

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä ja siihen liittyviksi laeiksi

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 198/2021 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Elise Pekkala, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Patrik Tötterman, työ- ja elinkeinoministeriö
- lainsäädäntöneuvos Heini Färkkilä, oikeusministeriö
- professori (emerita) Raija Huhtanen
- professori Toomas Kotkas
- professori Olli Mäenpää

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä, ruotsiksi Jobbkanalen Ab. Lisäksi muutettaisiin työttömyysturvalakia ja julkisesta työvoima ja yrityspalvelusta annettua lakia.

Lait oli tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2022

Hallituksen esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslain oikeutta työhön ja elinkeinovapauteen koskevan 18 §:n, perusoikeuksien turvaamista koskevan 22 §:n, yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n, oikeusturvaa koskevan 21 §:n, hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan 124 §:n sekä yksityisyyden suojaa koskevan 10 §:n kannalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 6/2022 vp

Esityksessä katsotaan, että kaikki lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

TYÖELÄMÄ- JA TASA-ARVOVALIOKUNNAN LAUSUNTOPYYNTÖ

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.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan, että Suomeen perustetaan uusi, valtion kokonaan omistama Työkanava Oy -niminen yhtiö, jonka tarkoituksena on työllistää heikossa työmarkkinatilanteessa olevia osatyökykyisiä. Työ- ja elinkeinotoimisto ohjaa keskitetysti osatyökykyisiä Työkanava Oy:n palvelukseen viimesijaisena vaihtoehtona silloin, kun työllistyminen ei muutoin ole mahdollista.

(2) 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).

Julkinen hallintotehtävä

(3) Hallituksen esityksessä (s. 92—93) katsotaan, ettei siihen sisälly sääntelyä julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Esityksen mukaan julkisen hallintotehtävän luonteiset toiminnot tekee työ- ja elinkeinotoimisto, joka 1. lakiehdotuksen 4 §:n mukaan osoittaa asiakaskunnastaan Työkanava Oy:lle laissa säädettävät edellytykset täyttäviä työttömiä työnhakijoita. Työkanava Oy työllistää 1. lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin mukaan vain työ- ja elinkeinotoimiston sille osoittamia osatyökykyisiä työntekijöitä. Hallituksen esityksen mukaan Työkanava Oy:n on oletettavasti tarpeen toteuttaa rajallisessa määrin teknisen luonteista, kulloinkin kyseessä olevaan yksittäiseen työtehtävään liittyvää, työympäristön, kuten esteettömyyden ja muiden työolosuhteiden tai vastaavien tekijöiden toteamista varmistaessaan, että työnhakija pystyy tekemään kyseistä työtä sille osoitetussa työpisteessä. Esityksen mukaan kyseessä on kuitenkin luonteeltaan tekninen ja puolueeton järjestelyn toimivuuden arviointi, jonka johdosta ei katsota Työkanava Oy:lle esitettävien tehtävien olevan luonteeltaan julkisia hallintotehtäviä.

(4) Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi

Valiokunnan lausunto PeVL 6/2022 vp

eikä vaarana perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

(5) 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/I).

(6) Perustuslakivaliokunta on pitänyt esimerkiksi kokonaisuutena tarkastellen meripelastustoimea (PeVL 24/2001 vp, s. 4/I) ja operatiivisten jätehuoltotehtävien muodostamaa kokonaisuutta (PeVL 58/2010 vp, s. 4/II) julkisina hallintotehtävinä. Valtion vientitakuiden myöntäminen on vahvoista yksityisoikeudellisista piirteistään huolimatta julkinen hallintotehtävä (PeVL 2/2001 vp, s. 2/I). Yhteishankintayksikkö Hansel Oy:n osalta valiokunta katsoi, että vaikka hankintojen tekemiseen liittyi myös vahvoja yksityisoikeudellisia piirteitä, painottuivat Hanselin tehtävässä yhteishankintayksikkönä julkisen hallintotehtävän piirteet (PeVL 15/2019 vp, s. 3). Oikeusapuja edunvalvontatehtävissä on perustuslakivaliokunnan mukaan 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/I).

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

(8) Työkanava Oy:n tehtävänä on 1. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin mukaan edistää osatyökykyisten henkilöiden työllistymistä ja tukea osatyökykyisten siirtymistä edelleen avoimille työmarkkinoille. Työkanava Oy harjoittaa 1. lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukaan osatyökykyisten työllistämiseen soveltuvaa palvelutoimintaa. Hallituksen esityksen (s. 92) mukaan pyrkimällä edistämään erityisesti osatyökykyisten työllisyyttä toteutetaan perustuslain 18 §:n 2 momentissa asetettua velvollisuutta edistää työllisyyttä.

(9) Työ- ja elinkeinotoimisto osoittaa 1. lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin mukaan Työkanava Oy:lle julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettuja työttömiä työnhakijoita. Hallituksen esityksen (s. 80) mukaan Työkanava Oy:llä on mahdollisuus valita sille osoitusta 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 esityksen mukaan olla esimerkik-

Valiokunnan lausunto PeVL 6/2022 vp

si työn konkreettisen suorittamispaikan esteettömyys ja muut käytännön olosuhteet ja seikat, jotka tulevat ilmi vasta työn sisällön tarkentuessa ja työtehtävän konkreettisesti käynnistyessä.

(10) Työkanava Oy:lle säädettävien tehtävien varsinainen luonne ja tästä johtuen myös niiden suhde perustuslain 124 §:n sääntelyyn jää perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksen perusteella huomattavan epäselväksi. Osatyökykyisten työllistämistä ei esityksessä ehdoteta säädettäväksi osaksi julkista työvoimapalvelua eikä julkiselle vallalle velvollisuutta huolehtia osatyökykyisten työllistymisestä. Työkanava Oy:lle säädettäviä tehtäviä voidaan myös yleisesti merkittäviltä osin luonnehtia yksityisoikeudellisiksi. Yhtiön työllistämät henkilöt ovat 1. lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin mukaisesti tavallisessa työsopimussuhteessa Työkanava Oy:öön ja heihin sovelletaan normaalia työlainsäädäntöä.

