ASIANTUNTIJALAUSUNTO
Raija Huhtanen
28.1.2022

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 198/2021 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esitystä tarkastellaan perustuslain 6 §:n (yhdenvertaisuus), 10 §:n (yksityiselämän suoja), 17 §:n (kielelliset oikeudet), 18 §:n (oikeus työhön ja elinkeinovapaus), 21 §:n (oikeusturva) ja 124 §:n (hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle) sekä vammaisyleissopimuksen (yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista) 27 artiklan (työ ja työllistyminen) kannalta (s. 91–96). Keskityn tässä lausunnossani arvioimaan lakiesitystä perustuslain 124 §:n näkökulmasta, mutta tarkastelen lopuksi lyhyesti esityksen suhdetta myös perustuslain 6 §:ään.

Perustuslain 124 §

Tärkeät säännökset perustuslain 124 §:n näkökulmasta sisältyvät *1. lakiehdotuksen 2 ja 4 §*:ään. Ne koskevat *Työkanava Oy:n tehtäviä ja toimialaa sekä sen toiminnan ykohdistumista*. Työkanava Oy:n tehtävänä olisi ”edistää osatyökykyisten henkilöiden työllistymistä ja tukea osatyökykyisten siirtymistä edelleen avoimille työmarkkinoille” (2 § 1 mom.). Yhtiö myös harjoittaisi ”osatyökykyisten työllistämiseen soveltuvaa palvelutoimintaa” (2 § 2 mom.). Yhtiö voisi työllistää vain työ- ja elinkeinotoimiston sille palvelukseen ehdolle osoittamia työnhakijoita. Työ- ja elinkeinotoimisto osoittaisi yhtiölle ”julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012) tarkoitettuja työttömiä työnhakijoita, joiden mahdollisuudet sopivan työn saamiseen ovat olennaisesti vähentyneet asianmukaisesti todetun sairauden tai vamman vuoksi”. Lisäedellytys olisi, että henkilöt ovat ”halukkaita työllistymään, mutta työllistyminen ei ole työl-

listymisedellytyksiä parantavista palveluista huolimatta onnistunut tai muuten on ilmeistä, ettei näillä palveluilla voida arviointihetkellä merkittävästi lisätä henkilön työllistymismahdollisuuksia ja että työllistyminen muun työnantajan palvelukseen on epätodennäköistä” (4 § 1 mom.).

Säätämisjärjestysperustelujen mukaan tarkoitus on, että julkisen hallintotehtävän luonteisista toiminnoista huolehtii työ- ja elinkeinotoimisto eli viranomainen, ei Työkanava Oy. Arviot henkilöistä ja heidän työllistymismahdollisuuksistaan tekisi työ- ja elinkeinotoimisto laissa tai lain nojalla annettavassa valtioneuvoston asetuksessa säädetyn mukaisesti. Vaikka Työkanava Oy voisi työllistää vain työ- ja elinkeinotoimiston sille osoittamia osatyökykyisiä työntekijöitä, sillä tulisi olla käytännössä mahdollisuus toteuttaa ”rajallisessa määrin teknisen luonteista, kulloinkin kyseessä olevaan yksittäiseen työtehtävään liittyvää, työympäristön, kuten esteettömyyden ja muiden työolosuhteiden tai vastaavien tekijöiden toteamista” sen varmistamiseksi, että työnhakija pystyy tekemään asianomaista työtä sille osoitetussa työpisteessä. Koska kyseessä olisi ”luonteeltaan tekninen ja puolueeton järjestelyn toimivuuden arviointi”, yhtiön tehtävät eivät olisi julkisia hallintotehtäviä (s. 92–93).

Perustuslain 124 §:n mukaan ”(j)ulkinen 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.” 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”. Lainsäädäntö- tai tuomiovallan käyttöä ei voida pitää perustuslaissa tarkoitettuna hallintotehtävänä. Julkinen hallintotehtävä kattaa sekä viranomaisille nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille. (*HE 1/1998 vp*, s. 179/I). Perustuslakivaliokunta on tarkastellut monissa eri yhteyksissä perustuslain 124 §:n sisältöä ja arvioinut sen suhdetta hallituksen esittämiin lakiehdotuksiin (esim. Hansel Oy:tä koskeva lausunto *PeVL 15/2019 vp*).

