11.11.2021 EOAK/7734/2021

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

TyV@eduskunta.fi

Viite: Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan kuulemis- ja lausuntopyyntö 10.11.2021

ASIA: HE 198/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä ja siihen liittyviksi laeiksi

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijaa etäkuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainitussa asiassa. Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

1 Arvioinnin rajaus

Keskityn lausunnossani vain yhteen hallituksen esitykseen liittyvään kysymykseen eli siihen, olisiko Työkanava Oy:n toimintaa pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä. Pidän kysymystä hyvin tärkeänä. Mikäli toimintaa pidettäisiin julkisena hallintotehtävänä, toimintaan olisi lähtökohtaisesti sovellettava perustuslakivaliokunnan siihen vakiintuneesti kytkemiä hallinnon yleislakeja sekä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä, ja toiminta tulisi ylimmän laillisuusvalvonnan eli oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin valvonnan piiriin.

Hallituksen esityksen lähtökohta on, että yhtiö ei hoitaisi julkisia hallintotehtäviä. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on tältä osin viitattu verraten suppeasti perustuslain 124 §:n esitöihin ja konkreettisesti kahteen perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 15/2019 vp ja PeVL 4/2012 vp), joista edellinen koskee Hansel Oyn tehtäviä ja jälkimmäinen testausta ja sertifioinia.

Kuten hallituksen esityksen eri kohdista ilmenee, Työkanava Oy olisi yhteiskunnallisesti merkittävää erityistehtävää hoitava eli vaikeimmassa työmarkkinatilanteessa olevien osatyökykyisten työllistämisestä huolehtiva valtion kokonaan omistama työ- ja elinkeinoministeriön omistajaohjauksessa toimiva osakeyhtiö, jolla on yhteiskunnallisia velvoitteita ja jonka tarkoitus ei lähtökohtaisesti ole tuottaa voittoa eikä jakaa omistajalleen osinkoa. Kun kyse on tällaisen täysin uuden erityistehtäväyhtiön perustamisesta, säätämisjärjestysperustelut jäävät mielestäni asian merkitykseen nähden perustuslain 124 §:n näkökulmasta varsin niukoiksi.

Jäljempänä esitetyin perustein oma käsitykseni on, että yhtiö hoitaisi julkista hallintotehtävää. Käyn jäljempänä lähemmin läpi perustuslain 124 §:n perusteluita, perustuslakivaliokunnan ja oikeusasiamiehen tulkintakäytäntöä sekä Työkanava Oy:n tehtävän luonnetta.

2 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

2.1 Perustuslaki ja esityöt

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

Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan 124 §:stä muun muassa seuraavaa (ks. HE 1/1998 vp, s. 178–179).

Perustuslain 124 §:n sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Säännöksen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslaissa verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Lainsäädäntöä tai tuomiovallan käyttöä sen sijaan ei voida pitää säännöksessä tarkoitettuna hallintotehtävänä.

Säännös kattaa sekä viranomaisille entuudestaan kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille. Julkiset hallintotehtävät voivat olla ”julkisia palvelutehtäviä”. Mainituissa tehtävissä kyse on pääasiallisesti luonteeltaan tosiasiallisesta ja suorittavasta hallintotoiminnasta. Lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on kuitenkin voitava järjestää joustavasti eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyt-

tää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla, voidaan hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätää tai päättää myös lain nojalla. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin.

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne on otettava huomioon. Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täyttyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla.

> Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tarkoituksenmukaisuuskriteerin täyttymistä kiinnittänyt huomiota muun muassa tehtävissä tarvittavaan erityisosaamiseen tai resursseihin, palvelutarpeen lisääntymiseen, palveluiden alueelliseen saatavuuteen sekä toiminnan tehokkuuteen (ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 49, ja siinä mainitut lausunnot).

Edellytyksenä julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle on lisäksi se, ettei hallintotehtävän antaminen saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista.

> Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla. Tosiasiallisessa toiminnassa voidaan oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen turvaamisesta huolehtia sääntelyn yleisen tarkkuuden ja muun asianmukaisuuden sekä asianomaisten henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla. Joissakin erityislaatuisissa sääntely-yhteyksissä perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena, ettei yksityisiin sovelleta hallinnon yleislakeja niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Edelleen valiokunta on muun muassa todennut, että osakeyhtiömuotoiseen toimintaan ei lähtökohtaisesti ole mahdollista kohdistaa samantasoista hallinnollista ohjausta ja yhtä tehokasta valvontaa kuin viranomaistoimintaan ja että toiminnan ohjaus ja valvonta olisi todennäköisesti hoidettavissa yksinkertaisemmin ja välittömämmin, jos tehtävistä huolehtisi viranomainen (ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 49–50, ja siinä mainitut lausunnot).

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa. Tällöin on kiinnitettävä huomiota muun muassa yhdenvertaisuuteen (6 §), yksilön kielellisiin perusoikeuksiin (17 §), oikeuteen tulla kuulluksi, vaatimukseen päätösten perustelemisesta ja oikeuteen hakea muutosta (21 §). Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksia on yleisesti tulkittava yhteydessä perustuslain 21 §:ään ja muihin perusoikeussäännöksiin.

Perustuslakivaliokunta korosti hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä sitä, että myös uskottaessa hallintotehtävä suoraan laissa tai lain nojalla muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperustaisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa (PeVM 10/1998 vp, s. 35).

2.2 Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä

Valiokunnan lausunto **PeVL 17/2012 vp** koski **arvopaperimarkkinalainsäädännön uudistamista**.

> Valiokunta totesi muun muassa, että vaikka pörssi ja arvopaperikeskus ovat elinkeinotoimintaa harjoittavia yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä ja niiden suhde toimijoihin perustuu kunkin toimijan kanssa tehtyihin sopimuksiin, sisältävät niiden tehtävät valiokunnan mukaan sellaisia piirteitä, että niiden harjoittamaa toimintaa on lausunnossa lähemmin selostetuilta osin pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä. Sekä pörssillä että arvopaperikeskuksella on lakisääteisten tehtäviensä perusteella keskeinen asema arvopaperimarkkinoiden keskuseliminä. Ne tekevät eräitä läheisesti hallintopäätöksiin rinnastettavia markkinatoimijoiden oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevia päätöksiä. Osan päätöksistä toimijat voivat toimittaa viranomaisen käsiteltäviksi ja hakea edelleen muutosta viranomaisen päätökseen hallinto-oikeudelta. Pörssi ja arvopaperikeskus valvovat paitsi omien, lainsäädännöstä vähimmäissisältönsä saavien sääntöjensä myös lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista valvottavien toiminnassa. Tällaista pörssin ja arvopaperikeskuksen harjoittamaa markkinatoimijoiden valvontaa voidaan luonnehtia osin Finanssivalvonnan harjoittamaa viranomaisvalvontaa avustavaksi tai täydentäväksi toiminnaksi.
>
> Valiokunta toi esiin myös sen, että arvopaperimarkkinalainsäädäntö on perinteisesti perustunut etenkin pörssin, ja myöhemmin myös arvopaperikeskuksen, keskeiseen rooliin markkinoiden infrastruktuurina, ja lausunnossa erikseen arvioidut tehtävät ovat vakiintuneesti kuuluneet näille yksityisoikeudellisille oikeushenkilöille. Sääntelyssä ei siten ollut kysymys uusien tehtävien antamisesta tai viranomaiselle kuuluvien tehtävien siirtämisestä viranomaiselta yksityisoikeudelliselle toimijalle.
>
> Hallinnon yleislakien soveltamisen osalta valiokunta toteaa, että erityislaatuisen sääntelyn yhteydessä ei aina voida vaatia hallinnon yleislakien noudattamista. Tällöin on kuitenkin muilla tavoin varmistuttava siitä, että tehtävien siirtäminen ei niiden luonne huomioon ottaen vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Sääntely-ympäristön erityislaatuisuus puoltaa valiokunnan mielestä mahdollisuutta toteuttaa perustuslain 124 §:ssä asetetut vaatimukset muillakin tavoin kuin soveltamalla toimijoihin hallinnon yleislakeja ja rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Jos tällainen poikkeus katsotaan muun perustuslain 124 §:n vaatimukset täyttävän lainsäädännön riittävyyden vuoksi tarpeelliseksi tehdä, on tästä kuitenkin säädettävä erikseen.

Edellä mainittuun liittyy perustuslakivaliokunnan lausunto **PeVL 15/2016 vp** (HE 28/2016 vp).

> Tämä lainsäädäntö on merkityksellinen siksi, että vaikka arvopaperikeskuksen sinänsä katsotaan hoitavan julkisia hallintotehtäviä, arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annetun lain 2 luvun 8 §:n 3 momentissa on nimenomaisesti säädetty, että arvopaperikeskuksen hoitaessa sille tässä laissa säädettyjä tehtäviä sen toimintaan ei sovelleta hallinnon yleislakeja eikä arvopaperikeskuksen hallintoelimen jäseneen tai arvopaperikeskuksen palveluksessa olevaan tällöin sovelleta myöskään rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.