(11) Yhtiöllä olisi eräitä tehtäviä, joita ei tyypillisesti voida pitää julkisina hallintotehtävinä. Tällaisia ovat ainakin lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentissa tarkoitetut palvelutoiminta ja tuotannonollinen toiminta sekä työllistämiseen mahdollisesti liittyvät suorittavat toimet. Työkanava Oy:lle säädettävissä tehtävissä on kuitenkin tunnistettavissa myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuun julkiseen hallintotehtävään liittyviä piirteitä. Yhtiön tulee toimia tuloksellisesti, mutta sen tavoitteena ei ole tuottaa liikevoittoa. 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 lakisäänteisten 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.

(12) Säättämisjärjestysperusteluiden mukaan tarkoitus on, että julkisen hallintotehtävän luonteisista toiminnoista huolehtii työ- ja elinkeinotoimisto eli viranomainen, ei Työkanava Oy. Sääntelyä on tämän tarkoituksen saavuttamiseksi selkeytettävä suhteessa perustuslain 124 §:ään merkittävästi. Tämä on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan mahdollista esimerkiksi siten, että Työkanava Oy:n tehtävistä poistetaan julkista hallintotehtävää merkittäviltä osin lähenevät tehtävät, jollaisena on pidettävä ennen kaikkea sille sääntelystä seuraavaa arviointi- ja valintatoimivaltaa. Yhtiölle ehdotettu liikkumavara työllistettävien valinnassa viittaa perustuslakivaliokunnan mielestä siihen, ettei kyse ole yksinomaan säättämisjärjestysperustelujen tarkoittamalla tavalla "teknisestä ja puolueettomasta järjestelyn toimivuuden arvioinnista".

(13) Mikäli työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää kuitenkin tarkoituksenmukaisena säätää yhtiön tehtäviä toteutettavan säättämisjärjestysperusteluissa ilmaistusta tarkoituksesta poiketen julkisena hallintotehtävänä, voidaan sääntely saattaa yhteensopivaksi perustuslain 124 §:ssä säädettyjen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevien vaatimusten kanssa.

(14) Nyt ehdotettujen tehtävien osoittamiselle Työkanava Oy:lle ei sinänsä ole perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuun tarkoituksenmukaisuusedellytykseen liittyvää estettä. Tältä osin merkitystä on ennen muuta toiminnan tehokkuuden ja osatyökykyisten henkilöiden työllistämistä koskevan erityisasiantuntemuksen turvaamisella (ks. esim. PeVL 15/2019 vp, s. 3). Vaikka työllisyyden edistämis- ja turvaamisvelvollisuus kohdistuu perustuslain 18 §:n 2 momentin säännöksen

Valiokunnan lausunto PeVL 6/2022 vp

mukaan julkiseen valtaan, ei säännöksessä kuitenkaan sen perustelujen mukaan oteta kantaa työllisyyden hoidossa käytettävään keinovalikoimaan (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.

(15) Esityksessä ei nykyisellään ehdoteta säädettävän Työkanava Oy:n työntekijöiden valintaa rajaavista kriteereistä. Valintakriteerien ja -menettelyn perusteiden täsmällinen määrittelyminen laissa on perustuslakivaliokunnan mielestä merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn lailla säätämisen vaatimuksen, osatyökykyisten keskinäisen yhdenvertaisuuden ja myös oikeusturvan kannalta. Sääntelyä on täsmennettävä, mikäli valintaa koskevia tehtäviä säädetään perustuslain 124 §:ssä asetetuissa puitteissa Työkanava Oy:lle.

(16) Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 46/2002 vp, s. 10). Mikäli laissa säädetään Työkanava Oy:n hoidettavaksi julkisia hallintotehtäviä, on lakiehdotukseen perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä välttämätöntä lisätä säännös siitä, että yhtiön palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan yhtiölle kuuluvia julkisia hallintotehtäviä (PeVL 26/2017 vp, s. 49—50, PeVL 16/2016 vp, s. 2—3, PeVL 8/2014 vp, s. 5/I).

TE-toimiston osoittamispäätös ja oikeusturva

(17) Työ- ja elinkeinotoimisto osoittaa 1. lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin mukaan Työkanava Oy:lle julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettuja työttömiä työnhakijoita. Hallituksen esityksessä ei ole arvioitu nimenomaisesti työ- ja elinkeinotoimiston suorittaman osoittamisen oikeudellista luonnetta eikä ehdotetun säännöksen suhdetta perustuslain 21 §:n oikeusturvaan koskevaan sääntelyyn. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan tarkoituksena kuitenkin on, ettei työ- ja elinkeinotoimiston asiakasrekisteriin tekemässä osoittamista koskevassa merkinnässä ole kyse varsinaisesta päätöksestä.

(18) Perustuslakivaliokunta on julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia koskevassa lausunnossaan 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, s. 5/II). Valiokunta piti kuitenkin 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).

(19) Perustuslakivaliokunta pitää selvänä, että 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä tarkoitettua osoittamista on pidettävä perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuna päätöksenä. Jos muutoksenhakua osoittamista koskevasta päätöksestä on tarkoitus rajoittaa, on tästä edellä viitattuun tapaan perustuslain 21 §:n vuoksi säädettävä nimenomaisesti lailla.

Valiokunnan lausunto PeVL 6/2022 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 17.2.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen