kohtuulliseksi katsottuja palveluja”. Kohdan sisältö jää hyvin

epämääräiseksi, eikä kohdan kattamien tehtävien ala täsmenny myöskään säännöksen perusteluissa. Niiden mukaan kyseisten palvelujen tulisi olla verrattavissa julkisesta työvoima- ja yrityspalveluista annetussa laissa tarkoitettuihin palveluihin ja toimiin. Lisäksi niiden tulisi olla työnhakijoiden näkökulmasta kohtuullisia. Kohdan tarkoitukseksi ilmoitetaan mahdollistaa työnhakijan palveluprosessiin liittyvien toimien ja palveluiden tulosperäinen hankkiminen siten, että palveluntuottaja voi kehittää uusia innovatiivisia palveluita ja toimia tavoitteeseen pääsemiseksi (HE, s. 38). Koska kyse on perustuslain 124 §:n tarkoittamasta valtuutuksesta antaa julkisia hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle, ei valtuutuksen alaa voida laissa jättää kuitenkaan tällä tavalla avoimeksi ja myöhempien mahdollisten innovaatioiden varaan. Perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä ensimmäisen lakiehdotuksen 1 luvun 5 §:n 2 momentin 6 kohta tulee oman käsitykseni mukaan poistaa lakiehdotuksesta.

Esityksen tavoitteeksi ilmoitetaan julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen asiakaslähtöisyyden ja vaikuttavuuden lisääminen mahdollistamalla markkinoiden hyödyntäminen palveluprosessien hallinnassa ja palvelujen tuotannossa. Perusteluissa viitataan myös viranomaisten rajallisiin mahdollisuuksiin räätälöidä palveluaan erilaisten työnhakijaryhmien tarpeisiin (HE, s 71). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on kiinnitetty huomiota muun muassa hallintotehtävän luonteeseen sekä siirron laajuuteen arvioitaessa perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymistä (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 52-53). Tältä osin merkitystä voidaan antaa sille, että kyse on palveluprosessista, jossa yksityinen palveluntuottaja vain poikkeuksellisesti tekisi hallintopäätöksiä.

Hyvän hallinnon takeiden kannalta on merkityksellistä, että ensimmäisen lakiehdotuksen 2 luvun 9 §:n 3 momentin mukaan palveluntuottajan toimintaan sovellettaisiin julkisuuslakia sen hoitaessa laissa tarkoitettuja tehtäviä. Samaten erikseen säädettäisiin rikoslain virkavastuusäännösten soveltumisesta palveluntuottajien palveluksessa olevaan henkilöstöön. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan palveluntuottajien palveluksessa olevien henkilöiden koulutusta tai asiantuntemusta ei ole esitetty säädettävän, koska alalla ei ole kelpoisuus- tai pätevyysvaatimuksia (HE, s. 73). Tällaiset koulutusta ja asiantuntemusta koskevat vaatimukset ovat kuitenkin keskeisessä asemassa sen turvaamiseksi, että julkisia hallintotehtäviä hoidetaan asianmukaisesti silloinkin, kun ne on annettu muun kuin viranomaisen hoidettavaksi (ks. HE 1/1998 vp, s. 179). Nyt itse lakiin ei sisälly käytännössä minkäänlaisia palveluntuottajaankaan kohdistuvia laadullisia vaatimuksia, mitä voidaan pitää perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallisena, vaikka varsinainen palvelujen ja muiden toimenpiteiden järjestämisvastuu jäisikin

ELY-keskukselle (1 luvun 4 a §). Mielestäni lakiehdotusta tulisikin perustuslain 124 §:n johdosta täydentää säätämällä laissa ainakin tietyistä vähimmäisvaatimuksista, jotka yksityisen palveluntarjoajan tulee täyttää, jotta sille voidaan osoittaa laissa tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 1 luvun 5 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan palveluntuottajalta voitaisiin hankkia myös työkokeiluun ohjaamista. Lain 4 luvun 5 §:n mukaan myös palveluntuottaja voisi jatkossa ohjata henkilöasiakkaan työkokeiluun. Palveluntuottaja, joka hoitaa työnhakijan palveluprosessiin kuuluvia tehtäviä, voisi järjestää työkokeilun, jos järjestämisestä on sovittu hankintasopimuksessa. Palveluntuottaja voisi tehdä työkokeilusta kirjallisen sopimuksen henkilöasiakkaan ja työkokeilun järjestäjän kanssa (4 luvun 9 §). Nykyisin työkokeiluun osoittaminen on määritelty TE-toimiston tehtäväksi (HE, s. 37).

Työkokeiluun osallistuva ei ole työsuhteessa työkokeilun järjestäjään eikä TE-toimistoon tai palveluntuottajaan (4 luvun 8 §). Hänelle ei maksettaisi työkokeilusta palkkaa, vaan hän olisi taloudellisten korvausten osalta työttömyysturvaetuuksien varassa. Kyse on siis palkattomasta tehtävästä, jonka enimmäispituus olisi 12 kuukautta, samalla järjestäjällä enintään 6 kuukautta. Työkokeiluun osoittaminen vaikuttaa näin ollen hyvin merkittävällä tavalla yksityisen henkilön oikeusasemaan. Tältä kannalta painavia perusteita olisi säilyttää työkokeiluun osoittaminen edelleen TE-toimiston tehtävänä, eikä antaa tätä yksityisille palveluntuottajille. Erityisen ongelmallisena yksityisen henkilön oikeusturvan näkökulmasta on pidettävä mahdollisuutta, jonka mukaan palveluntuottaja, joka hoitaa työnhakijan palveluprosessiin liittyviä tehtäviä, voisi järjestää itse työkokeilun ja eli ottaa henkilön työkokeiluun omaan palvelukseensa, jos tällaisesta mahdollisuudesta on sovittu hankintasopimuksessa. Tällaisessa tilanteessa palveluntuottaja olisi nimittäin tietynlaisessa kaksoisroolissa.

Edellä mainittu työkokeilua koskeva ongelma koskee myös 2. lakiehdotuksen 4 luvun 5 §:ää.

Turussa 5.11.2018

Veli-Pekka Viljanen

Valtiosääntöoikeuden professori (Turun yliopisto)