Lausunnossaan **PeVL 5/2021 vp** valiokunta arvioi hallituksen esitykseen laeiksi asumisoikeusasunnoista sekä vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta (HE 189/2020 vp) sisältyvää **asukasvalinnan siirtoa kunnilta asumisoikeusyhteisölle** ja piti asukasvalintaa julkisena hallintotehtävänä.

> Valiokunta viittasi perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaiseen julkisen vallan velvollisuuteen edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä ja katsoi asumisoikeuslain toteuttavan tätä tehtävää. Asumisoikeusasuntoja koskevalla sääntelyllä pyritään ohjaamaan asuntoja niiden tarpeessa oleville ihmisille kohtuulliseen hintaan, ja asukasvalinnalla on siten liityntöjä myös perustuslain 19 §:n 4 momenttiin. Perustuslakivaliokunta viittasi myös oikeusasiamiehen päätökseen dnro 1930/2/13. Ehdotettu sääntely ja sille esitetyt perustelut viittasivat valiokunnan mielestä lähinnä siihen, että asukasvalinta on julkinen hallintotehtävä. Sikäli kuin hallituksen esityksessä oli tehty selkoa siitä, millaisia kustannuksia ja käytännön hankaluuksia seuraisi asukasvalintatehtävän pitämisestä julkisena hallintotehtävänä, valiokunta kiinnitti huomiota siihen, etteivät lähtökohtana oikeudelliselle arviolle jonkin toiminnan kuulumisesta julkisen hallintotehtävän käsitteen piiriin voi olla ne seuraukset, joita käsitteen piiriin kuulumisesta johtuu.

Lausunnossaan **PeVL 15/2019 vp** valiokunta arvioi **Hansel Oy:n** tehtäviä, jotka liittyvät **julkisten hankintojen toteuttamiseen** ja piti tehtävää julkisena hallintotehtävänä.

> Yhtiön tehtävänä on tuottaa asiakkailleen yhteishankintatoimintoja. Lisäksi se tuottaa asiakkailleen erilaisia tuki- ja asiantuntijapalveluita. Valtion ja kuntien viranomaisilla ja muilla hankintayksiköillä on lakiin perustuva velvollisuus kilpailuttaa hankintansa. Toimiessaan yhteishankintayksikkönä Hansel Oy osallistuu valiokunnan mukaan julkisten hankintojen toteuttamiseen asiakkaidensa, kuten valtion ja kuntien, puolesta. Hankintamenettelyä ja siihen liittyviä oikeussuojakeinoja säännellään laissa yksityiskohtaisesti. Hanselin tehtävät kiinnittyvät siten julkisyhteisöjen laissa säädettyjen velvollisuuksien toteuttamiseen.

Lausunnossaan **PeVL 2/2001 vp** perustuslakivaliokunta on pitänyt julkisena hallintotehtävänä sellaistakin varsin yksityisoikeudelliseksi miellettävää menettelyä kuin valtion **erityisrahoitusyhtiö Finnvera Oyj:n hallinnoimien vientitakuiden myöntäminen**.

Lausunnossa **PeVL 16/2016 vp** on arvioitu **oikeusavun ja yleisen edunvalvonnan ostopalveluita**, ja pidetty niitä julkisina hallintotehtävinä.

> Oikeusapu- ja edunvalvontatehtävissä on perustuslakivaliokunnan mielestä niiden järjestämistapa huomioiden kyse julkisen hallintotehtävän piirteitä omaavasta tehtäväkokonaisuudesta, vaikka niissä painottuvat myös yksityiseen etuun ja elinkeinotoimintaan liittyvät näkökohdat. Valiokunta on tällöin antanut merkitystä sille, että kyse on viranomaisen järjestämisvastuulla olevasta lakisääteisestä palvelutehtävästä, jonka toteuttamista voitiin valiokunnan mielestä luonnehtia myös tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi.

Lausunnossaan **PeVL 47/2005 vp** valiokunta arvioi **lennonvarmistuspalveluita,** ja piti niitä julkisina hallintotehtävinä.

