Olli Mäenpää
7.2.2019

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista, alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta, yksityisistä työnvälityspalveluista sekä taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta (HE 93/2018 vp)

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Hallituksen esitys sääntelee maakuntien toimivaltaa ja perustuu maakunnan päätöksentekoon. Esitykseen sisältyvien lakien säätäminen edellyttää siten, että maakuntien perustamiseen liittyvät hallituksen esityksiin (lähinnä HE 15/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 71/2017 vp, HE 15/2018 vp) sisältyvät lait on ensin hyväksytty.

1. lakiehdotuksen yhtenä tavoitteena on mahdollistaa se, että maakunnan ohella myös yksityiset palveluntuottajat voisivat hoitaa asiakkaan palveluprosessiin liittyviä toimia ja tuottaa niihin liittyviä palveluja. Asiakkaan palveluprosessiin liittyviä toimia olisivat lakiehdotuksen mukaan lähinnä palvelutarpeen arviointi, työnhakijan informointi, työllistymissuunnitelman laatiminen ja työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu.

Tällaiset asiakkaan palveluprosessiin kuuluvat lakisääteiset palvelut ja toimet ovat keskeisiltä osiltaan perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä, jollainen 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.

Edellä tarkasteluihin tehtäviin ei sisälly merkittävää julkisen vallan käyttöä. Näin ollen arviointi voidaan kohdentaa perustuslain 124 §:ssä säädettyjen muiden kriteerien arviointiin.

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. 1. lakiehdotus perustuu siihen, että hallintotehtävä annettaisiin palveluntuottajalle lain nojalla, sillä 3 momentin mukaan maakunta ”voi antaa” julkisen hallintotehtävän palveluntuottajalle. Lakiehdotukseen ei kuitenkaan sisälly tarkempia säännöksiä siitä, miten tehtävän antaminen tapahtuu. Perustelujen mukaan maakunta voisi tehdä palvelujen tuottamisesta puitejärjestelyn tai hankintasopimuksen taikka päätöksen palvelun tuottamista koskevista yleisistä edellytyksistä (s. 106). Näitä voidaan sinänsä pitää mahdollisina tehtävän antamisen oikeudellisena muotona.

Kaikissa näissä toteuttamisvaihtoehdoissa olisi kuitenkin perusteltua, että maakunta sopii erikseen palveluntuottajan kanssa palvelun tuottamisen edellytyksistä, tarkemmista vaatimuksista ja vastuista sekä mahdollisista korvauksista. Vastaavanlainen sääntely sisältyy valinnanvapauslakiin, jonka 48 §:n 1 momentin mukaan ennen kuin yksityinen palveluntuottaja aloittaa suoran valinnan palvelujen tuottamisen, sen ja maakunnan on tehtävä sopimus laissa tarkemmin määritellyistä asioista. Tällaisella sopimuksella ei kuitenkaan voida poiketa laissa säädetystä tai maakunnan päätöksestä.

Hallintotehtävän ulkoistamisen tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta, joita arvioidaan laillisuusharkinnalla, perustellaan esityksessä muun muassa sillä, että se mahdollistaa yksilöllisten, erilaisten työnhakijaryhmien tarpeisiin nykyistä paremmin vastaavien palvelukokonaisuuksien tarjoamisen (HE, s. 189). Ulkoistaminen voisi olla tarkoituksenmukaista, jos palveluntuottajalla on erityisosaamista esimerkiksi jonkin alan tai työnhakijaryhmän työllistymisen edistämisestä. Palveluntuottajalla voi olla myös maakunta paremmat resurssit tarjota työnhakijalle henkilökohtaista, yksilöllistä ohjausta ja tukea. Tällaisia näkökohtia voitaneen pitää mahdollisina ulkoistamisen perusteina.

Ulkoistaminen ei perustuslain 124 §:n mukaan saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Hyvän hallinnon takeiden osalta voidaan todeta, että 1. lakiehdotuksen 3 §:n 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi viittaussäännös ainoastaan julkisuuslakiin. Tämä ei täytä sitä vaatimusta, että jos lakiin otetaan viittaus hallinnon yleislakeihin, viittauksen on oltava vastakohtaispäätelmän vuoksi kattava (esim. PeVL 11/2006 vp, s. 3). Lakia olisi selvyyden ja informatiivisuuden vuoksi lähinnä aiheellista täydentää ottamalla siihen nimenomainen säännös, joka edellyttää myös etenkin hallintolain ja kielilain noudattamista ulkoistettujen tehtävien hoitamisessa. Tällaisella informatiivisella viittauksella on merkitystä myös siksi, että hallinnon yleislait voivat tulla sovellettaviksi palveluntuottajan toteuttamassa tosiasiallisessakin hallintotoiminnassa.

Oikeusturva

Perustuslain 21 §:ssä ja 124 §:ssä edellytettyjen oikeusturvan takeiden kannalta voidaan pitää päätöksentekoon kohdistuvana sääntelynä riittävänä 1. lakiehdotuksen 8 luvun säännöksiä muutoksenhausta. Peruslähtökohtana on asianmukaisesti, että tämän lain nojalla tehtyyn päätökseen saa vaatia oikaisua ja oikaisuun annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Lakiehdotuksessa säännellään kuitenkin myös erilaisia asiakkaan oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta keskeisiä sopimuksia, joita maakunta ja palveluntuottajat tekevät lain määrittelemistä asioista. Esimerkiksi työllistymissuunnitelma ja työkokeilu perustuvat sopimukseen. Tällaiset sopimukset sisältävät sopimista julkisen hallintotehtävän hoitamisesta ja ne määrittävät sekä palveluntuottajan että asiakkaan oikeuksia, etuja ja velvollisuuksia, joten ne ovat hallintolain 3 §:n 1 momentissa tarkoitettuja hallintosopimuksia ja niihin kohdistuu oikeusturvan tarve.

Oikeusturvan takeiden riittävyyden ja selvyyden vuoksi olisi perusteltua lisätä lakiin säännös siitä, että tällaisia sopimuksia koskevat riidat käsitellään hallintoriitamenettelyssä. Tällainen nimenomainen säännös sisältyy myös muun muassa valinnanvapauslain 48 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan tällaista sopimusta koskeva riita käsitellään hallintoriita-asiana siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Yksityiset työnvälityspalvelut

3. lakiehdotus koskee yksityisiä työnvälityspalveluja. Lain soveltamisala voisi muodostua melko laajaksi, sillä sitä sovellettaisiin sen 1 §:n mukaan maakunnasta riippumattomiin yksityisen tai oikeushenkilön tarjoamiin työnvälityspalveluihin ja muihin työnhakuun liittyviin palveluihin sekä työvoiman vuokraukseen. Lakiehdotuksen mukaan siinä säädettäisiin yksityiseen työnvälittäjään kohdistuvista velvoitteista ja kielloista. Lakiin ei kuitenkaan sisälly säännöksiä valvontatoimivallasta eikä seuraamuksista, joita voitaisiin kohdistaa velvoitteiden tai kieltojen vastaiseen menettelyyn. Tällaista sääntelyä ei näyttäisi sisältyvän myöskään maakuntia (HE 15/2017 vp) tai Valtion lupa- ja valvontavirastoa koskevaan lakiehdotukseen (HE 14/2018 vp). Näiltä osin laintasoisen sääntelyn puuttumista voidaan pitää ongelmallisena.