Työkanava Oy:lle ehdotettu tehtävä edistää osatyökykyisten henkilöiden työllistymistä ja tukea heidän siirtymistään edelleen avoimille työmarkkinoille on läheisessä yhteydessä oikeutta työhön ja elinkeinovapautta sekä yhdenvertaisuutta koskeviin perusoikeuksiin. *Perustuslain 18 §:n 2 momentin* mukaan ”(j)ulkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön”. *Perustuslain 6 §* ilmaisee paitsi perinteisen vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Tosiasiallisen tasa-arvon turvaaminen saattaa edellyttää positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia. (HE 309/1993 vp, s. 43–44). Yhtiön tehtävä toteuttaisi myös *vammaisyleissopimuksen 27 artiklan* sopimuspuolille vahvistamaa velvoitetta turvata vammaisten henkilöiden työnteko-oikeuden toteutuminen ja edistää sitä ”toteuttamalla myös lainsäädännön avulla asianmukaisia toimia, joiden tarkoituksena on muun ohessa (…) edistää vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia työllistyä ja edetä urallaan työmark-

kinoilla sekä heidän avustamistaan työn löytämisessä, saamisessa ja säilyttämisessä sekä työhön palaamisessa” ja ”edistää vammaisten henkilöiden työkokemuksen hankkimista avoimilla työmarkkinoilla” (27 art. 1 kappale e- ja j-kohdat).

Tarkemmin julkisen vallan velvollisuudesta edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön säädetään laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta. Tehtävä kuuluu sen mukaan ensisijaisesti valtiolle. Lain mukaan valtion toimivaltaisten viranomaisten tulee edistää työmarkkinoiden toimivuutta muun muassa tarjoamalla työtä hakeville mahdollisuuksia saada työtä sekä tarjoamalla työnsaantia edistäviä palveluja, kuten työnvälityspalveluja, tieto- ja neuvontapalveluja sekä osaamisen kehittämispalveluita (laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 1 luku 2 §).

Työkanava Oy:n itsenäistä oikeutta valita työllistettävät henkilöt työ- elinkeinotoimiston sille palvelukseen osoittamista työnhakijoista perustellaan esityksessä tarpeella osoittaa tehtävään henkilö, joka pystyy suoriutumaan hänelle tarjolla olevasta tehtävästä. ”Huomioitavia tekijöitä voisivat olla esimerkiksi työn konkreettisen suorittamispaikan esteettömyys ja muut käytännön olosuhteet ja seikat, jotka tulevat ilmi vasta työn sisällön tarkentuessa ja työntehtävän konkreettisesti käynnistyessä”. Työ- ja elinkeinotoimiston tulisi sen vuoksi osoittaa yhtiölle erityisesti toiminnan ensimmäisinä vuosina osatyökykyisiä henkilöitä ”riittävästi tarvetta enemmän”. Pidemmällä aikavälillä ja yhteisten toimintamallien vakiintuessa tämä tarve vähenisi, jolloin yhtiön mahdollisuutta valita sille osoitettuja henkilöitä eri työtehtäviin olisi mahdollista rajata voimakkaammin. (Perustelut s. 42) Yhtiön liikkumavaraa perustellaan myös tarpeella välttää työntekoon soveltumattomien henkilöiden ajautuminen Työkanava Oy:n palvelukseen. Palkattavilla henkilöillä olisi motivaatio osallistua työnteon edellytyksiä kohentaviin palveluihin ennen työllistymistä, jos työpaikka ei olisi täysin automaattinen vaan edellyttäisi työkyvyn parantumista riittävästi. Työkanava Oy:n ei olisi pakko rekrytoida ketään työ- ja elinkeinotoimiston nimeämää henkilöä, mutta tavoite olisi, että rekrytointi kohdistuisi valtaosaan osoitetuista henkilöistä. (Perustelut s. 46)