> Valiokunta totesi muun muassa, että lennonvarmistuspalveluita on laajasti ymmärrettynä pidettävä julkisina hallintotehtävinä, vaikka hallituksen esityksen (HE 138/2005 vp) mukaan lennonvarmistus on suurelta osin lentoliikenteen sujuvuuden hallintaa, jossa vastuu ilma-aluksen ohjailusta ei siirry lennonjohtajalle, vaan kysymys on lähinnä neuvojen ja ohjeiden antamisesta ilma-aluksen päällikölle sekä ilmailun asiantuntijana toimimisesta. Valiokunta viittasi tehtävien luonteeseen ja totesi, että kyse ei ollut hallintopäätöksistä vaan operatiivisista tehtävistä. Merkitystä annettiin sääntelyn kohteena olevan toiminnan korostetun tekniselle luonteelle. Valiokunnan mukaan kyse oli lähinnä tosiasiallisesta hallintotoiminnasta.

Lausunnossaan **PeVL 58/2010 vp** valiokunta totesi kunnan vastuun **yhdyskuntajätehuollon järjestämisestä** toteuttavan ympäristöperusoikeuteen ja yhdenvertaisuusperiaatteeseen palautuvia tavoitteita varmistaa asianmukainen jätehuolto ja jätehuoltopalvelujen saatavuus. Kunnan jätehuoltotehtävät muodostavat valiokunnan mukaan laajan kokonaisuuden, jota on pidettävä julkisena hallintotehtävänä. Samoin valiokunta arvioi operatiivisten jätehuoltotehtävien muodostamaa kokonaisuutta.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut julkiseksi hallintotehtäväksi myös esimerkiksi

- meripelastustoimen (PeVL 24/2001 vp),
- vartioimisliiketoiminnan (PeVL 28/2001 vp),
- opiskelijaedustajien vaalin järjestämisen ammattikorkeakoulun hallitukseen ja monijäseniseen toimielimeen (PeVL 39/2004 vp),
- radioamatööritutkinnon vastaanottamisen (PeVL 44/2004 vp),
- avioliiton esteiden tutkimisen (PeVL 28/2006 vp),
- siviilipalveluspaikkana toimimisen (18/2007 vp),
- asiantuntijan käyttämisen asian selvittämisessä (PeVL 28/2008 vp),
- kansalaisuushakemusten ja -ilmoitusten sekä viisumihakemusten vastaanottamisen (PeVM 8/2002 vp, PeVL 55/2010 vp),
- ajopiirturikorttien myöntämisen (PeVL 11/2004 vp),

- passin myöntämisen, passin laadun ja oikeasisältöisyyden tarkastamisen sekä passin toimittamisen ja luovuttamisen muodostaman tehtäväkokonaisuuden (PeVL 6/2013 vp),
- yhden siirtoverkonhaltijan määräämisen järjestelmävastuuseen (PeVL 4/2000 vp),
- sähkön ja kaasun alkuperätakuurekisterin ylläpitotehtävän antamisen kanta- ja siirtoverkonhaltijoille (PeVL 33/2021 vp),
- eräiden väestötietojärjestelmään tallennettujen tietojen luovuttamisen (PeVL 3/2009 vp),
- ostopalveluna annettavan puhelinneuvonnan (PeVL 11/2006 vp),
- ulkopuolisen asiantuntijan käyttämisen työsuojelutarkastuksessa (PeVL 42/2005 vp; ulkopuolisen asiantuntijan käytöstä valvonnassa, ks. myös PeVL 45/2020 vp),
- tilatukiasetuksen mukaisen neuvonnan (PeVL 20/2006 vp),
- ulkopuolisten asiantuntijoiden sertifioinnin (PeVL 30/2014 vp),
- hyljetuotteiden alkuperätodistuksen myöntämisen (PeVL 12/2014 vp) ja
- liikenteenohjauksen (PeVL 16/2018 vp).

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon **PeVL 26/2017 vp** (s. 47–51), jonka valiokunta antoi sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamiseen tähdänneestä lainsäädäntökokonaisuudesta, sisältyy laaja yhteenveto valiokunnan perustuslain 124 §:ää koskevasta lausuntokäytännöstä.

