Olli Mäenpää
3.2.2022

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 198/2021 vp)

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt perustuslakivaliokunnalta lausuntoa hallituksen esityksen perustuslainmukaisuudesta, koska esityksen käsittelyn yhteydessä valiokunnan tietoon on saatettu epäselvyyksiä esityksen perustuslainmukaisuudesta erityisesti perustuslain 21 ja 124 §:n osalta.

Julkisen vallan velvollisuus edistää ja turvata työllisyyttä

Perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Säännöksen päämääränä on perustuslain 18 §:n 2 momenttia edeltäneen hallitusmuodon 15 §:n 2 momentin valmisteluasiakirjojen mukaan mahdollisimman hyvän työllisyyden saavuttaminen. Työllisyyden edistäminen merkitsee samalla sitä, että julkinen valta pyrkii turvaamaan jokaiselle oikeuden työhön. Tämä merkitsee myös sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostumista (HE 309/1993 vp, s. 68, PeVM 25/1994 vp, s. 10). Hallituksen esityksessä ehdotetun velvoitteiden toteuttamistavan valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa voidaan pitää keskeisenä perustuslain 124 §:n ja 21 §:n sisältämää sääntelyä.

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle (PL 124 §)

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen 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.

Perustuslain esitöiden mukaan 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 (ks. HE 1/1998 vp, s. 179, PeVM 10/1998 vp, s. 35). Lisäksi perustuslain esitöiden mukaan julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (HE 1/1998 vp, s. 179).

Perustuslakivaliokunta on perustuslain 124 §:n soveltamisalaa koskevassa käytännössään katsonut, että toimintaan liittyvät yksityisoikeudelliset ja elinkeinotoimintaan liittyvät piirteet eivät sellaisenaan sulje sitä pois julkisen hallintotehtävän piiristä. Tällainen arvio on perusteltu etenkin, jos toimintaan muuten kokonaisarvion perusteella liittyy merkittävässä määrin julkiselle hallintotehtävälle luonteenomaisia piirteitä ja/tai toiminta kiinnittyy julkisyhteisön lakisääteisten velvoitteiden toteuttamiseen. Se, että toimintaa harjoitetaan elinkeinovapauden piirissä, ei tällöin sellaisenaan estä sen katsomista julkiseksi hallintotehtäväksi.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että esimerkiksi valtion vientitakuiden myöntäminen on vahvoista yksityisoikeudellisista piirteistään huolimatta julkinen hallintotehtävä (PeVL 2/2001 vp, s. 2). 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 (PeVL 16/2016 vp, s. 2). Myös viranomaista avustavia tehtäviä on pidetty julkisina hallintotehtävinä (ks. esim. PeVL 55/2010 vp, s. 2).

Vaikka esimerkiksi julkisyhteisöjen hankintojen tekemiseen liittyy myös vahvoja yksityisoikeudellisia piirteitä, perustuslakivaliokunnan mielestä Hansel Oy:n tehtävässä yhteishankintayksikkönä painottuvat julkisen hallintotehtävän piirteet (PeVL 15/2019 vp). Kokonaisarviossa valiokunta kiinnitti huomiota muun muassa julkisyhteisöjen velvollisuuteen kilpailuttaa hankintansa, jolloin yhteishankintayksikkönä toimiva Hansel osallistuu julkisten hankintojen toteuttamiseen julkisyhteisöjen puolesta. Hankintamenettelyä ja siihen liittyviä oikeussuojakeinoja säännellään laissa yksityiskohtaisesti. Hanselin tehtävät kiinnittyvät siten julkisyhteisöjen laissa säädettyjen velvollisuuksien toteuttamiseen, ja näillä tehtävillä on merkitystä julkisyhteisöjen varojen käytön kannalta.

Näiden lähtökohtien puitteissa voidaan arvioida myös perustettavaksi ehdotetun Työkanava Oy:n tehtäviä, joita määritellään lakiehdotuksen useammassa pykälässä. Yhtiön yleisenä tehtävänä on edistää osatyökykyisten henkilöiden työllistymistä ja tukea osatyökykyisten siirtymistä edelleen avoimille työmarkkinoille (2.1 §). Lisäksi yhtiö harjoittaa osatyökykyisten työllistämiseen soveltuvaa palvelutoimintaa (2.2 §). Yhtiö voisi myös harjoittaa yhtiön tehtäviin nähden vähäriskistä tuotannollista toimintaa (2.2 §). Kaikkien näiden tehtävien tarkoituksena on toteuttaa julkiselle vallalle perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyjä velvoitteita, joiden toteuttamista säännellään laissa yksityiskohtaisesti. Yhtiön tehtävät liittyvät siten kiinteästi julkisen vallan lakisääteisten velvoitteiden toteuttamiseen.

Yhtiö työllistäisi lakiehdotuksen mukaan vain viranomaisen, työ- ja elinkeinotoimiston sille palvelukseen ehdolle osoittamia, heikossa työmarkkina-asemassa olevia työnhakijoita (4.1 §). Perustelujen mukaan yhtiö voisi työllistää henkilöitä, jotka

ovat pysyvästi tai pitkäaikaisesti rajoitetusti työkykyisiä tavanomaisiin työtehtäviin. Toiminnan potentiaalinen kohdejoukko olisi noin 20 000 – 30 000 henkilöä (s. 83).

Lakiehdotuksessa ei määritellä tarkemmin, miten yhtiö edistää osatyökykyisten henkilöiden työllistymistä tai tukee osatyökykyisten siirtymistä edelleen avoimille työmarkkinoille. Myöskään yhtiön työllistämistehtävän toteuttamistapaa ei määritellä. Perusteluissa kuitenkin selostetaan ja luonnehditaan näitä menettelytapoja, joihin kuuluisi keskeisesti yhtiölle osoitettujen osatyökyisten henkilöiden ryhmään kohdistuva valintapäätösten tekeminen.

Valintamenettelyä kuvataan perusteluissa seuraavasti (s. 86): ”Keskitetty työ- ja elinkeinotoimisto päättäisi Työkanava Oy:lle sen palvelukseen ehdolle asetettavista osatyökykyisistä henkilöistä. Eri työ- ja elinkeinotoimistot tekisivät ehdotuksia Työkanava Oy:n työllistettäväksi halukkaista ja kriteerit täyttävistä henkilöistä yhdelle työ- ja elinkeinotoimistolle, joka puolestaan ohjaisi keskitetysti osatyökykyisiä Työkanava Oy:n palkattavaksi kulloinkin tarjolla oleviin työtehtäviin. … Työkanava Oy vastaisi osatyökykyisten työsuoritusten ulkoisesta myynnistä.”

Yhtiöllä olisi perustelujen mukaan jonkin verran liikkumavaraa valita työ- ja elinkeinotoimiston sille palvelukseen ehdolle osoittamista henkilöistä yksittäiseen työtehtävään ja parhaat valmiudet omaava henkilö (s. 80). Yhtiön päätöksenteossa sovellettavia valintakriteereitä kuvataan perusteluissa seuraavasti (s. 87): ”Työkanava Oy:llä olisi kuitenkin mahdollisuus valita sille osoitetusta henkilöjoukosta osa itse kulloinkin tarjolla oleviin yksittäisiin työtehtäviin. Tällä liikkumavaralla mahdollistetaan se, että tehtävään voidaan osoittaa henkilö, joka pystyy suoriutumaan hänelle tarjolla olevasta tehtävästä. Huomioitavia tekijöitä voivat olla esimerkiksi työn konkreettisen suorittamispaikan esteettömyys ja muut käytännön olosuhteet ja seikat, jotka tulevat ilmi vasta työn sisällön tarkentuessa ja työntehtävän konkreettisesti käynnistyessä.”

