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

Yleistä

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä HE 198/2021 vp eduskunnalle laiksi Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että Suomeen perustetaan uusi, valtion kokonaan omistama Työkanava Oy, jonka tarkoituksena on työllistää heikossa työmarkkinatilanteessa olevia osatyökykyisiä. Tavoitteena on tukea heidän siirtymistään edelleen avoimille työmarkkinoille. Esityksen mukaan työ- ja elinkeinotoimisto ohjaisi keskitetysti osatyökykyisiä Työkanava Oy:n palvelukseen viimesijaisena vaihtoehtona silloin, kun työllistyminen ei muutoin ole mahdollista.

Arvioin lausunnossani hallituksen esitystä erityisesti perustuslain 6, 10, 17, 18, 21 ja 124 §:n valossa. Olen aiemmin 18.11.2021 antamassani lausunnossa arvioinut työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan pyynnöstä tarvetta pyytää hallituksen esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunto. Tämä perustuslakivaliokunnalle nyt antamani lausunto perustuu monilta osin työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle antamalleni lausunnolle. Olen kuitenkin muokannut aiemman lausuntoni rakennetta sekä täydentänyt ja täsmentänyt sen sisältöä.

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 työttömille 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 edelleenkään 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 sekä sääntelyn tarkkarajaisuus

Hallituksen esityksen mukaan lakiehdotuksen keskeisenä tavoitteena on vaikeasti työllistettävien osatyökykyisten eli kaikkein heikoimassa 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 järjestelylle.

Yhdenvertaisuuden – sekä osatyökykyisten ja muiden työttömien välisen yhdenvertaisuuden että osatyökykyisten keskinäisen yhdenvertaisuuden – näkökulmasta on kuitenkin tärkeää, että kriteerit, joiden perusteella TE-toimisto valitsee/osoittaa osatyökykyisiä Työkanava Oy:n palvelukseen, olisivat mahdollisimman yksiselitteisesti määritelty laissa. Säädettäväksi ehdotetun Työkanavalain 4 §:n mukaan ”[t]yö- ja elinkeinotoimisto osoittaa 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.” Mielestäni säännös ei ehdotetussa muodossaan ole riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti muotoiltu. Mitä 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 säännöksessä on merkityksellistä osatyökykyisten keskinäisen yhdenvertaisuuden kannalta. Se on merkityksellistä myös osatyökykyisten oikeusturvan kannalta.

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 kummassakin vaihtoehdossa 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 kuitenkin lisäksi, että ”Työkanava Oy:n tehtäviin kuuluisi tukea ja ohjata työntekijää muiden työmahdollisuuksien hakemisessa”. Tässä tullaan mielestäni jo varsin lähelle TE-toimistojen järjestämisvastuulle voimassa olevan lainsäädännön mukaan kuuluvia työvoimapalveluita, mistä

syystä rajanveto julkisiin hallintotehtäviin ei näyttäydy niin yksiselitteisenä. Tällaisten tehtävien antamisessa Työkanava Oy:lle on tosiasiassa kyse julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle, jolloin asiaa tulee tarkastella perustuslain 124 §:ssä säädettyjen edellytysten valossa. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 32/2012 vp)[1] säädetyn voimassa olevan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 5 §:n 1 momentin mukaan TE-toimistot voivat hankkia laissa tarkoitetut palvelut ”osaksi tai kokonaan [yksityisiltä] palvelujen tuottajilta valtion talousarviossa palvelujen hankkimista varten osoitetulla määrärahalla”. Tämä edellyttää kuitenkin erillistä sopimista ja mahdollista kilpailutusta. Hallituksen esityksen (erit. s. 96) perusteella on epäselvää, onko nyt säädettäväksi ehdotetulla lailla tarkoitus antaa Työkanava Oy:lle työvoimapalvelutehtäviä suoraan lain nojalla. Tältä osin ehdotettua sääntelyä olisi syytä selkiyttää.

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.

PL 21 § ja oikeusturva

Hallintopäätös

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 tai ko. säännöksestä ei kuitenkaan käy yksiselitteisesti 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).

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada perusteltu päätös asiassa, joka koskee yksilön oikeuksia, velvollisuuksia tai etuutta. Katson, että osoittaessaan osatyökykyisiä työttömiä työnhakijoita Työkanava Oy:lle TE-toimisto päättää merkittävästä osatyökykyisen työttömän oikeuteen liittyvästä asiasta, minkä vuoksi asiassa tulisi tehdä nimenomainen hallintopäätös. Tämän selkiyttämiseksi Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annettavaksi ehdotetun lain 4 §:ää tulisikin käydä yksiselitteisesti ilmi, että kyse on TE-toimiston tekemästä hallintopäätöksestä – säännöksen ehdotettu sanamuoto (TE-toimisto ”osoittaa”) on epätäsmällinen.

Muutoksenhakuoikeus

Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annettavaksi ehdotetun lain 4 §:n säännös on merkityksellinen myös 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 samoja 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, jos kyse on muusta kuin 5 luvun 7 §:ssä

[1] Perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan ottanut nimenomaisesti kantaa työvoimapalveluiden hankkimista yksityisiltä palveluntuottajilta koskevaan kysymykseen. Ks. myös PeVL 47/2002 vp, joka koski nykyistä lakia edeltänyttä julkisesta työvoimapalvelusta annettua lakia (1295/2002).

tarkoitetusta koulutuksesta”. 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) katsoi, 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 olisi kuitenkin 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, tulisi tiedottamisen olla saamenkielistä.

TE-toimistojen velvollisuus antaa osatyökykyisille kansalliskielillä 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.

Johtopäätökset

Jotta lakiehdotus voitaisiin hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, olisi osatyökykyisten valintaa koskevaa säännöstä täsmennettävä sekä valintakriteerien että hallintopäätöksen antamisen osalta. Lisäksi säädettäväksi ehdotetussa laissa tulisi olla säännös muutoksenhakuoikeudesta TE-toimiston antamaan päätökseen.

Helsingissä 1.2.2022



Toomas Kotkas
Julkisoikeuden professori