Julkisesta hallintotehtävästä ei ole ollut kyse esimerkiksi sellaisessa puolueettomassa, tekniseen asiantuntemukseen perustuvassa testauksessa ja sertifioinnissa, joka ei vaikuta viranomaisen toimivaltaan päättää laitteiden ja rakenteiden määräaikaistarkastuksissa käytettävistä menetelmistä ja henkilöistä (PeVL 4/2012), Yleisradio Oy:n hallintoneuvoston tehtäviin kuuluvassa yleisradiolain mukaisessa arviointimenettelyssä (PeVL 14/2012 vp) eikä varmennetoiminnassa, jonka luonne on tosiasiassa etääntynyt julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä (PeVL 16/2009 vp). Aiemmin valiokunta oli pitänyt sitä julkisena hallintotehtävänä (PeVL 2/2002 vp).

2.3 Oikeusasiamiehen tulkintakäytäntöä

Päätöksessään **dnro 1242/2/07** apulaisoikeusasiamies arvioi Finavia Oyj:n tehtävien oikeudellista luonnetta, koska yhtiötä koskeneessa sääntelyssä esiintyvä julkisen palvelutehtävän käsite oli jäänyt tulkinnanvaraiseksi paitsi sinällään myös suhteessa julkisen hallintotehtävän käsitteeseen. Päätöksessään **dnro 1634/2/12** oikeusasiamies katsoi, että Finavia Oyj:n tehtävistä on julkisina hallintotehtävinä pidettävä muun muassa lentoasemaverkoston ylläpitämistä ja kehittämistä.

Päätöksessään **dnro 1930/2/13** oikeusasiamies katsoi, että arava- ja korkotukivuokra-asuntoja vuokraavat tahot hoitavat perustuslain 124 §:ssä ja tarkoitettua julkista hallintotehtävää tarjotessaan valtion tukemia vuokra-asuntoja yleisesti haettaviksi ja tehdessään niihin asukasvalintoja. Perustuslakivaliokunta viittasi tähän päätökseen edellä

kohdassa mainitussa lausunnossaan PeVL 5/2021 vp – HE 189/2020 vp.

Päätöksessään **dnro EOAK/2665/2017** apulaisoikeusasiamies arvioi konkurssin julkisselvityksen oikeudellista luonnetta katsoen, että kun otetaan huomioon konkurssin julkisselvitykseen liittyvä viranomaisen ohjaus- ja valvontavalta, julkisselvityksen tavoitteet yleisen edun turvaamisessa ja julkisselvittäjän vastuu viranomaiselle, on tehtävää pidettävä julkisena hallintotehtävänä.

Päätöksessään **EOAK/1069/2019** apulaisoikeusasiamies arvioi muun muassa Postin ylläpitämän postinumerojärjestelmän oikeudellista luonnetta pitäen järjestelmän ylläpitoa julkisena hallintotehtävänä. Postinumerojärjestelmällä oli yksittäistä sitä ylläpitävää postiyritystä laajempi merkitys paitsi muiden postiyritysten myös postipalveluita käyttävien asiakkaiden näkökulmasta eli koko nykyisen postitoiminnan toimivuuden kannalta. Tehtävällä oli siten olennainen yhteiskunnallinen merkitys. Järjestelmän ylläpidosta ja sitä koskevasta velvollisuudesta säädetään laissa, ja viranomaiselle on säädetty järjestelmään liittyvä huolehtimisvelvollisuus ja tehtävä voidaan antaa vain yhdelle yritykselle.

3 Arviointia

Perustuslain 124 §:n sanamuodolla korostetaan perustuslain esitöiden mukaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Säännöksen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslaissa 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 paitsi viranomaisille entuudestaan kuuluvien tehtävien siirtämisen myös hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille, minkä lisäksi julkisena hallintotehtävänä voi tulla arvioiduksi sellainenkin vanhastaan yksityisen hoitama tehtävä, jota viranomainen ei ole koskaan hoitanut ja jota ei sinänsä edes olla siirtämässä kenenkään muun hoidettavaksi.

Merkittävä julkisen vallan käyttö edustaa julkisten hallintotehtävien käsitteen tiukinta ydintä, koska merkittävää julkisen vallan käyttöä ei voida antaa muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Julkisen hallintotehtävän hoitamista ei ole vain hallintopäätösten tekeminen ja jonkun eduista, oikeuksista ja velvollisuuksista päättäminen eli julkisen vallan käyttö. Erilaiset viranomaisia avustavat ja viranomaismenettelyyn siten tavalla tai toisella liitännäiset tehtävät voivat niin ikään olla julkisia hallintotehtäviä. Julkiset hallintotehtävät voivat olla myös julkisia palvelutehtäviä. Tällaisissa tehtävissä kyse on pääasiallisesti luonteeltaan tosiasiallisesta ja suorittavasta hallintotoiminnasta. Myös viran-

omaisen tekninen avustaminen voi olla julkisen hallintotehtävän hoitamista.

Julkisen hallintotehtävän käsite on kaiken kaikkiaan laaja ja tulkinnanvarainen ja se kattaa myös sellaista toimintaa, johon liittyy yleisen edun toteuttamista tai muutoin julkisten palvelujen järjestämiselle luonteenomaisia piirteitä. Julkisena hallintotehtävänä on pidetty myös sellaisia tehtäviä, joilla on vahvasti yksityisen elinkeinotoiminnan piirteitä. Tehtävän kytkeytyminen julkisen vallan perustuslaissa säädettyyn perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuteen tai edistämisvelvollisuuteen antaa vahvan viitteen tehtävän luonteesta julkisena hallintotehtävänä.

Hallituksen esityksessä perustettavaksi ehdotettava Työkanava Oy olisi valtion kokonaan omistama osakeyhtiö. Tällä seikalla ei sinänsä ole ratkaisevaa merkitystä perustuslain 124 §:n mukaisen arvioinnin näkökulmasta, vaan olennaista on yhtiön toiminnan oikeudellinen luonne.

Työkanava Oy:n toiminta olisi hallituksen esityksen mukaan komission SGEI-sääntelyn tarkoittamaa, mikä yleisesti ottaen merkitsee palvelun yleishyödyllisyyttä ja julkisen palvelun velvoitteen asettamista. Kyse on kansalaisille tärkeistä tai yhteiskunnan toimivuuden kannalta merkittävistä palveluista, joita markkinat eivät tyydyttävällä tavalla tuota ja joiden tuottamiseksi julkisyhteisö on asettanut yrityksille julkisen palvelun velvoitteen. Käytännössä julkinen palveluvelvoite voidaan asettaa lain tai asetuksen nojalla, hallintopäätöksellä tai sopimuksella, joka sisältää palveluntuottajaa koskevan velvoitteen (s. 33 ja 34).

Edellä todetusta näkökulmasta palveluvelvoitteen asettaminen muistuttaa siten mielestäni varsin läheisesti perustuslain 124 §:n tarkoittamaa sääntelytapaa, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle lailla tai lain nojalla. Lain nojalla tehtävän antaminen voi perustua esimerkiksi viranomaisen päätökseen tai viranomaisen ja palveluntuottajan väliseen sopimukseen (sopimuksen osalta, ks. esim. PeVL 11/2004 vp). En toisaalta pidä yleisesti ottaen poissuljettuna, etteikö yleispalvelun ja sitä koskevan velvoitteen asettamisessa ja toteuttamisessa voisi tapauksesta riippuen olla kyse myös lähinnä vain valtion taloudellisen toiminnan eikä niinkään nimenomaan julkisen hallintotehtävän siirtämisestä viranomaiskoneiston ulkopuolelle kuitenkin niin, että toiminnan harjoittamiselle on haluttu asettaa tiettyjä laadullisia ja asiakkaan oikeusturvan kannalta tarpeellisia vaatimuksia, minkä lisäksi palvelun saatavuus on voitu turvata erilliseen viranomaisarvioon perustuvan palveluvelvoitteen asettamisella yksittäiselle toiminnanharjoittajalle (ks. AOA dnro 1069/2019).

Työkanava Oy:n tehtävä olisi työllistää kaikkein vaikeimmassa asemassa olevia osatyökykyisiä henkilöitä viimesijaisena keinona (s. 35 ja 57). Siten tällainen palveluvelvoite poikkeaa ratkaisevalla tavalla

esimerkiksi monista muista yleispalveluna pidettävistä tärkeistä palveluista, kuten postitoiminnasta tai sähkö- ja teleyritysten toiminnasta, joista esimerkiksi postitoiminnassa on yhdelle postiyritykselle asetettu lain nojalla nimenomainen yleispalveluvelvoite.

Työkanava Oy:llä olisi moniin muihin yleispalveluihin verrattuna paljon välittömämpi yhteys perusoikeuksien toteutumiseen eli ennen muuta perustuslain 18 §:ssä julkiselle vallalle säädettyyn velvollisuuteen edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Ehdotetun sääntelyn mukaan Työkanava Oy työllistäisi osatyökykyisiä itse tai pyrkisi työllistämään heitä avoimille työmarkkinoille. Yhtiön toiminnalla olisi hallituksen esityksestä ilmenevin tavoin myös merkittävä rooli yhdenvertaisuuden edistämisessä.