Yhtiön toiminnassa olisi siten perustelujen mukaan keskeistä lakisääteisten työllistämistehtävien toteuttamiseksi valita todennäköisesti melko laajasta ryhmästä yksittäisiin työtehtäviin työllistettävät työnhakijat, jotka ovat rajoitetusti työkykyisiä. Valintaan sisältyy työllistettäviin kohdistuvaa itsenäistä päätösvallan käyttöä, joka perustuisi lähinnä – mutta ei yksinomaan – henkilön suorituskyvyn arviointiin. Tällaisen valinnan tekeminen perustaa yhtiön myönteisen valintapäätöksen kohteena olevalle osatyökykyiselle oikeuden työhön ja määrittelee samalla työllistettävälle vastaavan perusoikeusperustaisen – joskin harkinnanvaraisen – edun. Arviointi- ja valintamenettelyn tarkoituksena on perustuslain 18 §:n 2 momentin toteuttamiseksi edistää työllisyyttä ja turvata jokaiselle oikeus työhön siinä määrin kuin se on yhtiön toimin mahdollista. Yhtiön toiminta on tältä osin kiinteä jatke työ- ja elinkeinotoimistoille viranomaisina kuuluvalle työllistämistehtävälle, sillä yhtiö tekee valintapäätöksen osatyökykyisistä henkilöistä, jotka viranomainen on sille ehdottanut.

Yhtiölle perustelujen mukaan kuuluvaa arviointi- ja valintatehtävää voidaan näihin seikkoihin perustuvan kokonaisarvion perusteella pitää sisällöltään ja tarkoitukseltaan julkisena hallintotehtävänä. Valinnan tekeminen sisältää yksipuolista päätösvallan käyttöä, jonka kohteena on osatyökykyisen etu ja oikeus, joten siihen sisältyy myös julkisen vallan käyttöä. Yhtiöllä olisi kuitenkin myös muita tehtäviä, joita ei voida pitää julkisina hallintotehtävinä. Tällaisia olisivat ainakin lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentissa tarkoitetut palvelutoiminta ja tuotannollinen toiminta sekä työllistämiseen mahdollisesti liittyvät suorittavat toimet. Sama arvio voitaneen esittää 2 §:n 1 momentissa tarkoitetusta tehtävästä tukea osatyökykyisten siirtymistä edelleen avoimille työmarkkinoille.

Arvioitaessa, onko edellä tarkastellun julkisen hallintotehtävän antaminen yhtiölle tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi, voidaan todeta, että työllisyyden edistämis- ja turvaamisvelvollisuus kohdistuu perustuslain 18 §:n 2 momentin säännöksen mukaan julkiseen valtaan. Säännöksessä ei kuitenkaan sen perustelujen mukaan oteta kantaa työllisyyden hoidossa käytettävään keinovaliokoimaan. Myös julkisen vallan yhteistoiminta elinkeinoelämän kanssa on tärkeää työllisyyden hoidossa (HE 309/1993 vp, s. 68). Säännöksen ei siten voida katsoa estävän siinä määriteltyjen velvoitteiden toteuttamista tukeutumalla myös muiden toimijoiden kuin julkiseen valtaan kuuluvien viranomaisten toimiin.

Julkinen valta voi näin ollen käyttää esimerkiksi ehdotetun kaltaista yhtiömuotoa työllisyyden edistämiseksi ja turvaamiseksi, jos sen voidaan arvioida olevan tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Lakiehdotuksen perusteluissa tarkoitetun hallintotehtävän antamista yhtiölle voidaan perusteluissa esitetyn selvityksen perusteella pitää tarpeellisena sen tarkoituksenmukaiseksi suorittamiseksi.

Koska yhtiön hoidettavaksi ehdotetaan julkinen hallintotehtävä, laissa olisi säädettävä erikseen ainakin rikosoikeudellisesta virkavastuusta, joka kohdistuu julkista hallintotehtävää yhtiössä hoitaviin. Vaikka viittaus hallinnon yleislakeihin ei perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan ole tällaisessa yhteydessä välttämätön, sitä voidaan tässä yhteydessä pitää selvyyden ja informatiivisuuden vuoksi perusteltuna. Jos lakiin lisätään tällainen viittaussäännös, sen muotoilussa olisi otettava huomioon, että yhtiön kaikki toiminnot eivät ole julkisia hallintotehtäviä perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä.

Hyvä hallinto ja oikeusturva (PL 21 §)

Perustuslain 21 §:ssä säädetään hyvän hallinnon takeista viranomaisen toiminnassa sekä oikeusturvan saatavuudesta ja takeista tuomioistuinmenettelyssä. Kun otetaan huomioon, että julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle on perustuslain 124 §:n mukaan mahdollista vain, jos se ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia, perustuslain 21

§:n vaatimukset tulevat sovellettaviksi myös silloin, kun julkista hallintotehtävää hoitaa muu kuin viranomainen.

Hyvän hallinnon takeet

Hyvän hallinnon vaatimuksen kannalta keskeisen perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Pykälän 2 momentin mukaan siinä mainitut hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallinnon yleislakien soveltaminen ja noudattaminen perustettavaksi ehdotetun yhtiön päätöksenteossa ja sen valmistelussa turvaavat riittävästi hyvän hallinnon turvaamiseen kohdistuvien vaatimusten toteutumista. Etenkin hallintolain noudattamisella voidaan katsoa olevan tärkeä merkitys, kun otetaan huomioon, että yhtiöllä olisi sille kuuluvien valintapäätösten tekemisessä liikkumavaraa, joka mahdollistaa laajan harkintavallan käyttämisen. Valintakriteereitä ei laissa määritellä, mikä vielä laajentaa yhtiön harkintavallan alaa.

Oikeusturvan saatavuus ja takeet

Oikeusturvan kannalta perustuslain 21 §:n 1 momentin keskeinen sisältö on jokaiselle turvattu oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Hallintoprosessilain 4 §:n 1 kohdan mukaan tämä oikeus koskee myös julkista hallintotehtävää hoidettaessa tehtyjä päätöksiä, mitä voidaan pitää riittävänä oikeusturvan saatavuuden takeena.

Perustuslakivaliokunta on toisessa yhteydessä katsonut, että työvoimapalvelun toteuttamisen yhteydessä tehty yksilöä koskeva ratkaisu — toisin kuin itse palvelutoiminta ja sen järjestäminen — on lähtökohtaisesti valituskelpoinen ratkaisu eikä tosiasiallinen hallintotoimi. Tällaiset päätökset ovat kuitenkin riippuvaisia viranomaisen harkinnasta ja toimintaan osoitetuista määrärahoista, joten ne voidaan valiokunnan mielestä sisällyttää muutoksenhakukieltojen piiriin, mistä on kuitenkin säädettävä erikseen (PeVL 32/2012 vp, s. 5). Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta voi tarkemman selvityksen perusteella arvioida, onko tällaiselle muutoksenhaun rajoitukselle asianmukaisia ja riittäviä perusteluja.

Lailla säätämisen vaatimus

Julkisen vallan käytön tulee perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan perustua lakiin. Lisäksi perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Koska yhtiön tehtäviin kuuluisi esityksen perusteluista ilmenevällä tavalla myös julkisen vallan käyttöä, jolla määritellään yksilön oikeuksia ja etuja, on paikallaan kiinnittää huomiota siihen, että tällaisen vallan käytön perusteet käyvät ilmi vain esityksen perusteluista. Sen sijaan 1. lakiehdotuksen tekstissä niitä ei mainita. Laintasoista sääntelyä olisi tältä osin välttämätöntä täsmentää ottaen kuitenkin huomioon päätöksentekoon perustellusti sisältyvät harkintaa edellyttävät erityispiirteet.