Työkanava Oy:n valintaoikeuden käyttöä ei rajoitettaisi esimerkiksi lakiin otettavin kriteerein. Voidaan tosin ajatella, että samat edellytykset, jotka sitoisivat työ- ja elinkeinotoimistoa sen osoittaessa työnhakijoita yhtiölle (1. lakiehdotus 4 § 1 mom.), ohjaisivat myös Työkanava Oy:tä sen käyttäessä valintaoikeuttaan. Yhtiölle ehdotettu liikkumavara työllistettävien valinnassa viittaa nähdäkseni joka tapauksessa siihen, ettei kyse ole yksinomaan säätämisjärjestysperustelujen tarkoittamasta ”teknisestä ja puolueettomasta järjestelyn toimivuuden arvioinnista”. Tehtävä ei myöskään täysin rinnastu perustuslakivaliokunnan lausunnossa *PeVL 4/2012 vp* (s. 2) tarkasteltuun puolueettomaan, tekniseen asiantuntemukseen perustuvaan testaukseen ja sertifiointiin, joka ei vaikuttanut viranomaisen toimivaltaan päättää laitteiden ja rakenteiden määräaikaistarkastuksissa käytettävistä menetelmistä ja henkilöistä, eikä lausunnossa *PeVL 16/2009 vp* (s. 2–3) tarkoitettuun liiketaloudelliseen varmennetoimintaan, jonka luonne oli tosiasiassa etääntynyt julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä (ks. myös PeVL 15/2019 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta ei pitänyt kumpaakaan mainittua tehtävää perustuslain tarkoittamana julkisena hallintotehtävänä. Nyt

perustettavaksi ehdotetun Työkanava Oy:n tulisi toimia tuloksellisesti, mutta sen tavoitteena ei olisi liikevoiton tuottaminen (1. lakiehdotus 2 § 2 mom.).

Yhteenvetona totean, että Työkanava Oy:n tehtävällä olisi kiinteä yhteys niin perus- ja ihmisoikeuksiin ja niitä koskevaan, *perustuslain 22 §:ään* perustuvaan julkisen vallan turvaamisvelvollisuuteen kuin valtiolle laissa säädettyjen velvollisuuksien toteuttamiseen (ks. osaksi vastaavasti PeVL 15/2019 vp s. 3). Tämä puhuu sen puolesta, että kyse on julkisesta hallintotehtävästä tai että tehtävä ainakin sisältää selvästi julkisen hallintotehtävän piirteitä. Samaan suuntaan viittaa nähdäkseni yhtiön itsenäinen oikeus valita työllistettävät henkilöt työ- ja elinkeinotoimiston sille osoittamista työnhakijoista. Työkanava Oy:lle ei toisaalta ehdoteta vastaavanlaista oikeutta salassa pidettävien tietojen saamiseen kuin Hansel Oy:lle ehdotettiin hallituksen esityksessä HE 47/2019 vp. Perustuslakivaliokunta katsoi ehdotetun tiedonsaantioikeuden puoltavan osaltaan tulkintaa, jonka mukaan kyse oli julkisesta hallintotehtävästä (PeVL 15/2019 vp s. 3). Työ- ja elinkeinotoimiston oikeuteen luovuttaa työnhakijan terveydentilaa koskevia, salassa pidettäviä tietoja Työkanava Oy:lle sovellettaisiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 luvun 6 §:n 3 momenttia, jonka mukaan luovuttaminen edellyttää muun ohessa työnhakijan yksilöityä kirjallista suostumusta (perustelut s. 43). – Työkanava Oy:n tehtävä ei sisältäisi perustuslain tarkoittamaa merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Jos Työkanava Oy:n tehtävä katsotaan perustuslain 124 §:n tarkoittamaksi julkiseksi hallintotehtäväksi, sen antamisessa tulee noudattaa perustuslain vaatimuksia. Asiasta voidaan todeta lyhyesti seuraavaa. Työkanava Oy:n tehtävästä ja toimialasta säädettäisiin varsin tarkasti laissa (1. lakiehdotus 2 §). Työllistettävien valintakriteerit samoin kuin työllistämistavat (esim. työvoiman vuokraus; perustelut s. 45) jäisivät toisaalta kokonaan yhtiön itsensä päätettäviksi, jollei niistä ole tarkoitus määrätä valtioneuvoston asetuksella (ks. perustelut s. 93). Sikäli kuin kyse on julkisesta hallintotehtävästä, perussäännökset molemmista asioista tulisi ottaa lakiin. Arvioidessaan tarkoituksenmukaisuuskriteerin täyttymistä perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa tehtävissä tarvittavaan erityisosaamiseen ja resursseihin, palvelutarpeen lisääntymiseen, palveluiden alueelliseen saatavuuteen ja joustavuuteen sekä toiminnan tehokkuuteen (esim. *PeVL 26/2017 vp* s. 48–49 ja niillä viitatut lausunnot). Ehdotetun tehtävän antamiselle Työkanava Oy:lle ei ole arvioni mukaan osoitettavissa tarkoituksenmukaisuusvaatimukseen liittyviä esteitä. Merkitystä on ennen muuta toiminnan tehokkuuden ja osatyökykyisten henkilöiden työllistämistä koskevan erityisasiantuntemuksen turvaamisella (vastaavalla tavalla Hansel Oy:n kohdalla PeVL 15/2019 vp, s. 3).

