

Työvoimapalvelut maakuntaudistuksessa

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan avoin kuuleminen 1.3.2017, Pikkuparlamentin auditorio

Raija Huhtanen:

Tilaaaja/tuottaja -malli työvoimapalveluissa: työvoimapalvelujen ulkoistamisen perustuslailliset edellytykset?

1. Julkisen hallintotehtävän yksityistämistä (ulkoistamisesta) säädetään *perustuslain* 124 §:ssä. Perustuslaki vahvistaa yksityistämiseksi tietyt edellytykset ja rajoitukset, jotka velvoittavat niin lainsäätäjää kuin lainsoveltajaa. Mainitun pykälän tarkoitus on sen esitöiden mukaan rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Säännös korostaa sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee kuulua pääsääntöisesti viranomaisille ja että näitä tehtäviä saadaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti (hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi 1/1998 vp, 178–179).

Työvoimapalveluista säädetään laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012). Työvoimapalveluja ovat tämän lain mukaan työnvälityspalvelut (ml. työnhakijan haastattelu ja työllistymissuunnitelman laatiminen), tieto- ja neuvontapalvelut, osaamisen kehittämispalvelut, yritystoiminnan käynnistämisen- ja kehittämispalvelut, henkilöasiakkaan palveluprosessiin liittyvät asiantuntija-arvioinnit sekä tämän lain mukaiset tuet ja korvaukset (esimerkiksi palkkatuki ja starttiraha). Niiden muodostamaa tehtäväkokonaisuutta on pidettävä perustuslain 124 §:n tarkoittamana julkisena hallintotehtävänä.¹ Kyseisen pykälän vahvistamat edellytykset ja rajoitukset tulee ottaa sen vuoksi huomioon aina silloin, kun työvoimapalveluja koskevia tehtäviä annetaan muulle kuin viranomaiselle.

Työvoimapalveluissa ei ole toisaalta nähdäkseen kysymys, eräitä yksittäisiä poikkeuksia ehkä lukuun ottamatta, perustuslain 124 §:n tarkoittamasta merkittävästä julkisen vallan käytöstä, jonka antamisen muulle kuin viranomaiselle perustuslaki kieltää. Merkittävää julkisen vallan käyttöä vähäisempää julkisen vallan käyttöä työvoimapalvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen sen sijaan kyllä sisältyy. Työvoimapalveluja ulkoistettaessa on kiinnitettävä sen vuoksi huomiota myös *perustuslain* 2 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua yksilöityyn säännökseen eduskuntalaissa. Samaan kokonaisuuteen perustuslain 124 §:n ja 2 §:n 3 momentin kans-

¹ Julkisen hallintotehtävän käsitteestä perustuslain 124 §:ssä ks. hallituksen esitys 1/1998 vp, 179 sekä esim. perustuslakivaliokunnan lausunnot PeVL 16/2016 vp, PeVL 62/2014 vp ja PeVL 58/2010 vp.

sa kuuluu tässä yhteydessä *perustuslain 80 §*, joka edellyttää lailla säädettävän muun ohella ”yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista”.

2. *Perustuslakivaliokunta* on arvioinut julkisen hallintotehtävän yksityistämisen valtiosääntöisiä edellytyksiä ja rajoituksia lukuisissa nykyisen perustuslain aikana antamissaan lausunnoissaan. Lausunnot ovat koskeneet hyvin erityyppisiä asioita. Yhteistä niille on ollut ehkä kuitenkin se, että arvioitavana on ollut yleensä suhteellisen rajattu tehtävä tai tehtäväkokonaisuus. Perustuslakivaliokunta ei ole ottanut toistaiseksi kantaa julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon tai julkisen työvoima- ja yrityspalvelun (tai niiden keskeisten osien) kaltaisten laajojen tehtäväkokonaisuuksien tai tehtäväryhmien ulkoistamiseen. Valiokunnan lausuntojen pohjalta ei ole sen vuoksi mahdollista esittää tarkkoja arvioita siitä, miten näin laajojen tehtäväkokonaisuuksien yksityistämiseen pitää suhtautua ja mitä rajoituksia perustuslaki yksityistämislle tällaisessa tapauksessa asettaa.

3. Julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle tulee säätää perustuslain 124 §:n mukaan *”lailla tai lain nojalla”*. Perustuslain esitöiden mukaan etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on voitava järjestää joustavasti, joten tällaisten tehtävien antamisesta ei ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan tulee tällöinkin kuitenkin perustua lakiin (hallituksen esitys 1/1998 vp, 179). Kun tehtävä sisältää julkisen vallan käyttöä, sen antamisesta tulee säätää yksilöidysti laissa. Sama on voimassa silloin, kun tehtävään kuuluu yksilön lakiin perustuvien oikeuksien tai velvollisuuksien toteuttamista. Jo eduskuntalaista on ilmevä tällöin oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet; niiden määräytymistä ei voida jättää alemman asteisten säännösten taikka hallinnollisten ohjeiden tai suunnitelmien varaan. Näihin perusteisiin kuuluvat ainakin oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamisedellytykset, pääasiallinen sisältö sekä toteuttamiseen liittyvät menettelylliset ja muut oikeusturvan takeet.

