OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Heini Färkkilä

2.2.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki uudesta valtion kokonaan omistamasta ja julkisin varoin rahoitetusta erityistehtäväyhtiöstä (Työkanava Oy, Jobbkanalen Ab, jäljempänä myös yhtiö), joka työllistäisi heikossa työmarkkinatilanteessa olevia osatyökykyisiä ja näin tukisi heidän siirtymistään edelleen avoimille työmarkkinoille. Esityksen perusteluissa todetaan, että yhtiölle annettaisiin lailla julkinen palveluvelvoite, jonka rahoitukseen sovellettaisiin EU:n valtiontukisääntelyn ehtoja.

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle on esityksen käsittelyn yhteydessä saatettu tietoon epäselvyyksiä esityksen perustuslainmukaisuudesta erityisesti perustuslain 21 §:n ja 124 §:n osalta, minkä vuoksi työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt mainituista kysymyksistä lausuntoa perustuslakivaliokunnalta. Tässä lausunnossa keskitytään arvioimaan esitystä suhteessa kyseisiin perustuslain säännöksiin.

Oikeusministeriö on antanut esityksen valmisteluvaiheessa siitä lausunnon, jossa PL 124 §:n osalta kiinnitettiin huomiota siihen, että jatkovalmistelussa yhtiölle ehdotettavia tehtäviä tuli selkeyttää suhteessa PL 124 §:ään. Oikeusministeriö esittää kunnioittavasti lausuntonaan seuraavan. Huomiot koskevat 1. lakiehdotusta, ellei toisin ole todettu.

PL 124 §:n tarkoittama julkinen hallintotehtävä

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

Julkinen hallintotehtävä on tietyn abstraktiotason sisältävä perustuslaillinen käsite, jota ei tule määritellä tavallisen lain säännösten kautta. (myös LaVL 10/2021 vp, s. 12-13). Käsitteellä viitataan perustuslain esitöissä 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 sen sijaan ei voida pitää säännöksessä tarkoitettuna hallintotehtävänä. (HE 1/1998 vp).

Julkinen hallintotehtävä on oikeudellisesti osin täsmentymätön käsite, jonka suhteuttaminen muihin julkisiin tehtäviin ja julkiseen vallankäyttöön kiinnittyy perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön ja laillisuusvalvontaratkaisuiden varaan. Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp) lausuma viittaa siihen, että julkisen hallintotehtävän käsite on tarkoitettu tulkittavaksi laajasti, sillä PL 124 §:n on luonteeltaan poikkeussäännös virkamieshallintoperiaatteesta. Perustuslakivaliokunnalle on osoitettu aktiivisen tulkitsijan rooli tämän laajan joukon hallinnollisiksi luonnehdittavien tehtävien sisällöllisessä täsmentämisessä.

Yhtiölle ehdotetut tehtävät ja esityksessä tehty arviointi niiden luonteesta

Julkisomisteisuudesta huolimatta Työkanava Oy olisi PL 124 §:n tarkoittamalla tavalla viranomaiskoneiston ulkopuolinen toimija (kuten PeVL 17/2021 vp, kohta 89).

Yhtiön tarkoituksena olisi työllistää heikossa työmarkkinatilanteessa olevia osatyökykyisiä. Ehdotetun 2 §:n mukaan Työkanava Oy:n tehtävänä olisi edistää osatyökykyisten henkilöiden työllistymistä ja tukea heidän siirtymistä avoimille työmarkkinoille. Käytännössä yhtiö valitsisi viranomaisen sille osoittamasta henkilöjoukosta henkilöitä työsopimussuhteeseen. Esityksen mukaan ”Mahdollisia toimialoja voisivat olla esimerkiksi ravintolapalvelut (suurkeittiöt), rakennusala, puhdistuspalvelut, hoivatehtävät, kotipalvelut, verkkokaupan logistiikkaan liittyvät tehtävät, kiertotalouden tehtävät ja erilaiset toimistotyöt. Työ olisi ensisijaisesti avustavaa työtä tai muuten suorittavia tehtäviä.”

Työkanava Oy:lle ehdotettua tehtävää (osatyökykyisten työllistäminen työsopimussuhteeseen) ei ole säädetty viranomaisen tehtäväksi. Perustuslain 124 §:n säännös kattaa sekä viranomaisille nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille (HE 1/1998 vp, s. 179/I).

> *Esityksen PL 124 §:ää koskeva arviointi on hyvin suppea ja vaillinainen, minkä vuoksi esityksessä tehdyn arvion asianmukaisuudesta on haastavaa vakuuttua. Yhtiön toimintaa kuvaavat perustelut ovat PL 124 §:n kannalta epäjohdonmukaiset ja ristiriitaiset ja yhtiön tehtävät on kuvattu säännöstasolla siinä määrin epämääräisesti, että niiden perusteella yhtiön tehtävää on vaikea arvioida. Asianmukaisen PL 124 §:n analyysin tekemiseksi tulisi ehdotetut tehtävät kuvata laissa tarpeeksi täsmällisesti. Lausunnon johtopäätöksissä on esitetty tehtäviä koskevan sääntelyn täsmentämistä.*
>
> *Osa perusteluista ja säännösmuotoiluista vaikuttaa viittaavan siihen, että yhtiön tehtävissä voisi olla kyse viranomaisen lakisääteisten velvoitteiden täytäntöönpanosta ja siten julkisesta hallintotehtävästä (kuten. yhtiön tehtävät toteuttaisivat PL 18 §:n 2 momentissa asetettua velvollisuutta edistää työllisyyttä ja toteutettaisiin YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevaa yleissopimusta (s. 91-92).*
>
> *Kuitenkin esityksessä myös todetaan nimenomaisesti, että yhtiölle ei annettaisi julkisia hallintotehtäviä. Keskeistä on siten tarkastella konkreettisesti yhtiölle eh-*

dotettuja tehtäviä (= sille osoitettujen työttömien osatyökykyisten ottaminen työsuhteeseen). Vaikka perusteluilla ei ole mahdollista säätää tai poiketa pykälätekstistä, näiden kautta ilmenee, mitä lailla yritetään säätää.

Yhtiön tehtävien arviointi PL 124 §:n kannalta

Yhtiölle ehdotettavaan tehtävään rinnastuvaa tehtäväkokonaisuutta (yhtiön ja henkilön välinen työsopimussuhde julkisena hallintotehtävänä) ei käsittääkseni ole aiemmin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä arvioitu PL 124 §:n kannalta. Koska PL 124 §:n tarkoittama julkisen hallintotehtävän käsite saa sisältönsä tapauskohtaisen arvion kautta, on esitys luonteeltaan sen kaltainen, että argumentaatiota julkisen hallintotehtävän luonnehdinnan puolesta ja sitä vastaan on mahdollista esittää.

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. Palveluluonteiset tehtävät muodostavat keskeisimmän ryhmän niistä julkisista hallintotehtävistä, joita PL 124 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttyessä hoitavat viranomaisten ohella yksityiset.

Tehtävän luonnetta julkisena hallintotehtävänä arvioidessaan perustuslakivaliokunta on antanut keskeisesti merkitystä seuraaville seikoille:
Onko kyse…

- viranomaisen järjestämisvastuulla olevasta lakisääteisestä palvelutehtävästä, tosiasiallisesta hallintotehtävästä, onko kyse lakisääteisen julkisen palvelun toteuttamisesta, jolla on viranomaisen tehtäviin liittyvä perusta (esim. PeVL 16/2016 vp, PeVL 24/2001 vp, PeVL 58/2010 vp, PeVL 11/2016 vp, PeVL 15/2018 vp).
- viranomaiselle laissa säädettyjen velvollisuuksien toteuttamisesta tai onko kyse tehtävistä, jotka liittyvät viranomaista velvoittavien lakien toimeenpanoon (esim. PeVL 15/2019 vp, PeVL 8/2014 vp)
- yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevista hallintopäätöksistä tai hallinnolliseen päätöksentekoon liittyvistä tehtävistä (esim. PeVL 50/2017 vp, PeVL 17/2021 vp, PeVL 33/2021 vp, PeVL 47/2021 vp, PeVL 26/2017 vp)
- viranomaista avustavista tehtävistä (esim. PeVL 55/2010 vp, PeVL 50/2017 vp, PeVL 27/2014 vp, PeVL 62/2014 vp, PeVL 6/2013 vp, PeVL 45/2020 vp)

Julkisesta hallintotehtävästä ei ole ollut kyse esimerkiksi sellaisessa puolueettomassa, tekniseen asiantuntemukseen perustuvassa testauksessa ja sertifioinnissa, joka ei vaikuttanut viranomaisen toimivaltaan päättää laitteiden ja rakenteiden määräaikaistarkastuksissa käytettävistä menetelmistä ja henkilöistä (PeVL 4/2012 vp, s. 2/II), varmennetoiminnassa, jonka luonne oli tosiasiassa etääntynyt julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä (PeVL 16/2009 vp, s. 2—3) eikä hedelmöityshoitojen antamisessa (PeVL 59/2002 vp).

Yhtiön tehtävissä ei ole kyse viranomaisen lakisääteisistä tai niihin rinnastuvista palveluista

PL 18 §:n 2 momentin työllisyyden edistämisvelvollisuutta konkretisoi keskeisesti julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annettu laki ja siinä säädetyt palvelut. TE-viranomaiset tarjoavat julkisena työvoima- ja yrityspalveluna mm. työnvälityspalveluita, tieto- ja neuvontapalveluita ja osaamisen kehittämispalveluita. Julkiseen työvoimapalveluun kuuluvat myös henkilöasiakkaan

palveluprosessiin liittyvät asiantuntija-arvioinnit sekä tämän lain mukaiset tuet ja korvaukset. (JYTPL) 1 luvun 2 §).

TE-viranomaiset voivat tuottaa ko. laissa tarkoitetut palvelut itse tai hankkia ne osaksi tai kokonaan palvelujen tuottajilta. JTYPL:n (HE 133/2012 vp) ja sitä edeltäneen työvoimapalvelulain (1295/2002) esitöissä palveluita koskevaa sääntelyä ei ole lainkaan arvioitu PL 124 §:n kannalta, eikä ilmeisesti myöskään systemaattisesti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössäkään.

JTYPL:n muuttamista koskevassa esityksessä (HE 62/2018 vp) katsottiin, että työnhakijan haastattelu, suunnitelman laatiminen, suunnitelman seuranta ja sen mukaisten lakisääteisten palveluiden tarjoaminen ovat julkisia hallintotehtäviä. Perustuslakivaliokunta ei antanut esityksestä lausuntoa ennen sen raukeamista. Julkiseen työvoimapalveluun kuuluvina julkisina hallintotehtävinä on perusteltuna pitää myös palvelutarpeen arviointia ja työllistymissuunnitelman laatimista sikäli kuin ne vaikuttavat työnhakijan lakisääteisiin etuihin ja velvollisuuksiin, työnhakijan valmiuksien arviointia, työnhaun tuloksellisuuteen ja työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman toteutumiseen kohdistuvaa arviointia sekä suunnitelman tarkistamista, koska ne voivat vaikuttaa työnhakijan lakisääteisiin etuihin ja velvollisuuksiin (myös PeVL 47/2002 vp).

Työkanava Oy:n tehtävänä olisi edistää osatyökykyisten henkilöiden työllistymistä ja tukea heidän siirtymistä avoimille työmarkkinoille palkkaamalla sille viranomaisen osoittamia henkilöitä työsopimussuhteeseen.

Osatyökykyisten työllistämistä ei ehdoteta säädettäväksi osaksi julkista työvoimapalvelua eikä julkiselle vallalle velvollisuutta huolehtia osatyökykyisten työllistymisestä. Tämä lähtökohta on yhteneväinen suhteessa nykyiseen ja melko vakiintuneeseen julkisen työvoimapalvelun sisältöön: työvoimapalveluihin on säädetty kuuluvaksi henkilön työllistymistä edistäviä palveluita muttei työllistämistä.

> *Viranomaisen lakisääteiseksi velvollisuudeksi ei ole säädetty tai ehdotettu säädettäväksi osatyökykyisten työllistymisestä huolehtimista tai tämän turvaamista, vaan ainoastaan työllisyyden edistäminen. Yhtiölle ehdotettavat tehtävät ovat myös siinä määrin etääntyneet edellä kuvatuista julkista hallintotehtävää sisältävistä julkisista työvoimapalveluista, ettei yhtiölle ehdotettavien tehtävien voida katsoa rinnastuvan näihin.*

Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi Hansel Oy:tä koskevassa lausunnossaan todennut, että ”vaikka hankintojen tekemiseen liittyy myös vahvoja yksityisoikeudellisia piirteitä, perustuslakivaliokunnan mielestä Hanselin tehtävässä yhteishankintayksikkönä painottuvat julkisen hallintotehtävän piirteet.” PL 124 §:n arvioinnissa keskeistä oli se, että Hanselin tehtävät kiinnittyivät julkisyhteisöjen laissa säädettyjen velvollisuuksien toteuttamiseen.” (PeVL 15/2019 vp).

> *Yhtiölle ehdotettavissa tehtävissä ei olisi kyse viranomaisen järjestämisvastuulla olevasta lakisääteisestä palvelutehtävästä eikä viranomaiselle laissa säädettyjen velvollisuuksien toteuttamisesta.*

Sen lisäksi, että Työkanava työllistää sille osoitettuja henkilöitä, se lain sanamuodon mukaan tukisi henkilöiden siirtymistä avoimille työmarkkinoille. Säännöksen perusteella tämän tehtävän luonne jää epäselväksi. Perusteluissa on todettu, että ”Yhtiöllä ei olisi erityistä osatyökykyisten kehittämistoimintoa, mutta sillä voisi olla yritystoimintaan normaalisti liittyviä henkilöstön ke-

hittämispalveluja, kuten henkilöstön koulutusta.” (s. 80) Edelleen ”Työkanava Oy:ssä työskentelevien osatyökykyisten henkilöiden kehittämistä toteutettaisiin ensisijaisesti osana olemassa olevia työvoimapalveluja. Suomen palvelujärjestelmää voidaan jo nykyisellään pitää pirstaleisena, joten ei ole syytä lisätä sen monimutkaisuutta. Työkanava Oy voisi kuitenkin kehittää työntekijöidensä valmiuksia samalla tavalla kuin muutkin yritykset.” (s. 44)

Yhtiön tehtäviin kuuluvissa muissa osatyökykyisiä tukevissa palveluissa ei esityksen valossa olisi kyse esimerkiksi JYTPL:ssa säädetyistä palveluista tai näihin rinnastuvista palveluista, vaan tavanomaisesta työsopimussuhteeseen kuuluvasta koulutuksesta ja työntekoon liittyvästä oppimisesta, joka ei siten yksityisoikeudellisen luonteensa vuoksi kuulu julkisen hallintotehtävän piiriin eikä ole rinnastettavissa julkisiin työvoimapalveluihin.

Yhtiön ja työntekijän välinen suhde ei ole rinnastettavissa julkisen hallintotehtävän luomaan asiakassuhteeseen

Julkinen hallintotehtävä on joko hallintopäätöksiä tai tosiasiallista hallintotoimintaa. Käsite kiinnittyy keskeisesti julkisen vallan ja yksityisen väliseen suhteeseen, joka on useimmiten hallinto-oikeussuhde, jota leimaa indispositiivisuus. Viranomaisen lakisääteiseen palvelutehtävään yhdistetään keskeisesti käsite hallinnon asiakkaasta palvelun käyttäjänä. Asiakassuhteeseen sisältyy usein myös yksityisoikeudellisia piirteitä ja sopimusoikeudellisia elementtejä (esim. hoitosuhde tai työllistymissuunnitelma).

Työkanava Oy:öön työllistynyt henkilö ei olisi yhtiöön asiakas- tai hallinto-oikeussuhteessa, vaan kyse olisi lakiehdotuksen 4 §:n mukaan työsopimussuhteesta, joka on yksityisoikeudellinen ja jota leimaa dispositiivisuus. Työsopimussuhde ei yksityisoikeudellisen luonteensa vuoksi ole tosiasiallista hallintotoimintaa eikä rinnastu hallintopäätökseen.

Yhtiön olisi myös mahdollista käyttää työsuhteiden solmimisessa normaaleja työsopimuslain mukaisia menettelyjä, kuten koeaikaa ja määräaikaisia työsopimuksia. Myös oikeussuhteen luonteen näkökulmasta asiaa lähestyen voidaan arvioida, että yhtiölle ehdotettu tehtävä ottaa henkilöitä työsopimussuhteeseen on luonteeltaan siinä määrin etääntynyt julkiselle hallintotehtävälle perustuslakivaliokunnan käytännössä antamasta sisällöstä ja julkishallinnosta, että yhtiön tehtävää ei ole katsottava julkiseksi hallintotehtäväksi.

On toki huomattava, että osaan laissa säädetyistä työllistämistä edistävistä palveluista liittyy työntekomahdollisuus tai työsuhde, kuten työkokeilu, kuntouttava työtoiminta ja palkkatuki sekä tähän rinnastettava rekrytointituki (PeVL 42/2021 vp). Työkokeilussa viranomainen voi ohjata työttömän työkokeiluun työpaikalle. Kuntouttava työtoiminta on sosiaalihuoltolain mukainen sosiaalipalvelu sekä työttömyysturvalain mukainen työllistymistä edistävä palvelu. Kokeiluun osallistuja tai kuntouttavaan työtoimintaan osallistuva ei ole työsopimussuhteessa kokeilun tai työtoiminnan järjestäjään. Palkkatuki puolestaan on työttömän työnhakijan työllistymisen edistämiseksi tarkoitettu taloudellinen tuki, jonka TE-toimisto voi myöntää työnantajalle palkkauskustannuksiin tämän ottaessa henkilö työsuhteeseen.

Edellä mainitut työntekomahdollisuuden sisältävät palvelut ovat lakisääteisiä palveluita, joissa on kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta ja jotka perustuvat viranomaisen tekemiin hallintopäätöksiin esimerkiksi taloudellisen edun myöntämisestä. Esimerkiksi palkkatuessa työntekijän ja työnantajan välinen

> *suhde on yksityisoikeudellinen, mutta työnantajan ja viranomaisen suhde hallinto-oikeudellinen.*

Työkanava Oy:llä olisi jossain määrin päätösvaltaa valita työntekijänsä kulloinkin tarjolla oleviin yksittäisiin työtehtäviin niiden työnhakijoiden joukosta, joita työ- ja elinkeinotoimisto osoittaa hakemaan yhtiön palvelukseen. Tällä pyritään esityksen mukaan mahdollistamaan se, että tehtävään voidaan osoittaa henkilö, joka pystyy suoriutumaan hänelle tarjolla olevasta tehtävästä, minkä vuoksi toiminnan ensimmäisinä vuosina osatyökykyisiä henkilöitä osoitettaisiin riittävästi tarvetta enemmän. Pidemmällä aikavälillä ja yhteisten toimintamallien vakiintuessa tällaisen tarpeen arvioidaan vähenevän. (s. 42)

Hakeminen yhtiöön perustuu vapaaehtoisuuteen. Henkilön halukkuus hakeutua yhtiöön töihin kirjattaisiin tämän suunnitelmaan. Keskeistä on, että esityksen mukaan seuraamuksia ei asetettaisi silloin, jos työnhakija ei työllistyisi yhtiöön, tämä kieltäytyy työstä Työkanava Oy:n palveluksessa tai jättää hakeutumatta Työkanava Oy:n palvelukseen työllistymissuunnitelmassa tai sen korvaavassa suunnitelmassa sovitulla tavalla. (2. lakiehdotus).

Valtion vientitakuita koskevassa lausunnossa perustuslakivaliokunta katsoi, että vahvoista yksityisoikeudellisista piirteistä riippumatta tehtävää oli pidettävä julkisena hallintotehtävänä (PeVL 2/2001 vp). Kuten vientitakuiden kohdalla, myös asumisoikeusasuntoja koskevassa lausunnossa julkisen hallintotehtävän arvioinnin kannalta oli merkityksellistä julkiseksi hallintotehtäväksi katsotun tehtävän liittyminen tietynlaisen lakisääteisen taloudellisen etuuden myöntämiseen. (PeVL 5/2021 vp ja myös PeVL 47/2002)

> *Työsopimussuhteen saaminen ei ole osa julkisen vallan järjestämisvastuuta, työsopimussuhde ei ole katsottavissa julkisoikeudelliseksi etuudeksi tai velvollisuudeksi eikä tavanomainen työsopimussuhde ole palvelun toteuttamista. Se, että yhtiö työllistäisi vain sille osoitettuja osatyökyvyttömiä ja että sen toiminta on valtion rahoittamaa, ei sellaisenaan tee yhtiön toiminnasta julkista hallintotehtävää, vaikkakin on merkityksellinen esimerkiksi yhdenvertaisuuskysymysten kannalta.*
>
> *Yhtiön päätöstä solmia työsopimus ja sen oikeusvaikutuksia ei ole mahdollista rinnastaa edellä kuvattuihin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin, joissa on kyse julkisen vallan tehtäviin kuuluvan taloudelliseen etuuteen rinnastuvan etuuden myöntämisestä. Yhtiön tekemä ratkaisu henkilön palkkaamisesta tulee rinnastaa muiden työnantajien tekemiin rekrytointipäätöksiin, eikä se näin ollen olisi PL 21 §:ssä tarkoitettu päätös. Edellä esitetyn perusteella voidaan siten todeta, että kuten yhtiön tehtävä ei ole katsottavissa julkiseksi hallintotehtäväksi, rekrytointipäätös ei ole luonteeltaan hallintopäätös eikä yhtiön tehtävissä olisi kyse hallintopäätökseen rinnastuvasta yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevista hallintopäätöksistä tai hallinnolliseen päätöksentekoon liittyvistä tehtävistä.*

Yhtiölle ehdotettavien tehtävien ja julkisen vallan PL 18.2. §:n edistämisvelvollisuus

Esitys on merkityksellinen PL 18 §:n 2 momentin kannalta, jonka 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).

Työkanavan tehtäväksi 2 §:n 1 momentissa säädettäisiin hieman epämääräisesti ”edistää osatyökykyisten henkilöiden työllistymistä ja tukea heidän siirtymistä avoimille työmarkkinoille.” Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on todettu, että esityksellä pyritään edistämään erityisesti osatyökykyisten työllisyyttä, millä toteutetaan perustuslain 18 §:n 2 momentissa asetettua velvollisuutta sekä YK:n vammaisia koskevan yleissopimuksen 27 artiklaa, joka velvoittaa tunnustamaan vammaisten henkilöiden oikeuden tehdä työtä sekä turvaamaan työnteko-oikeuden ja edistämään sitä.

> *Vaikka Työkanavan tehtävien ei voida katsoa edellä esitetyn perusteella olevan lakisääteisen julkisen palvelun toteuttamista, PL 124 §:n kannalta on syytä selkeyttää, ettei Työkanavalle ehdotettu tehtävä ole katsottavissa julkiseksi hallintotehtäväksi sen vuoksi, että sen toiminta kiinnitetään PL 18 §:n 2 momentin edistämisvelvollisuuteen ja vammaisyleissopimuksen edistämisvelvollisuuden toteuttamiseen.*

Konkreettisesti Työkanava Oy palkkaisi työsopimussuhteeseen henkilöitä viranomaisen sille osoittamasta joukosta sekä tarjoaisi työsopimussuhteeseen tavanomaisesti sisältyvää koulutusta.

Perustuslain 18 §:n 2 momenttia edeltäneen 15 §:n 2 momentin esitöissä todettiin, että uudemmassa käytännössään (viitaten aiempaan velvoittavampaan muotoon kirjattuun perusoikeuteen) perustuslakivaliokunta on korostanut pykälän erityisluonnetta ja katsonut säännöksen merkityksen voivan ilmetä enemmänkin poliittisluontoisena kuin juridisen täsmällisenä velvoitteena (PeVL 32/1992 vp). Edelleen esitöissä on todettu, että säännöksessä ei sinänsä otettaisi kantaa työllisyyden hoidossa käytettävään keinovalikoimaan. (HE 309/1993 vp)

Julkisen hallintotehtävän käsitettä ja perustuslaissa säädettyä edistämisvelvollisuutta koskee perustuslakivaliokunnan asumisoikeusasuntoja koskeva lausunto (PeVL 5/2021 vp). Valiokunta katsoi, että asukasvalinta valtion tukemiin asumisoikeusasuntoihin on julkinen hallintotehtävä. Valiokunta totesi, että asumisoikeusasunnon hallintamuoto on lailla alun alkaen luotu erityisjärjestely. Asukasvalinnan hoitavat nykyisin kunnat. Valtion tukemia asumisoikeusasuntoja koskevalla sääntelyllä pyritään ohjaamaan asuntoja niiden tarpeessa oleville ihmisille kohtuulliseen hintaan, ja asukasvalinnalla on siten liityntöjä myös perustuslain 19 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Lausunnossa myös todettiin, että laillisuusvalvontakäytännössä asukasvalinta oli katsottu julkiseksi hallintotehtäväksi. Asumiseen liittyvän sosiaalituen muodot ovat tapoja, joilla julkinen valta toimeenpanee tätä perustuslain mukaista toimintavelvoitetta. (PeVL 45/2002 vp, s. 3)

> *Tietyistä yhtymäkohdista huolimatta Työkanava Oy:lle ehdotettua tehtävää ei voida suoraa verrata asukasvalintaa koskevaan arviointiin. Päätös valtion rahoittaman asumisoikeusasunnon saamisesta kytkeytyy asumiseen liittyvän sosiaalituen myöntämiseen. Esityksessä katsotaan asukasvalintaa koskevassa päätöksessä olevan hallintopäätöksestä, johon on toteutettava asianmukainen oikeusturvakeino (HE 189/2020 vp, s. 63).*
>
> *Puolestaan Työkanavan tehtävissä olisi kyse tavanomaisesta luonteeltaan yksityisoikeudellisesta työntekijän ja työnantajan välisestä työsopimussuhteesta.*

Edelleen valiokunnan lausunnossa painoarvoa annettiin sille, että kyseessä oli alun alkaen lakisääteisestä, kuntien tehtäväksi säädetyksi erityisjärjestelystä. Arvio tehtävän katsomiseksi julkiseksi hallintotehtäväksi ei siten perustunut ainoastaan siihen, että tehtävällä on kytkös PL 19 §:n 4 momentissa säädettyyn edistämisvelvollisuuteen. Työkanavan tehtävien katsominen muiksi kuin julkisiksi hallintotehtäviksi ei ole ristiriidassa ko. perustuslakivaliokunnan lausunnon kanssa.

Työkanavan tehtäviä koskeva 2 §:n 1 momentti (”edistää osatyökykyisten henkilöiden työllistymistä ja tukea heidän siirtymistä avoimille työmarkkinoille.”) on epäselvä suhteessa yhtiölle konkreettisesti ehdotettaviin tehtäviin. Työkanavalle ei esityksen valossa ehdoteta säädettäväksi velvollisuudeksi varsinaisia edistämistehtäviä. Tässä arviossa vaille merkitystä ei voida jättää myöskään muiden viranomaiskoneiston ulkopuolisten toimijoiden toimia, joilla edistetään osatyökykyisten työllistymistä. (esim. työllistämiskriteeri julkisissa hankinnoissa, s. 6, vuosina 2009-2016 käynnissä ollut työpankkikokeilu ja välityömarkkinat).

Työkanava Oy:n perustamisen sekä viranomaisen velvollisuuden ohjata työttömiä osatyökykyisiä työnhakijoita hakemaan yhtiöön voidaan kiistämättä katsoa toteuttavan PL 18 §:n 2 momentin edistämisvelvollisuutta.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Keskeisiin turvaamiskeinoihin kuuluu perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen (ks. HE 309/1993 vp, s. 75/II). Tämän voidaan katsoa koskevan myös vammaisyleissopimuksen kirjausta.

Viranomaisen edistämistehtäviin kuuluvat tehtävät konkretisoidaan muussa lainsäädännössä, jossa osatyökykyisten työllistämistä ei ole säädetty viranomaisen tehtäväksi. PL 18.2 §:n edistämisvelvollisuus tietynlaisten julkisten palveluiden järjestämiseksi jää siinä määrin epäsuoraksi, että yhtiön tehtävässä ei voida katsoa olevan kyse ainoastaan PL 18 §:n 2 momenttiin nojautuen viranomaisen laissa säädettyjen velvollisuuksien toteuttamisesta tai tehtävistä, jotka liittyvät viranomaista velvoittavien lakien toimeenpanoon.

Voidaan todeta, että myös yksityiset toimijat voivat edistää osatyökykyisten työllistymistä omalla toiminnallaan ilman, että kyse on julkisen vallan tehtävän hoitamisesta. Osatyökykyisten työllistymisen edistämistä tarjoamalla työllistymismahdollisuuksia ei sinänsä ole pidettävä PL 18 §:n 2 momentin edistämisvelvollisuuden toteuttamista koskevana julkisena hallintotehtävänä.

Johtopäätökset sääntelyn suhteesta PL 124 §:ään

Ehdotettu sääntely ei edellä esitetyn arvion perusteella ole ristiriidassa PL 124 §:n kanssa.

Yhtiön tehtävänä olisi ehdotuksen mukaan viranomaisen sille osoittamien osatyökykyisten työllisyyden edistäminen palkkaamalla heitä yhtiön työntekijöiksi.

Yhtiölle ehdotettavissa tehtävissä ei ole kyse viranomaisen järjestämisvastuulle kuuluvasta lakisääteisestä tehtävästä tai palvelusta, eikä viranomaiselle laissa säädettyjen velvollisuuksien toteuttamisesta. Yhtiölle ehdotetun tehtävän ei voida sen luonteen vuoksi katsoa myöskään rinnastuvan julkisiin työvoimapalveluihin. Työsopimussuhde ei yksityisoikeudellisen luonteensa vuoksi ole tosiasiallista hallintotoimintaa eikä rinnastu hallintopäätökseen.

PL 18.2 §:n edistämisvelvollisuus tietynlaisten julkisten palveluiden järjestämiseksi jää siinä määrin epäsuoraksi, että yhtiön tehtävässä ei voida katsoa olevan kyse ainoastaan PL 18 §:n 2 momenttiin nojautuen viranomaisen laissa säädettyjen velvollisuuksien toteuttamisesta tai tehtävistä, jotka liittyvät viranomaista velvoittavien lakien toimeenpanoon.

Mikäli perustuslakivaliokunta päätyy katsomaan, että 1. lakiehdotuksessa Työkanava Oy:lle ehdotettavat säännökset eivät ole PL 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä, olisi selkeyden vuoksi mietintövaliokunnan syytä harkita Työkanava Oy:n tehtäviä koskevien säännösten selkeyttämistä tähän suuntaan siten, että pykäläteksti vastaa sitä, mitä yhtiön tehtäväksi tosiasiassa ehdotetaan.

Vaikka yhtiön ei ole tässä katsottu hoitavan julkista hallintotehtävää, yhtiön tehtäviä voidaan luonnehtia julkisiksi palveluiksi. Esityksessä todetaan, että yhtiölle annettaisiin julkinen palveluvelvoite ja yhtiö tuottaisi Euroopan Unionin valtiontukisääntelyssä tarkoitettuja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin tarkoitettuja palveluja (SGEI, Services of General Economic Interest). Yhtiölle asetettava palveluvelvoite ei kuitenkaan muuta sille ehdotettavan tehtävän luonnetta PL 124 §:n kannalta (vrt. osa Posti Oy toiminnasta, ks. myös EOAK/1069/2019).

Erinäiset yhtiön tehtäviin mahdollisesti liitettävät laadulliset takeet on mahdollista huomioida riippumatta siitä, katsotaanko tehtävä julkiseksi hallintotehtäväksi. Selvää on, että yhtiön toiminnassa on otettava huomioon, että yhtiötä työnantajana sitovat muun muassa yhdenvertaisuuslain ja tasa-arvolain säännökset. Koska yhtiö ei käyttäisi julkista valtaa tai hoitaisi julkista hallintotehtävää, yhtiön toimintaan eivät soveltuisi hallinnon yleislait, kuten viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki, kielilaki ja saamen kielilaki.

Työkanava Oy:n kielelliset velvollisuudet määräytyisivät kielilain 24 §:n ja saamen kielilian 17 §:n mukaan, joissa säädetään valtion yhtiön kielellisistä velvollisuuksista. Näiden pykälien soveltamisessa noudatetaan suhteellisuutta, jossa on huomioitava toisaalta yhtiön toiminnan merkittävyys kansalaisen näkökulmasta katsottuna, ja toisaalta mitä yhtiöltä voidaan kohtuudella vaatia. Oikeusministeriö toteaa, että yhtiön kielelliset velvollisuudet jäävät siten osittain epäselviksi ja vaillinaisiksi ja yhtiön kielellinen palveluvelvollisuus jää riippuvaiseksi siitä, miten merkittävästä palvelusta on kyse yksityisille ja siitä millä kielisillä paikkakunnilla yhtiö toimisi.

Oikeusturva työ- ja elinkeinotoimiston päätöksestä (PL 21 §)

Esityksessä todetaan sen olevan merkityksellinen PL 21 §:n turvaaman hyvän hallinnon ja oikeusturvaperusoikeuden kannalta, mutta ehdotettuja säännöksiä ei ole lainkaan arvioitu kyseisen perusoikeuden kannalta.

Ehdotetun 4 §:n mukaan TE-toimisto osoittaa yhtiölle työttömiä työnhakijoita, joiden mahdollisuudet sopivan työn saamiseen ovat olennaisesti vähentyneet asianmukaisesti todetun sairauden tai vamman vuoksi. Lisäksi edellytetään, että henkilöt ovat halukkaita työllistymään, mutta työllistyminen ei ole työllistymisedellytyksiä 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.

Esityksen perustelut ja ehdotettu 4 § eivät muodosta selkeää kokonaisuutta työntekijöiden osoittamista koskevan päätöksenteon ja työllistymissuunnitelmaan

sisältyvän arvioinnin osalta. Asianmukaista olisi, että säännöksestä käy selkeämmin ilmi se, mikä taho ja missä menettelyssä tekee mitäkin ja tästä säädettäisiin muussa kuin yhtiötä koskevassa laissa.

Esitettyjen perusteluiden ja 4 §:n valossa on ymmärrettävissä, että arvio henkilöiden työkyvystä ja halusta työllistyä yhtiöön tehtäisiin osana työllistymissuunnitelmaa. Kokonaisarvio työllistymismahdollisuuksista, mm. halukkuus työllistyä yhtiöön, tehtäisiin perusteluiden mukaan osana työllistymissuunnitelmaa tai sen korvaavaa suunnitelmaa. (s. 84). (myös PeVL 32/2012 vp)

Perustuslakivaliokunta on JTYPL:ää koskevassa lausunnossa todennut, että työ- ja elinkeinoviranomaisen palvelun tarjoamista koskeva yksilöä koskeva ratkaisu, toisin kuin itse palvelutoiminta ja sen järjestäminen, on sellainen viranomaisen päätös, josta saa lähtökohtaisesti valittaa (PeVL 32/2012 vp). Valiokunta piti ratkaisuja, jotka koskevat ammatinvalinta- ja uraohjausta, valmennusta, kokeilua, asiantuntija-arviointeja ja asiantuntijapalveluita yrityksille sellaisina, jotka voitiin sisällyttää muutoksenhakukieltojen piiriin, koska ko. päätökset ovat kuitenkin riippuvaisia viranomaisen harkinnasta ja toimintaan osoitetuista määrärahoista. (PeVL 32/2012 vp). Tosiasiallisiin hallintotoimiin lukeutuvat palvelut rajautuvat muutoksenhaun ulkopuolelle ilman nimenomaista lain säännöstäkin (LaVL 10/2021 vp, PeVL 32/2002 vp, PeVL 51/2006 vp ja PeVL 52/2005 vp).

Suunnitelman yhteydessä tehtävän työkyvyn arvioinnin lisäksi ”Yksi työ- ja elinkeinotoimisto päättäisi Työkanava Oy:n palvelukseen osoitettavat osatyökykyiset henkilöt. Sillä olisi tätä tehtävää varteen erikoistunutta henkilöstöä, jolla olisi hyvä osaaminen Työkanava Oy:n tehtäväalasta ja liiketoiminnasta.” (s. 86-87)

Lakiehdotuksen 4 §:än ehdotetaan ilmeisesti myös uutta, työllistymissuunnitelmaan liittymätöntä päätöksentekotoimivaltaa. Viranomaisen päätöksessä, jossa se arvioi henkilön työkykyä ja henkilön halua työllistyä yhtiöön, ei ole kysymys palvelua koskevasta päätöksestä niinkään, sillä työllistyminen yhtiöön ei ole julkinen palvelu, vaan pikemminkin henkilöä koskevasta arviosta, joka vaikuttaa henkilön toimintamahdollisuuksiin. Lain 4 §:ssä tarkoitettu osoittamista koskeva päätös näyttäytyy siten suhteessa JTYPL:iin uutena PL 21 §:n tarkoittamana päätöksenä. Jos muutoksenhakua osoittamista koskevasta päätöksestä on tarkoitus rajoittaa, on tästä PL 21 §:n vuoksi säädettävä nimenomaisesti lailla asianmukaisine perusteluineen.