Perustuslain 124 § edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla. Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiin ei ole yleensä välttämätöntä sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin, sillä näitä lakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Jos sellaista sääntelyn selkeyden

vuoksi kuitenkin pidetään tarpeellisena, viittauksen on oltava vastakohtaispäätelmän vuoksi kattava (PeVL 26/2017 vp, s. 49–50).

Työkanava Oy:lle ehdotetun tehtävän hoitamista voitaneen luonnehtia tosiasialliseksi (hallinto)toiminnaksi. Perustuslakivaliokunnan mukaan tällaisessa toiminnassa perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta voidaan huolehtia sääntelyn yleisen tarkkuuden ja muun asianmukaisuuden sekä asianomaisten henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla. Asianmukaisen ja riittävän koulutuksen vaatimus korostuu muun muassa silloin, kun tosiasiallisella hallintotoiminnalla on vaikutusta perusoikeuksien toteutumiseen. Valiokunta on toisaalta huomauttanut siitä, että hallinnon yleislait voivat tulla sovellettaviksi myös yksityisen toteuttamassa tosiasiallisessakin hallintotoiminnassa yleislakien sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten mukaisesti, jollei niiden soveltamista ole perustellusta syystä suljettu erikseen pois. (PeVL 26/2017 vp, s. 50 ja siinä viitatut lausunnot). Hansel Oy:tä koskevassa lausunnossa perustuslakivaliokunta asetti tavallisen lain säätämisjärjestyksen käytön edellytykseksi sen, että laissa säädetään rikosoikeudellisen virkavastuun soveltamisesta yhtiön palveluksessa olevaan henkilöön tämän hoitaessa julkista hallintotehtävää (PeVL 15/2019 vp, s. 4). Sikäli kuin Työkanava Oy:n tehtävä katsotaan julkiseksi hallintotehtäväksi, vastaava vaatimus on aiheellinen myös tässä yhteydessä.

Perustuslain 6 §

Mahdollisuus työllistyä Työkanava Oy:n kautta koskisi vain 1. lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentissa tarkoitettuja, kaikkein vaikeimmassa työmarkkina-asemassa olevia osatyökykyisiä henkilöitä. Esityksen perustelujen mukaan osatyökykyisen henkilön sairaus tai vamma ei yksin olisi lain tarkoittama työllistämisperuste, vaan toiminta kohdistuisi henkilöihin, joiden kohdalla terveydellisen ongelman seurannaisvaikutukset näkyvät merkittävinä vaikeuksina saada työtä palveluista huolimatta. Työkanava Oy:n potentiaaliseksi kohdejoukoksi arvioidaan noin 20.000–30.000 henkilöä, joista osa olisi työkyvyttömyyseläkkeen ja osa työttömyysturvaetuuden saajia (s. 83).