Hallituksen esityksen mukaan yhtiön tarjoama palvelu olisi luonteeltaan viimesijainen keino, kun osatyökykyisen henkilön työllistyminen ei muuten enää onnistu. Luonteensa puolesta toiminta rinnastuu siten esimerkiksi toimeentulotuen myöntämiseen, joka on viimesijaisin sosiaaliturvaetuus, ja edunvalvontaan, joka on viimesijaisin keino järjestää ihmisen taloudellisten ja erikseen määrättäessä henkilöä koskevien asioiden hoitaminen, jos ne eivät muilla keinoin tule hoidetuiksi. Ostopalveluna järjestettyä yleistä edunvalvontaakin perustuslakivaliokunta on pitänyt julkisena hallintotehtävänä.

Yhtiön palvelukseen rekrytoitavan tulee olla työhallinnon asiakas. Kyseessä ei sinänsä ole tavanomainen rekrytointi palvelussuhteeseen, koska työpaikat eivät olisi julkisesti haettavina (ks. s. 53). Työ- ja elinkeinotoimistot ehdottaisivat yhtiön palvelukseen soveltuvia henkilöitä yhdelle keskitetylle viranomaiselle, joka puolestaan keskitetysti osoittaisi henkilöt yhtiölle. Yhtiölle jäisi hallituksen esityksen mukaan kuitenkin itsenäistä päätäntävaltaa valita työntekijät eli osatyökykyiset henkilöt työ- ja elinkeinotoimiston sille osoittamista henkilöistä.

Vaikka työoikeudellisesti tarkastellen kyse olisikin rekrytoimisesta työsopimussuhteeseen, käytännössä yhtiö valitsisi lopullisesti palkkaamansa henkilöt (s. 43) eli yhtiö päättäisi, kuka lopulta pääsee laissa tarkoitetun viimesijaisen työllistämispalvelun piiriin. Kyseessä on osatyökykyisen näkökulmasta varsin merkittävä ratkaisu, jolla on jopa julkisen vallan käytölle ominaisia piirteitä, kun julkisen vallan käyttönä pidetään vakiintuneesti päättämistä jonkun eduista, oikeuksista ja velvollisuuksista.

Merkillepantavaa on myös, että valinta tapahtuisi hallituksen esityksen mukaan nimenomaan työvoimapoliittisten ja sosiaalipoliittisten tavoitteiden pohjalta (s. 41). Tästä näkökulmasta työntekijöiden valinnan voidaan mielestäni nähdä rinnastuvan arava- ja korkotuella rakennettujen vuokrataloyhtiöiden asukasvalintoihin, jonka tulee asiaa koskevan sääntelyn perusteella tapahtua sosiaalisin perustein. Olen pitänyt tätä julkisen hallintotehtävän hoitamisena (dnro 1930/2/13). Perustuslakivaliokunta puolestaan on lausunnossaan PeVL 5/2021 vp arvioinut hallituksen esitykseen laeiksi asumisoikeusasunnoista sekä

vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta (HE 189/2020 vp) sisältyvää asukasvalinnan siirtoa kunnilta asumisoikeusyhteisölle ja pitänyt asukasvalintaa julkisena hallintotehtävänä.

Kun Työkanava Oy:tä koskevalla sääntelyllä pyritään edistämään työllisyyttä ja turvaamaan jokaisen oikeus työhön eli työllistämään osatyökykyisiä ihmisiä, myös yhtiön toiminnalla ja etenkin siihen olennaisesti liittyvällä osatyökykyisten rekrytoinnilla on keskeinen liityntä perustuslain 18 §:ään. Kokonaisuutena tarkastellen yhtiötä voidaan pitää osana työvoimapalveluiden palvelukokonaisuutta. Se olisi siten varsin olennainen tiettyyn viranomaisen asiakasryhmään kohdistuva osa julkisen vallan velvoitteiden piiriin kuuluvaa järjestelmää.

Yhtiön toimintaan ei hallituksen esityksen perusteella näyttäisi sen toiminnan merkittävyydestä huolimatta juurikaan kohdistuvan muunlaista konkreettista valvontaa kuin osakeyhtiöiden toimintaan yleensä kohdistuu. Ministeriön valvonta toteutuisi lähinnä omistajaohjauksen keinoin. Hallituksen esityksessä on myös viitattu hallituksen vuosikertomuksen käsittelyyn ja siihen liittyviin valtioneuvoston ja eduskunnan mahdollisuuksiin käsitellä yhtiön tilannetta, samoin raportointiin talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle ja eduskunnan mahdollisuuteen käsitellä yhtiön toimintaa tarkastusvaliokunnassa ja mahdollisesti myös silloin, jos valtiontalouden tarkastusvirasto käsittelee yhtiötä vuosi- ja tarkastuskertomuksissaan (ks. s. 49).