4. Jotta julkinen hallintotehtävä saadaan antaa muulle kuin viranomaiselle, antamisen tulee olla perustuslain 124 §:n mukaan *”tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi”*. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee perustuslakivaliokunnan mukaan arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen. Yksi arvioon vaikuttava seikka on tällöin hallintotehtävän luonne (PeVL 44/2016 vp, PeVL 5/2014 vp). Julkisen hallintotehtävän yksityistäminen tulee siten perustella oikeudellisin ja erityisesti sellaisin argumentein, jotka ovat perustuslain kannalta hyväksyttäviä. Tällaisia argumentteja ovat esimerkiksi ne, joiden avulla ulkoistamisen voidaan osoittaa edistävän perusoikeuksien toteutumista. Hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden ohella huomiota tulee muutoinkin kiinnittää yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin (PeVL 16/2016 vp, 3). Tarpeellisuusvaatimus saattaa täytyä esimerkiksi silloin, kun yksityistettävän tehtävän hoitaminen kysyy sellaista osaamista tai resursseja, jotka viranomaiselta puuttuvat (PeVL 44/2016 vp).

5. Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle *ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia* (perustuslaki 124 §). Tämä korostaa tehtävää hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näihin henkilöihin kohdistuvan julkisen valvonnan tulee olla asianmukaista (hallituksen esitys 1/1998 vp, 179). Perustuslaissa säädetyt edellytykset täyttyminen on turvattava tässäkin tapauksessa lakiperusteisesti; sitä ei voida jättää yksinomaan eikä edes pääosin alemman asteisen sääntelyn varaan.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden turvaamista koskeva edellytys on konkretisoitunut usein vaatimukseksi hallinnon yleislakien (erityisesti hallintolaki 434/2003, kielilaki 423/2003, laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999) soveltamisesta julkista hallintotehtävää hoitavaan yksityiseen. Edellytys täyttyy nykyisin usein ilman erityistä asia tarkoittavaa säännöstäkin, sillä hallinnon yleislakeja sovelletaan jo niiden omien säännösten nojalla myös yksityisiin näiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä ja/tai käyttäessä julkista valtaa (esim. PeVL 13/2010 vp).

Työvoimapalveluissa on usein kysymys niin sanotusta *tosiasiallisesta hallintotoiminnasta*. Perustuslain 124 §:ää koskevassa perustuslakivaliokunnan käytännössä vaatimus hallinnon yleislakien noudattamisesta on ulotettu selväsanaisesti koskemaan myös tätä hallintotoiminnan lohkoa, lukuun ottamatta kuitenkin niitä tilanteita, joissa yleislakien soveltaminen on suljettu perustellusta syystä nimenomaisesti pois (PeVL 16/2016 vp, PeVL 27/2014 vp). Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta on mahdollista huolehtia tosiasiallisessa hallintotoiminnassa myös sääntelyn yleisen tarkkuuden ja muun asianmukaisuuden sekä asianomaisten henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla (PeVL 41/2016 vp). Asianmukaisen ja riittävän koulutuksen vaatimus korostuu erityisesti silloin, kun tosiasiallisella hallintotoiminnalla on (suoraa tai epäsuoraa) vaikutusta perusoikeuksien toteutumiseen ja/tai kun tässä toiminnassa käytetään julkista valtaa (esim. PeVL 27/2014 vp). Etenkin oikeusturvaa koskeva vaatimus perustuslain 124 §:ssä edellyttää säädettävältä lailta sen varmistamista, että julkista hallintotehtävää hoitavat henkilöt kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin. Tämänkin merkitys korostuu silloin, kun julkiseen hallintotehtävään sisältyy julkisen vallan käyttöä (PeVM 10/1998 vp, PeVL 44/2016, PeVL 16/2016 vp, PeVL 27/2014 vp).

Jo perustuslain esitöissä korostettiin edellä todetuin tavoin *julkisen valvonnan* merkitystä perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon takeiden toteutumiseen julkisen hallintotehtävän yksityistämisen yhteydessä. Asia on noussut esiin myös perustuslakivaliokunnan käytännössä (esim. PeVL 27/2014 vp, PeVL 5/2014 vp). Kun säädettävässä laissa esimerkiksi ehdotettiin ulkoistamisen perustuvan viranomaisen ja yksityisen välillä solmittavaan sopimukseen ja kun tarkoitus oli säätää samassa yhteydessä myös sopimuksen irtisanomisesta, perustuslakivaliokunta piti perusteltuna täydentää ehdotettuja irtisanomisperusteita niin, että sopimus voidaan irtisanoa (myös) sillä perusteella, ettei ulkopuolinen asiantuntija noudata tehtävässään lakia (PeVL 27/2014 vp). Valvonnan merkitystä on tähdennetty etenkin perusoikeuskytkentäisten tehtävien ulkoistamisen yhteydessä (esim. PeVL 62/2014 vp).

Valvonnalla tarkoitetaan valvovan viranomaisen oikeutta saada tietoja valvonnanalaisesta toiminnasta ja mahdollisuutta tarvittaessa myös puuttua havaitsemiinsa epäkohtiin tai puutteisiin. Valvonnan tehtävä on varmistaa se, että ulkoistetut tehtävät tulevat hoidetuiksi lainmukaisesti. Julkisten palvelujen kohdalla tämä tarkoittaa muun ohessa sen valvomista, että ihmisiä kohdellaan yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi niin palvelujen saamisen kuin niiden sisällön suhteen. Valvonnalla on tärkeä merkitys erityisesti tosiasiallisessa hallintotoiminnassa, jossa ei ole yleensä mahdollista turvautua muutoksenhakuun. Annettaessa näitä tehtäviä muulle kuin viranomaiselle laissa tulee siksi huolehtia viranomaisen käytössä olevien valvontakeinojen asianmukaisuudesta, riittävydestä ja tehokkuudesta.