Asiantuntijalausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 198/2021 vp eduskunnalle laiksi Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä ja siihen liittyviksi laeiksi

Yleistä

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä HE 198/2021 vp eduskunnalle laiksi Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä. Lausuntopyynnössä on myös toivottu arviota erityisesti siitä, olisiko työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan syytä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto asiasta.

Otan lausunnossani ensin kantaa hallituksen esityksen perustuslainmukaisuuteen, minkä jälkeen pohdin, olisiko hallituksen esitys syytä saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

PL 18 § ja oikeus työhön

Ennen perusoikeusuudistusta hallitusmuodon (94/1919) 6.2 §:n toisen virkkeen mukaan ”[v]altiovallan asiana on tarvittaessa järjestää Suomen kansalaiselle mahdollisuus tehdä työtä, mikäli laissa ei ole toisin säädetty”. Vaikka säännös oli kirjoitettu varsin ehdottomaan muotoon, perustuslakivaliokunta oli muutama vuosi ennen perusoikeusuudistusta – pitkälti 1990-luvun alun laman ja maassa tuolloin vallinneen massatyöttömyyden vuoksi – alkanut korostaa säännöksen erityisluonnetta ja katsonut, että säännöksen sisältämä velvoite oli luonteeltaan pikemminkin poliittinen kuin oikeudellinen (ks. HE 309/1993 vp, s. 68). Muun muassa tästä syystä säännöstä ei enää sellaisenaan sisällytetty hallitusmuotoon perusoikeusuudistuksen jälkeen. Valtiovallalla ei ole perusoikeusuudistuksen jälkeen katsottu olevan erityistä velvollisuutta järjestää yksilöille työtä.

Perustuslain voimassa olevan 18 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan ”[j]ulkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.” Nyt ehdotetulla lailla ei nähdäkseni ole tarkoitus muuttaa säännöksen vakiintunutta valtiosääntöoikeudellista tulkintaa. Osatyökykyisiä työttömiä työllistävän ja heitä työvoimana edelleen vuokraavan julkisomisteisen Työkanava Oy:n perustaminen ei toisin sanoen voida katsoa merkitsevän sitä, että perustuslain 18 §:n 2 momentista voitaisiin jatkossa johtaa julkiselle vallalle erityinen velvollisuus työllistää työttömiä tai että kyseiseen säännökseen vedoten yksilöllä olisi (subjektiivinen) oikeus vaatia työpaikkaa.

Työkanava Oy:n perustaminen ja osatyökykyisten työllistäminen yhtiön avulla on linjassa julkiselle vallalle perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädetyn yleisen työllisyyden edistämisvelvoitteen ja oikeutta työhön koskevan turvaamisvelvoitteen kanssa. Lakiehdotukselle on toisin sanoen olemassa kyseiseen säännökseen kiinnittyvät hyväksyttävät perustelut.

PL 6 § ja yhdenvertaisuus

Hallituksen esityksen mukaan lakiehdotuksen keskeisenä tavoitteena on osatyökykyisten eli kaikkein vaikeimmassa asemassa olevien työttömien työhakijoiden työllistymisen edistäminen. Kuten edellä totesin, tavoite on hyväksyttävä perustuslain 18 §:n 2 momentin näkökulmasta. Lisäksi tavoite kiinnittyy vahvasti vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen (SopS 27/2016) 27 artiklassa sopimusvaltioille kuuluvaan velvollisuuteen edistää vammaisten henkilöiden työllistymistä (erityisesti artiklan e- ja h-kohdat).

Lakiehdotuksen hyväksyminen ehdotetussa muodossa merkitsisi kuitenkin sitä, että osatyökykyiset asetettaisiin muihin työttömiin työnhakijoihin nähden parempaan asemaan, koska vain heidän olisi mahdollista työllistyä Työkanava Oy:n palveluksessa. Onko tämänkaltaiselle positiiviselle erityiskohtelulle olemassa perustuslain 6 §:ää koskevan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön valossa hyväksyttävät perustelut? Nähdäkseni näin on. Perustuslakivaliokunta on katsonut esimerkiksi alle 25-vuotiaiden työllistämisen palkkatuella muita työnhakijoita edullisimmin ehdoin olleen perustuslain 6 §:n valossa hyväksyttävää (PeVL 11/2010 vp, s. 2–3). Kyseisessä lausunnossa tehty linjaus ei täysin rinnastu nyt arvioitavana olevaan lakiehdotukseen, sillä siinä kyse oli määräaikaisesta säännöksestä ja ikään perustuvasta erityiskohtelusta. Katson kuitenkin, että osatyökykyisten *pysyväisluoteiset*, vammaisuuteen ja terveydentilaan liittyvät esteet työllistyä avoimille työmarkkinoille ovat hyväksyttävä perustelu nyt ehdotetun kaltaiselle positiiviseen erityiskohteluun perustuvalle järjestelmälle.

Yhdenvertaisuuden näkökulmasta on kuitenkin tärkeää, että kriteerit, joiden perusteella TE-toimisto valitsee/osoittaa osatyökykyisiä Työkanava Oy:n palvelukseen, olisivat mahdollisimman yksiselitteisesti määritelty laissa. Mielestäni Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annettavaksi ehdotetun lain 4 § ei ole riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti muotoiltu, mitä käsittelen jäljempänä ”PL 21 § ja oikeusturva” -otsikon alla.

PL 124 § ja Työkanava Oy julkisen hallintotehtävän hoitajana?

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 92–93) on päädytty siihen, että Työkanava Oy:lle säädettävät tehtävät eivät olisi luonteeltaan julkisia hallintotehtäviä, eikä esitys olisi siten perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallinen. Olen lähtökohtaisesti tästä kysymyksestä samaa mieltä. Työkanava Oy toimisi osatyökykyisten työnantajana myyden heidän tuottamiaan palveluita yksityisille tai julkisyhteisötyönantajille taikka kuluttajille. Työkanava Oy voisi myös harjoittaa vuokratyövoiman välitystä. Työsuhteen ehdot ja palkkaus määräytyisivät kaikissa vaihtoehdoissa työlainsäädännön, työehtosopimusten ja työsopimusten perusteella. Vaikka osatyökykyisten palkasta merkittävä osa katettaisiinkin valtion vuosittain maksamasta avustuksesta eikä liiketoiminnan tuotoista, tämän ei voida yksin katsoa merkitsevän sitä, että yhtiön toiminnassa olisi kyse julkisesta hallintotehtävästä. Esimerkiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvun mukaisen palkkatuen maksaminenkaan työnantajalle ei merkitse sitä, että työantaja hoitaisi julkista hallintotehtävää.

Hallituksen esityksen (s. 44) mukaan Työkanava Oy voisi antaa osatyökykyisille työntekijöilleen palveluja, jotka rajattaisiin heidän tukemiseensa. Palvelut voisivat esimerkiksi olla työntekijöiden valmiuksia kehittäviä. Hallituksen esityksessä (s. 96) todetaan lisäksi, että ”Työkanava Oy:n tehtäviin kuuluisi tukea ja ohjata työntekijää muiden työmahdollisuuksien hakemisessa”. Tässä tullaan mielestäni jo varsin lähelle TE-toimistoille nykyisin kuuluvia tehtäviä, mistä syystä rajanveto julkisiin hallintotehtäviin ei enää näyttäydykään niin yksiselitteisenä. Tällaisten tehtävien antamisessa Työkanava Oy:lle voisi tosiasiassa olla jo kyse julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle, jolloin asiaa tulisi tarkastella perustuslain 124 §:ssä säädettyjen edellytysten valossa. En sano, etteikö PL 124 §:n valossa olisi mahdollista antaa näitä tehtäviä Työkanava Oy:lle, mutta pitäisin selkeämpänä sitä, että ohjaaminen ja tukeminen työmahdollisuuksien hakemisessa olisi yksinomaan TE-toimistojen vastuulla ja tehtävänä.