Kaikkein vaikeimmin työllistyvät työnhakijat asetettaisiin siten laissa eri asemaan muihin työnhakijoihin nähden säätämällä heidän mahdollisuudestaan työllistyä erityistehtäväyhtiöön. Erilaista kohtelua merkitsisi myös se, ettei tällä tavoin työllistyviin henkilöihin sovellettaisi työttömyysturvalain 2a luvun säännöksiä työvoimapoliittisesti moitittavasta menettelystä (2. lakiehdotus 2a:15 §). Jälkimmäistä ehdotusta perustellaan Työkanava Oy:n palveluksessa olevien työntekijöiden keskinäisellä yhdenvertaisuudella. Yhtiön palveluksessa olisi myös henkilöitä, jotka eivät saa työttömyysturvaetuutta ja joita työvoimapoliittisesti moitittavaa menettelyä koskevat työttömyysturvalain säännökset eivät sen vuoksi koske. Lisäperusteluna mainitaan Työkanava Oy:n palvelukseen otettavan henkilön motivaation merkitys sille, kuinka hyvin Työkanava Oy onnistuu täyttämään tehtävänsä kyseisen työntekijän kohdalla (s. 66, 96).

Perustelujen mukana kyse on positiivisesta erityiskohtelusta, jonka tarkoitus on poistaa osatyökykyisyydestä johtuvan haitan aiheuttama rasite muuhun henkilöön nähden. Tavoitteena on parantaa kaikkein vaikeimmin työllistyvien osatyökykyisten henkilöiden asemaa muihin nähden ja mahdollistaa heille ja vastaavassa asemassa olevalle samat lähtökohdat työllistymiseen kuin muillakin henkilöryhmillä on (s. 38–40, 93–94 ja sivulla 93 viitattu perustuslakivaliokunnan lausunto *PeVL 57/2016 vp*, s. 2–4). Ehdotetulle erilaiselle kohtelulle on esitetty mielestäni hyväksyttävä peruste.

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain yhdenvertaisuussäännöksestä johtuu, etteivät henkilöihin kohdistuvat erottelut saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (PeVL 57/2016 vp, s. 3 ja siinä viitatut lausunnot). Lakiehdotus sisältää nähdäkseni riittävän täsmälliset ja tarkkarajaiset säännökset niistä työnhakijoista, jotka työ- ja elinkeinotoimiston tulee osoittaa Työkanava Oy:lle työllistämistä varten (1. lakiehdotus 4 § 1 mom.). Säännökset ovat tosin osaksi tulkinnanvaraiset ja jättävät työ- ja elinkeinotoimistolle itsenäistä harkintavaltaa, mikä lienee kuitenkin välttämätöntä tällaisessa asiayhteydessä. Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät vaikuta tältä osin mielivaltaisilta tai kohtuuttomilta. Huomiota voidaan kiinnittää toisaalta myös tässä yhteydessä siihen edellä todettuun seikkaan, ettei Työkanava Oy:n valintaoikeuden käyttämistä rajoitettaisi lakiin otettavilla kriteereillä. Perusteluissa korostetaan valintaoikeuden käyttämisen olevan luonteeltaan teknistä toteamista (edellä). Missä määrin tämä kuvaa todellista asiantilaa, on vaikea tarkasti arvioida. Myös perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen näkökulmasta saattaisi joka tapauksessa olla paikallaan säätää laissa Työkanava Oy:n valintaoikeuden käyttämisen perusteista.

Tampereella 28. päivä tammikuuta 2022

Raija Huhtanen
julkisoikeuden professori (emerita)