Siinä vaiheessa, kun työ- ja elinkeinotoimistot ehdottaisivat yhtiön palvelukseen soveltuvia henkilöitä yhdelle työ- ja elinkeinotoimistolle, joka puolestaan keskitetysti osoittaisi henkilöt yhtiölle rekrytoitaviksi, menettely olisi virkavastuun alaista viranomaistoimintaa. Sen sijaan menettelyn viimeisin eli osatyökykyisen näkökulmasta ehkä ratkaisevin vaihe, jossa yhtiö lopullisesti päättäisi siitä, kenet se palkkaa, jäisi hallituksen esityksen perusteella kokonaan virkavastuun ulkopuolelle. Pidän tätä oikeusturvan näkökulmasta merkittävänä epäkohtana, kun kyse on kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevista työhallinnon henkilöasiakkaista.

4 Yhteenveto

Työkanava Oy:n toiminnan oikeudellista luonnetta julkisena hallintotehtävänä arvioitaessa olennaisia ovat ainakin seuraavat seikat:

- **Työkanava Oy:n tehtävillä olisi suora kytkentä perustuslain 18 §:ssä julkiselle vallalle säädettyyn velvollisuuteen edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön**. Tätä yhteyttä perusoikeuksiin voidaan pitää olennaisesti vahvempana kuin monissa sinänsä tärkeinä pidettävissä valtionyhtiöidenkin tarjoamissa yleispalveluissa.

- **Työkanava Oy hoitaisi valtion talousarviosta rahoitettavaa laissa säädettyä yhteiskunnallisesti merkittävää erityistehtävää.**

- **Työkanava Oy:n palvelukseen ohjaaminen olisi julkiselle vallalle kuuluvan työllisyyden edistämisvelvollisuuden viimesijainen keino tilanteessa, jossa muita työllistymistoimia ei ole osatyökykyiselle osoitettavissa.** Viimesijaisuutensa puolesta Työkanava Oy:n toiminta rinnastuisi viranomaisten myöntämään toimeentulotukeen ja yleiseen edunvalvontaan, jota ostopalveluna tuotettuna on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä pidetty julkisena hallintotehtävänä.

- **Työkanava Oy:llä olisi itsenäistä harkintavaltaa päättää siitä, kenet se ottaisi palvelukseensa viranomaisen sille ohjaamista henkilöistä**. Tässä päätöksenteossa olisi etuuden myöntämiseen verrattavissa olevia julkisen vallan käytön piirteitä, kuten asukasvalinnassa, jota on pidetty julkisena hallintotehtävänä. Työkanava Oy:n päätöksenteko tapahtuisi työvoimapoliittisten ja sosiaalipoliittisten tavoitteiden pohjalta.

- **Mikäli Työkanava Oy:n toimintaa ei pidettäisi julkisena hallintotehtävänä, sen toimintaan ei sovellettaisi hallinnon yleislakeja (muutoin kuin kielilain 24 §:n osalta) eikä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä, ja toiminta jäisi lähtökohtaisesti ylimmän laillisuusvalvonnan ulkopuolelle.** Kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien henkilöiden viimesijaiset työllistämistoimet jäisivät edellä mainittujen oikeusturvatakeiden ulkopuolelle.

Oman käsitykseni mukaan Työkanava Oy:lle annettavaa tehtävää olisi pidettävä julkisena hallintotehtävänä. Jos ehdotetun osatyökykyisten henkilöiden työllistämistehtävän järjestämisvastuu annettaisiin lailla vaikkapa TE-toimistoille, jotka voisivat myös ostaa palvelun yksityisiltä palveluntuottajilta, viimeksi mainitut olisivat tyypillinen esimerkki julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Se, että tehtävä annettaisiin ehdotetulla lailla suoraan valtion kokonaan omistamalle yhtiölle, ei käsitykseni mukaan muuta tehtävän luonnetta julkisena hallintotehtävänä.

Asian merkityksen vuoksi siitä olisi mielestäni perusteltua pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos Mikko Sarja

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.