TE-toimistojen ja Työkanava Oy:n välisen tehtävänjaon selkiyttämiseksi olisi lisäksi perustellumpaa, että TE-toimiston osatyökykyisten osoittamistehtävästä säädettäisiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa Työkanava Oy -osakeyhtiöstä annettavaksi ehdotetun lain 4 §:n sijasta. Säännöstä olisi myös syytä selkeyttää erityisesti siltä osin, millä kriteereillä TE-toimisto osatyökykyisiä työnhakijoita Työkanava Oy:lle osoittaisi. Mitä esimerkiksi tarkoittaa ”asianmukaisesti todettu sairaus tai vamma”? Säännöstä koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan kokonaisharkinnassa huomioon otettavin muihinkin

tekijöihin, kuten työnhakijan ikään, työhistoriaan jne. Entä minkälaiseen menettelyyn ”asianmukainen toteaminen” viittaa? Valintakriteerin ja -menettelyn täsmällisempi määritteleminen on merkityksellistä osatyökykyisten keskinäisen yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan kannalta.

PL 21 § ja oikeusturva

Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annettavaksi ehdotetun lain 4 §:n mukaan TE-toimisto ”osoittaisi” Työkanava Oy:lle julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettuja työttömiä työnhakijoita. Hallituksen esityksessä (s. 86–87) todetaan ainakin kahteen otteeseen, että TE-toimisto ”päättäisi” Työkanava Oy:lle sen palvelukseen ehdolle asetettavista osatyökykyisitä henkilöistä. Hallituksen esityksestä ei nähdäkseni kuitenkaan käy ilmi, onko TE-toimiston tarkoitus tehdä hallintopäätös vai onko tarkoituksena, että Työkanava Oy:n palvelukseen ehdolle asettamisen kriteerien täyttyminen ainoastaan merkitään osatyökykyisen työllistymissuunnitelmaan (HE, s. 84)?

Ehdotettu säännös on merkityksellinen perustuslain 21 §:n 1 momentin kannalta, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Työkanava Oy:n palvelukseen osoitettavista osatyökykyisistä henkilöistä koskevassa TE-toimiston päätöksenteossa olisi vastaavia piirteitä kuin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 5 luvun mukaisessa työvoimakoulutuksen opiskelijavalintaa koskevassa päätöksenteossa. Saman lain 14 luvun 1 §:n 3 momentin 1 kohdan perusteella ”opiskelijavalintaa koskevaan päätökseen, joka on perustunut henkilön soveltuvuuteen, saa kuitenkin vaatia oikaisua tai siitä saa valittaa”. Opiskelijavalintaa koskeva päätös ehdotettiin alun perin kokonaan valituskiellon alaiseksi, mutta perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 32/2012 vp, s. 5) mukaan

> ”päätöksessä ei ole kysymys aivan puhtaasta tarkoituksenmukaisuusharkinnastakaan ainakaan siltä osin kuin *mahdollinen epäävä päätös perustuu henkilön soveltumattomuuteen* [kurs. T. K.]. Soveltuvuusvaatimus on valiokunnan mielestä sinänsä riittävän täsmällinen oikeudellinen kriteeri muutoksenhaun perusteeksi. Kun lisäksi otetaan huomioon se, että päätöksellä voi olla suuri merkitys asianomaisen henkilön kannalta, pitää valiokunta asianmukaisena joko rajata muutoksenhakukiellon soveltamisalaa tai poistaa se lakiehdotuksesta.”

Toisaalta julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 14 luvun 1 §:n 3 momentin 2 kohdan perusteella palkkatuen epäämistä koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta. Palkkatuki voidaan evätä muun muassa sillä perusteella, ettei henkilön vamma tai sairaus alenna palkattavan henkilön tuottavuutta tarjolla olevassa työtehtävässä olennaisesti sekä pysyvästi tai pysyväisluonteisesti (lain 7:2.1:n 3 kohta). Perustuslakivaliokunta (PeVL 32/2012 vp, s. 5) on katsonut, ettei muutoksenhakukielto ole tältä osin ongelmallinen, koska kyse on harkinnanvaraisesta etuudesta.

Perustuslakivaliokunnan em. lausunnon valossa ei ole yksiselitteistä, tulisiko TE-toimiston osatyökykyistä koskevaan päätökseen voida hakea muutosta. Näkemykseni mukaan TE-toimiston tekemässä päätöksessä osatyökykyisen ”kelpoisuudesta” Työkanava Oy:n palvelukseen on kyse yksilön kannalta varsin merkittävästä hänen oikeuksiaan koskevasta asiasta – siitäkin huolimatta, että päätös ei vielä sinällään tarkoittaisi sitä, että osatyökykyinen lopulta työllistyy Työkanava Oy:n palvelukseen. Nyt säädettäväksi ehdotettavassa TE-toimiston tekemässä päätöksessä osatyökykyisen ”kelpoisuudesta” ei ole kyse puhtaasta tarkoituksenmukaisuusharkinnasta, sillä kyse olisi sen arvioinnista, soveltuisiko henkilö Työkanava Oy:n palvelukseen. Tämä puoltaisi sitä, että kyseiseen päätökseen tulisi myös voida hakea muutosta.

PL 17 § ja kielelliset oikeudet

Lakiehdotus ei nähdäkseni ole perustuslain 17 §:n kannalta ongelmallinen. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotusta on tarkasteltu erityisesti kielilain 24 §:n valossa. Kyseisen säännöksen perusteella valtion määräysvallassa olevan palvelua tuottavan yhtiön ”on annettava palvelua ja tiedotettava suomeksi ja ruotsiksi toiminnan laadun ja asiayhteyden edellyttämässä laajuudessa ja tavalla, jota kokonaisuutena arvioiden ei voida pitää yhtiön kannalta kohtuuttomana.” Säännöstä koskevien yksityiskohtaisten perustelujen (HE 92/2002 vp, s. 93) mukaan ”harkittaessa kielipalvelun tarpeellisuutta on kiinnitettävä huomiota palvelun yleiseen saatavuuteen sekä siihen, onko kyseessä yhteiskunnallisesti merkittävä peruspalvelu vai ei.”

Työkanava Oy:n ensisijaisena tehtävänä ei oikeastaan olisi palvelujen tuottaminen ”yleisölle” – yksilöille, asiakkaille, kuluttajille, yrityksille jne. Yhtiön perimmäinen tarkoitus olisi sen sijaan edistää osatyökykyisten henkilöiden työllistymistä ja siirtymistä avoimille työmarkkinoille. Lisäksi työkanava Oy:n tuottamien palveluiden merkitys jäisi eri palvelumarkkinoiden näkökulmasta varsin vähäiseksi. Kielilain 24 §:n ja hyvän hallinnon valossa on perusteltua, että Työkanava Oy tiedottaisi palveluistaan sekä suomeksi että ruotsiksi. Mikäli yhtiö tuottaisi palveluja saamelaisten kotiseutualueella, tulee tiedottamisen olla saamenkielistä.

TE-toimistojen velvollisuus antaa kansalliskielillä osatyökykyisille palvelua ja tietoa työllistymismahdollisuuksista Työkanava Oy:ssä määräytyy kielilain viranomaisia koskevien säännösten perusteella.

PL 10 § ja yksityiselämän suoja

Näkemykseni mukaan lakiehdotus ei myöskään ole ongelmallinen perustuslain 10 §:n yksityiselämän suojaa koskevan säännöksen näkökulmasta – ainakaan mitä tulee osatyökykyisiä koskevien arkaluonteisten tietojen luovuttamista Työkanava Oy:lle. Yhtiölle luovutettaisiin osatyökykyisen henkilön terveydentilaa koskevia salassa pidettäviä tietoja vain tämän kirjallisen suostumuksen perusteella. Tämä vastaa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 luvun 6 §:n – erityisesti sen 3 momentin – voimassa olevaa säännöksen sisältöä, johon ei olla ehdottamassa muutoksia. Työkanava Oy olisi säännöksen tarkoittama työnantaja, eikä tarvetta erityis- tai viittaussäännökselle näytä olevan.

Syytä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä?

Erityisesti edellä ”PL 21 § ja oikeusturva” -otsikon alla esittämäni perusteella katson, että asiasta olisi syytä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Helsingissä 17.11.2021



Toomas Kotkas
Julkisoikeuden professori