

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle työttömyyskassojen tehtävien laajentamista koskevaksi lainsäädännöksi

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle työttömyyskassojen tehtävien laajentamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 40/2024 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Joni Rehunen, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- apulaisprofessori Ida Koivisto

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyyskassalakia.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan kesällä 2024.

Esitykseen sisältyy ehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Hallitus katsoo, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, Koska työttömyyskassoille ehdotettavan uuden vapaaehtoisen tehtävän kohdalla on syytä arvioida tehtävän luonne suhteessa julkiseen hallintotehtävään, minkä sisältö ei ole perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioon ottaen tarkkarajainen, hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Valiokunnan lausunto PeVL 19/2024 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Esityksessä ehdotetaan työttömyyskassoille annettavaksi mahdollisuus tarjota jäsenilleen työllisyyttä tukevia palveluita. Työttömyyskassa voi ehdotetun lain 1 §:n mukaan tarjota työnvälitystä, tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluita, asiantuntija-arviointeja, valmennuksia sekä muita näihin verrattavissa olevia palveluita jäsentensä työllisyyden tukemiseksi. Kyseessä ei ole lakisääteinen velvoite palveluiden järjestämiseen.

(2) Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tarkastellaan sitä, onko työttömyyskassoille mahdollistettavissa tehtävissä kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisesta hallintotehtävästä. Hallituksen esityksessä päädytään siihen, ettei kyse ole julkisesta hallintotehtävästä.

(3) 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 124 §:n säännöksen tarkoituksena on perustuslain esitöiden mukaan rajoittaa julkisten hallintotehtävien antamista viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Säännöksen sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti (HE 1/1998 vp, s. 178—179). 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. Pykälä kattaa sekä viranomaisille kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille (HE 1/1998 vp, s. 179).

(4) 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 huomioon otettuna 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 voitu pitää julkisina hallintotehtävinä (ks. esim. PeVL 55/2010 vp, s. 2/I).

(5) Julkisesta hallintotehtävästä ei ole ollut kyse 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), eikä varmennetoiminnassa, jonka luonne oli tosiasiaa etäännyntynyt julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä (PeVL 16/2009 vp, s. 2—3).

Valiokunnan lausunto PeVL 19/2024 vp

(6) Perustuslakivaliokunta on Työkanava Oy:tä koskevaa lakiehdotusta arvioidessaan (PeVL 6/2022 vp, kappale 11) katsonut, että yhtiöllä olisi eräitä työllistämiseen liittyviä tehtäviä, joita ei tyypillisesti voida pitää julkisina hallintotehtävinä. Tällaisia olivat ainakin lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentissa tarkoitettut palvelutoiminta ja tuotannollinen toiminta sekä työllistämiseen mahdollisesti liittyvät suorittavat toimet. Perustuslakivaliokunta on pitänyt työttömyyskassojen hoitamia työttömyysturvalain mukaisia ansiopäivärahan toimeenpanotehtäviä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä (PeVL 46/2002 vp, s. 9—10). Nyt säädettäväksi ehdotettu uusi palvelutehtävä ei kuitenkaan sisällä työttömyyskassoille tällaisiin tehtäviin rinnastettavaa lain soveltamis- ja toimeenpanotehtävää eikä kassoille osoiteta tällaisiin tehtäviin sisältyvää päätösvaltaa, joka kohdistuisi yksilön oikeuksiin ja etuihin. Työttömyyskassojen uusi tehtävä rinnastuu sisällöltään sellaiseen palvelutoimintaan ja tuotannolliseen toimintaan, joita valiokunta ei pitänyt julkisina hallintotehtävinä arvioidessaan Työkanava Oy:tä koskevaa lakiehdotusta. Ehdotettu palvelutehtävä ei myöskään korvaisi julkisia työvoimapalveluita. Sääntely ei myöskään perusta työttömyyskassoille toimivaltaa velvoitteiden tai seuraamusten määrittelyyn, eikä tehtävän toteuttamiseen liity valvonnallisia piirteitä. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetussa uudessa vapaaehtoisessa tehtävässä ei sen sisältö, luonne ja toteuttamistapa huomioon ottaen ole kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitettusta julkisesta hallintotehtävästä.

(7) Perustuslakivaliokunta on (PeVM 2/2024 vp, kappale 9, PeVL 9/2023 vp, kappale 6) kiinnittänyt huomiota hallituksen esitysten laatimisohjeisiin. Niiden mukaan, jos lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimukseen on epäselvyyttä, esityksen suhdetta perustuslakiin koskevaan jaksoon on otettava säätämisyjärjestysarvion jälkeen omaksi kappaleekseen nimenomainen lausuma, jonka mukaan on suotavaa, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Lausumaa ei ohjeiden mukaan kirjoiteta, ellei esityksen arviointi perustuslakivaliokunnassa ole aidosti tarpeen tulkintaongelman takia. Valiokunta korostaa edelleen, että yhtäältä ohjeissa mainituissa epäselvyytilanteissa perusteluihin on otettava maininta perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämisestä, mutta toisaalta tällaista lausumaa ei muissa tilanteissa tulisi sisällyttää perusteluihin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 19/2024 vp

Helsingissä 24.5.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Onni Rostila ps
varajäsen Ville Valkonen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen