Perustuslakivaliokunnalle

Lausunto asiassa Hallituksen esitys eduskunnalle työttömyyskassojen tehtävien laajentamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 40/2024 vp)

Aluksi

Lausun pyynnöstä otsikon hallituksen esityksen perustuslainmukaisuudesta. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että työttömyyskassoille annettaisiin uusia tehtäviä. Pyrkimyksenä olisi työllisyystilanteen kohentaminen laajentamalla niiden toimijoiden valikkoa, jotka voivat järjestää tiettyjä työllisyyspalveluita. Vastaisuudessa työttömyyskassoilla olisi oikeus – mutta ei velvollisuutta – tarjota jäsenilleen myös joitakin työvoimapalveluja. Nämä palvelut on hallituksen esityksessä tarkoitettu yksityisoikeudellisiksi.

Seuraavassa tarkastelen hallituksen esitystä perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Hallituksen esitykseen liittyy myös säätämisjärjestysperusteluissa yksilöidysti tietosuojakysymyksenasetteluja, joita en kuitenkaan käsittele tässä lausunnossa.

Perustuslain 124 § Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Lähtökohtia

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.

HE 1/1998 vp (s. 179) mukaan 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 sen sijaan ei voida pitää säännöksessä tarkoitettuna hallintotehtävänä. 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). Julkiset hallintotehtävät voivat olla myös julkisia palvelutehtäviä.

Perustuslain 124 §:n yleisiä piirteitä ja vaikutusmekanismeja on asianmukaisesti avattu HE:n säätämisjärjestysperusteluissa, enkä toista niitä tässä. Lisättäköön kuitenkin, että perustuslakivaliokunta on laaja-alaisessa lausuntokäytännössään täsmentänyt säännöksen merkitystä. Ennen kaikkea tulkinnalle avoimet tarpeellisuus- ja tarkoituksenmukaisuuskysymykset ovat olleet PeV:n huomion kohteena.

Julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle on perusteltu mm. yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeilla esimerkiksi tilanteessa, jossa tiettyjen palveluiden alueellinen saatavuus on heikkoa tai on tarve erityisasiantuntemukselle (PeVL 16/2016 vp). Lisäksi perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota toiminnan taloudellisuuteen ja asiantuntemuksen tasoon, joskin se on todennut myös, etteivät ne pelkästään riitä perustelemaan tarkoituksenmukaisuutta. Lausunnossaan PeVL 8/2014 vp perustuslakivaliokunta tuo esiin muina tarkoituksenmukaisuutta perustelevina seikkoina luotettavuuden, toimintavarmuuden, tietoturvallisuuden ja riskien hallinnan. Linja on samankaltainen aiemmin annetussa lausunnossa PeVL 11/2006 vp, jonka mukaan taloudellisuus ei ole ainut tarkoituksenmukaisuuskriteeriä määrittävä seikka, mutta sille on annettava asianmukaisesti ja riittävästi huomiota.

Marietta Keravuori-Rusanen on puolestaan esittänyt väitöskirjassaan, että yksityisten tarpeiden huomioiminen on korostunut tilanteissa, joissa palvelut kytkeytyvät perusoikeuksiin tai jos viranomaispalvelun käyttäminen on säädetty yksityisen velvollisuudeksi (Keravuori-Rusanen 2008, s. 327).

Yksityistä toimintaa?

Työttömyyskassat ovat yksityisoikeudellisia yhteisöjä, jotka hoitavat julkista lakisääteistä tehtävää. Ne on perustettu lailla yhtä toimintaa varten. Niillä ei ole valtuuksia päättää itsenäisesti muiden tehtävien ottamisesta. Kysymys on tässä siitä, tuleeko näitä uusia tehtäviä lähestyä yksityisinä työvoimapalveluina (kuten hallituksen esityksessä väitetään) vai julkisen hallintotehtävän hoitamisena, ja mitä tästä tulkinnasta seuraa.

Hallituksen esityksessä argumentoidaan, että kyse ei ole julkisesta hallintotehtävästä vaan ennemmin yksityisiin työvoimapalveluihin rinnastuvasta palvelusta. Palvelujen yksityisoikeudellista luonnetta avataan ja perustellaan hallituksen esityksessä monessa eri kohtaa, mm.:

- HE s. 12: ”Työttömyyskassan tarjoamat palvelut olisivat yksityistä työvoimapalvelua, jolla ei korvattaisi julkisia työvoima- ja yrityspalveluita. Palvelujen tarjoaminen perustuisi kokonaisuudessaan vapaaehtoisuuteen. Työttömyyskassa voisi itse kassan kokouksen päätöksellä päättää, ryhtyykö se järjestämään jäsenten työllisyyttä tukevia palveluita.”
- HE s. 15: ” Palvelut erottaisi julkisista työvoimapalveluista niiden erilainen oikeudellinen luonne: tehtävään ei kuuluisi julkisen vallan käyttöä eikä kyseessä olisi julkinen hallintotehtävä. Kansalaisten silmissä palvelut erottaisi julkisista työvoimapalveluista se, että palvelut järjestäisi työttömyyskassa yksityisoikeudellisena, keskinäisen vastuun perusteella toimivana yhteisönä, johon liittyminen on vapaaehtoista.”

- HE s. 25: ”Työttömyyskassojen järjestämien palvelujen rinnastaminen julkisiin työvoimapalveluihin johtaisi monimutkaiseen tilanteeseen, jossa työvoimaviranomaisen järjestämisvastuulla oleva palveluiden tarjoaminen jaettaisiin työvoimaviranomaisen ja työttömyyskassojen kesken.”
- HE s. 38: ”Kyseessä olisi yksityisluonteinen vapaaehtoinen toiminta, joka ei olisi julkisen vallan ohjauksessa. Perustuslain 18 §:n 2 momentin näkökulmasta julkisen vallan rooli olisikin mahdollistaa työttömyyskassojen osallistuminen työllisyyden edistämiseen.”
- HE s. 40–41: ”Työttömyyskassojen palvelut eivät olisi julkisia työvoimapalveluita, vaan lähinnä yksityistä työvoimapalvelua, josta säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 12 luvun 4–6 §:ssä ja työvoimapalvelujen järjestämisestä annetun lain 143–144 §:ssä. Työttömyyskassojen tarjoamia palveluita ei myöskään rahoitettaisi julkisilla varoilla.”

On huomattava, että julkisia työvoima- ja yrityspalveluita on voitu ulkoistaa yksityisille ja kolmannen sektorin toimijoille jo voimassa olevan lainsäädännön nojalla (laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 1 luku 5 §). Tästä voidaan päätellä, että se, että tehtävää hoitaisi muu kuin viranomainen, ei automaattisesti sulje sitä julkisen hallintotehtävän käsitteen ulkopuolelle. Toisin kuin hallituksen esityksessä väitetään, tämä seikka ei näin ollen auttaisi erottaisi välttämättä työttömyyskassojen tarjoamia palveluita julkisista työvoimapalveluista, eikä täten toimisi kansalaisten silmissä erottelevana kriteerinä.

Vai sittenkin julkista?

Äkkiseltään todellakin vaikuttaisi siltä, että työttömyyskassojen tarjoamat työvoimapalvelut eivät olisi julkisia hallintotehtäviä, vaan yksityisoikeudellista toimintaa. Tämä on myös hallituksen esityksessä esitetty tulkinta. Useat yksityiset toimijat tarjoavat työvoimapalveluita, eikä uusiakaan tehtäviä säädettäisi kassojen velvollisuudeksi eikä niitä rahoitettaisi julkisin varoin.

Nähdäkseni tehtävien yksituumainen rinnastaminen yksityisiin palveluihin ei kuitenkaan tee oikeutta kysymyksenasettelun oikeudellisille erityispiirteille. Työttömyyskassojen tehtävistä on säädetty lailla, eikä niillä ole itsenäisiä valtuuksia ottaa hoitaakseen muita tehtäviä. Tämä viittaa tulkintani mukaan siihen, että työttömyyskassoja voidaan pitää funktionaalisesti myös julkisina tai julkisiin rinnastuvina toimijoina, vaikka niihin kuuluminen onkin vapaaehtoista.

Toisin sanoen ei riitä, että työttömyyskassoille ehdotettavia uusia tehtäviä katsottaisiin vain PL 124 §:n näkökulmasta, vaan tarvitaan holistisempaa lähestymistapaa. Tämä tarkoittaa, että työttömyyskassoille annettavia tehtäviä on verrattava julkisiin työvoimapalveluihin ja siihen, miten niistä on säädetty. Näin voidaan varmistua, ettei kahdelle eri viranomaiselle tai viranomaiseen rinnastuvalle toimijalle ole säädetty

päällekkäistä toimivaltaa järjestää samanlaista tai samankaltaista palvelua mahdollisesti poikkeavin oikeusvaikutuksin.

Lain työvoimapalveluiden järjestämisestä (23.3.2023/380, voimaan 1.1.2025) 2 §:n mukaan:

> ”Tässä laissa tarkoitettuina julkisina työvoimapalveluina järjestetään:
>
> 1) työnvälityspalveluja;
>
> 2) tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluja;
>
> 3) valmennusta;
>
> 4) työvoimakoulutusta;
>
> 5) muutosturvakoulutusta.
>
> Julkisiin työvoimapalveluihin kuuluvat myös henkilöasiakkaan palveluprosessiin liittyvät asiantuntija-arvioinnit, tämän lain mukaiset kokeilut, työttömyysetuudella tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu sekä työnantajalle ja henkilöasiakkaalle myönnettävät tuet ja korvaukset.”

Säännöksen esityöt (HE 207/2022 vp, s. 250) ovat niukat; niissä vain todetaan, että ”Pykälässä todettaisiin palvelut, joita järjestetään ehdotetun lain mukaisina julkisina työvoimapalveluina tai joiden katsotaan kuuluvan julkisiin työvoimapalveluihin.”

Nyt ehdotetun lain työttömyyskassalain muuttamisesta 1.2 §:n mukaan taas:

> ”Työttömyyskassan 1 momentissa säädetyn tarkoituksen lisäksi työttömyyskassa voi kassan kokouksen niin päättäessä tukea jäsentensä työllisyyttä tarjoamalla työnvälitystä, tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluita, asiantuntija-arviointeja, valmennuksia ja muita näihin verrattavissa olevia palveluita.”

Toisin sanoen monet niistä tehtävistä, joita ehdotetaan annettavaksi myös työttömyyskassoille (ehdotettu 1.2 §), olisivat samoja kuin nuo edellä julkisiksi määritellyt (L työvoimapalvelujen järjestämisestä 2 §). Säännöksen (ehdotettu 1.2 §) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan ykskantaan (s. 34), että:

> ”Nämä palvelut vastaisivat soveltuvin osin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 4 luvun 1–4 §:ssä sekä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 6 luvun 50–53 §:ssä tarkoitettuja palveluja.”

Niinpä näyttää siltä, että yhdessä laissa samat palvelut olisi määritelty yksityisiksi, toisessa julkisiksi.

Oli tulkinta mikä hyvänsä, palvelulla on kytkös perusoikeuksiin, sillä perustuslain 18.2 §:ssä säädetään, että julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Tämä on omiaan mutkistamaan tilannetta.

Perustuslakivaliokunnan Työkanava Oy:tä koskevasta lausunnosta (PeVL 6/2022 vp) käy ilmi, että mainittu perusoikeuskytkentä lähentää yksityisiksi tarkoitettuja palveluja julksiin hallintotehtäviin. Lausunnon mukaan:

> ”Työkanava Oy:lle säädettävät tehtävät liittyvät julkiselle vallalle perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyihin velvoitteisiin, ja ne myös lähenevät tietyiltä osin työ- ja elinkeinotoimistoille säädettyjä viranomaistehtäviä. Työkanava Oy myös käyttää itsenäistä päätöksentekovaltaa valitessaan työllistettävät henkilöt työ- ja elinkeinotoimiston sille osoittamista työnhakijoista. Yhtiön toiminnassa on siten perustelujen mukaan keskeistä lakisääteisten työllistämistehtävien toteuttamiseksi valita todennäköisesti melko laajasta ryhmästä yksittäisiin työtehtäviin työllistettävät työnhakijat, jotka ovat rajoitetusti työkykyisiä. Yhtiön päätöksillä on käytännössä yksilöiden oikeutta ja etua koskevia vaikutuksia.”

Ehdotetun 1.2 §:n sanamuodosta ei käy ilmi, millä perusteella kassa valikoisi asiakkaansa työvoimapalvelujen piiriin, olisiko niitä saatavissa kaikille halukkaille ja miten ne suhtautuisivat julkisiin työvoimapalveluihin. Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 35) todetaan, että:

> ”Työ- ja elinkeinotoimiston, työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevan kunnan tai vuoden 2025 alusta työvoimaviranomaisena toimivan kunnan ei tulisi sisällyttää työttömyyskassan tarjoamia palveluja osaksi työnhakijan kanssa laadittavaa työllistymissuunnitelmaa tai sitä korvaavaa suunnitelmaa. Tämä johtuu siitä, että työttömyyskassan palvelujen ei ole tarkoitus korvata työnhakijalle tarjolla olevia julkisia työvoima- ja yrityspalveluja.”

Toisin sanoen palvelut olisi tarkoitettukin päällekkäisiksi tai toisiaan täydentäviksi. ”Oikeus” saada työttömyyskassojen työllisyyspalveluita puolestaan jää epäselväksi.

Ylisummaan epäselvyys siitä, onko kyseessä yksityinen vai julkinen palvelu voi olla omiaan hämmentämään hallinnon asiakkaita, kuten käy ilmi oikeuskanslerin ratkaisusta vuodelta 2013 (OKV/1205/1/2013). Ratkaisussa kysymys oli siitä, oliko henkilö onnistunut ilmoittautumaan menestyksekkäästi työnhakijaksi. Tapauksen tilanteessa oli jäänyt epäselväksi, miten laajoina palvelut oli voitu ulkoistaa ja mitkä toiminnot oli tullut säilyttää virkamiehillä. Käsillä oli tilanne, jossa viranomaiselle kuuluvia tehtäviä oli siirretty yksityiselle huolehtimatta siitä, miten asiakkaan oikeusturva toteutuisi.

Niinpä tilanteessa, jossa vain osa julkisen työvoimapalvelun tehtävistä on yksin viranomaisen hoidettavia, olisi kyettävä selvästi erottamaan, milloin asiakas kohtaa viranomaisen edustajan ja milloin muun toimijan, ja seuraako näistä kohtaamisista oikeudellisesti eri asioita. Jos ehdotettu säännös tulee muuttamattomana voimaan, voidaan perustellusti kysyä, onko tämä mahdollista.

Edellä esitetyn perusteella kysymyksenasettelu tiivistyy siihen, voivatko yhtä tehtävää varten perustetut, funktionaalisesti julkisiin toimijoihin rinnastuvat toimijat tarjota puhtaasti yksityisoikeudellisia työvoimapalveluita, jotka olisivat täysin erotettavissa julkisista palveluista. Kysymystä sivutaan ehdotetun 1.2.§:n yksityiskohtaisissa perusteluissa, joiden mukaan työttömyyskassan antamaa neuvontaa tulee lähestyä samoin, jos kyseessä olisi julkinen hallintotehtävä. Lisäksi perusteluissa todetaan (HE s. 34), että:

> ”Toimintojen eriyttäminen on merkityksellistä myös virkavastuun näkökulmasta, koska etuuksien toimeenpanoon liittyvässä työttömyyskassojen päätöksenteossa on kyse myös julkisen vallan käytöstä.”

Samalla jää huomaamatta, että päällekkäisyyttä ja siitä seuraavia ongelmia voi syntyä siltikin, semminkin, kun eriyttäminen ei näy itse säännöstekstissä vaan ainoastaan perusteluista.

Lopulta tilanne näyttää olevan, että kun yksi (funktionaalisesti) julkinen toimija tuottaa/tarjoaa työvoimapalveluita, kyse on julkisesta työvoimapalvelusta, kun toinen, yksityisestä. Yhdellä toimijalla olisi järjestämisvastuu tietyistä palveluista, kun taas toisella olisi järjestämisoikeus. Näitä palveluita järjestettäisiin eri lainsäädännön nojalla ja järjestämismahdollisuuden piirissä siten, että vain toista koskisi virkavastuu ja täysi hallinnon yleislakien noudattamisvelvollisuus (vrt. PeVL 6/2022 vp).

Perustuslakivaliokunta on suhtautunut kielteisesti yksityiselle ja julkiselle toimijalle annettavaan päällekkäiseen toimivaltaan. Vaikka konteksti on eri, tämä käy ilmi hyvin lausunnossa PeVL 93/2022 vp, jossa valiokunnan mukaan sääntelyn yleinen täsmällisyysvaatimus edellytti, että toimivaltainen päätöksentekijä käy ilmi laista yksiselitteisesti.

Kysymys yksityisten ja julkisten palvelujen rajoista jää hallituksen esityksen perusteella tulkinnanvaraiseksi ja sekavaksikin. Kehotan valiokuntaa pohtimaan kriittisesti tämän tulkinnanvaraisuuden perusteita ja seurauksia.

Lopuksi

Nähdäkseni hallituksen esityksessä ei ole suuria ongelmia, mitä tulee sen yleiseen perustuslainmukaisuuteen. Pidän kuitenkin tärkeänä sen täsmentämistä, missä määrin eri toimijoille tultaisiin säätäneeksi päällekkäistä toimivaltaa poikkeavin oikeusvaikutuksin ja olisiko tämä yksilön oikeusturvan näkökulmasta perusteltua.

Oslossa 21.5.2024

Ida Koivisto