Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunnan pyydettyä minulta asiantuntijalausunnot *hallituksen esityksestä n:o 51/2017 vp Eduskunnalle laiksi julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden alueellista tarjoamista ja työelämäkokeilua koskevasta kokeilusta* esitän kohteliaimmin seuraavaa.

Taustaa

Ehdotetun lain mukaan kokeilussa mukana olevat kunnat vastaisivat kokeilualueilla julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden tarjoamisesta kokeilun asiakaskohderyhmälle. Kunta vastaisi asiakkaan palveluprosessista mukaan lukien asiakkaiden ohjaaminen palveluihin.

Ehdotetun lain tavoitteena on tukea maakuntamalliin siirtymistä pohjustamalla työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämisvastuun siirtymistä maakunnille sekä mahdollistamalla työllisyyspalveluiden kehittäminen. Kokeilussa kehitettäisiin työttömille tarjottavia työllistymistä tukevia palveluja ja palvelujen tuottamiseen liittyviä toimintamalleja. *Joillakin kokeilualueilla kuntouttava työtoiminta korvattaisiin työllistymistä tukevalla työelämäkokeilulla.*

Hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellinen arvio liittyy pääasiassa edellisen kappaleen viimeiseen virkkeeseen, ja siihen keskityn omassa esityksessänikin. Tässä yhteydessä on julkisuudessa puhuttu jopa pakkotyöstä (keskustelusta ks. esim. Taloussanomat, 19.5.2017).

Valtiosääntöoikeudellisesti tilanne on monelta osin hyvin samanlainen kuin oli tilanne PeVL:n 51/2016 vp tarkoittamassa tilanteessa (perustulokokeilu). Siinäkin oli kyse määräaikaisesta kokeilulaista, jonka tarkoituksena oli selvittää, voitiinko kokeilun avulla parantaa perustuslain 18.1 §:n mukaista oikeutta työhön (PeL 18 §:n 2 momentin mukaan julkisella vallalla on velvollisuus edistää työllisyyttä). Henkilöiden valikoituminen kokeiluun on tosin niissä erilainen; nyt esillä olevassa kokeilussa valikointimenettely on täsmällisempi ja se käy selvästi ilmi ehdotetun lain 2 ja 3 §:stä (vrt.-perustulokokeilussa kriteerit määriteltiin laissa, mutta kohdejoukosta poimittaisiin satunnaisotantana kokeiluryhmä, jolle perustuloa maksettaisiin). Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ei kuitenkaan viitata em. marraskuussa 2016 valmistuneeseen PeVL:on 51/2016 vp, vaikka argumentointi on hyvin samanlaista.

Käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen 2 §:n mukaan työelämäkokeilua kokeillaan Pohjois-Savon kokeilualueella (Kuopio, Siilinjärvi, Tuusniemi) ja Satakunnan kokeilualueella (Pori ja Rauma). Noiden alueiden valikoitumisprosessi ei käy täysin selville hallituksen esityksestä eikä se, miten päädyttiin siihen, mitkä työttömien ryhmät kullakin alueella ovat kokeilun kohteena (lain 3 §). Tässä on näet eroja alueiden välillä (kyse alle 25-vuotiaista ja pitkäaikaistyöttömistä). Tosin

hallituksen esityksen s. 55 todetaan, että asiakaskohderyhmät perustuvat kokeilualueiden ehdotuksiin.

Perustuslain 19.2 §:n osalta on ollut selvää jo pitkään, että perustuslaki sinänsä ei estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle ja sama koskee osin myös toimeentulotukea (ks. kuntouttavaa työtoimintaa koskeva *PeVL 44/2000 vp*). Asianosaisen tulee itse aktiivisesti vaikuttaa sellaisiin toimiin, jotka viime kädessä ovat omiaan edistämään hänen työkykynsä ylläpitämistä ja työllistymistä. Ehdoilla on kuitenkin jotkin rajat; ”orjatyöhön” ei työtöntä voida velvoittaa työttömyysetujen menettämisen uhalla.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n mukaan ketään ei saa asettaa ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Luettelo ei ole kaiken kattava, vaan siihen voidaan lisätä esim. *asuinpaikka*, mikä tässä tapauksessa asettaa ihmiset eri asemaan.

Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, valiokunta on aiemmin pitänyt kokeilua hyväksyttävänä perusteena, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä alueellisessa suhteessa (ks. PeVL 20/2012 vp). Kokeilun tarkoituksena tulee olla tietojen ja kokemusten hankkiminen suunnitteilla olevien uudistusten vaikutuksista, mistä tässäkin on kyse. Lisäksi tärkeää on korostaa, että uudistuksella pyritään edistämään kokeilussa mukana olevien työllistymistä perustuslain 18 §:ssä edellytetyllä tavalla.

Ehdotettu kokeilu on *määräaikainen* ja laista käy ilmi, mihin asti se on voimassa (vuoden 2018 loppuun asti syyskuun 2017 alkaen). Siten em. ehdot täyttyvät.

Perustuslakivaliokunta on myös edellyttänyt, että kokeilualue tulee käydä ilmi suoraan *laista* (PeVL 20/2012 vp), ja siitä tässä onkin kyse. Alueet käyvät ilmi lakiehdotuksen 2 §:stä. Lakiehdotuksen 3 §:stä käy ilmi, ketkä kuuluisivat työelämäkokeilun kohderyhmään kullakin alueella. Tarkoitus on selvittää kokeilun avulla, pystytäänkö näin lisäämään pitkään työttöminä olleiden henkilöiden työllistymismahdollisuuksia (PeL 18 §) paremmin kuin nykyinen kuntouttava työtoiminta pystyy tekemään. Työelämätoiminnan rinnalla voitaisiin tarjota lisäksi sosiaalihuoltolain mukaista sosiaalista kuntoutusta, joka sekin tähtää henkilön toimintakyvyn parantamiseen.

Periaatteessa eri asemaan saattamiselle on siten olemassa *hyväksyttävä peruste* (määräaikainen alueellinen kokeilu, jonka tavoitteena on selvittää, pystytäänkö uudella työelämäkokeilulla siihen liittyvine sosiaalisen kuntoutuksen muotoineen parantamaan pitkään työttömänä olleiden työllistymismahdollisuuksia).

Toisin kuin perustulokokeilussa, tässä tapauksessa ei välttämättä ole yksiselitteistä sanoa etukäteen, ovat kokeilussa osallisina olevat työttömät muita (eli kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvia) paremmassa asemassa. Työttömyysturvalain mukaiset etuudet pysyvät samoina osallistuuko kokeiluun vai ei. Suoranaista heikennystä merkitsee se, että toisin kuin kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisesta, työelämäkokeiluun ei maksettaisi erillisiä matkakorvauksia. Aiheutuneista matkakustannuksista voitaisiin kuitenkin korvata ehkäisevänä toimeentulotukena,

jos henkilöllä ei muuten olisi mahdollista osallistua työelämäkokeiluun aiheutuvien matkakustannusten vuoksi.

Ero kuntouttavaan työtoimintaan on kuitenkin melko suuri. Työelämäkokeilu voi kestää vuoden ja päivittäinen kesto 4-8 tuntia viitenä päivänä viikossa. Sen sijaan kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain 13 §:n mukaan kuntouttavaa työtoimintaa järjestetään 3-24 kuukauden mittaiseksi jaksoksi kerrallaan. Jakson aikana henkilön tulee osallistua kuntouttavaan työtoimintaan vähintään yhden ja enintään neljän päivän aikana kalenteriviikossa. Yhden päivän aikana kuntouttavan työtoiminnan tulee kestää vähintään 4 tuntia. Sanktiot kieltäytymisestä ovat samat kummassakin tapauksessa (työttömyysturvalain 2 a luvun 9-14 § ja toimeentulotukilain 10 §:n 1, 3 ja 4 mom.: karenssin asettaminen).

Voidaan kysyä, ovatko käsiteltävänä olevan ehdotuksen osalle työttömistä asettamat vaatimukset oikeassa suhteessa vertailuryhmään nähden. Ero on näet merkittävä. Ei kuitenkaan pystytä etukäteen sanomaan, johtaako työelämäkokeilu siihen osallistuvien työllistymiseen. Tulosten tulee mielestäni olla erittäin vakuuttavia, jotta kokeilu voitaisiin noilla ehdoilla vakinaistaa.

****

Kokeilun muihin osiin sopii periaatteessa sama valtiosääntöjuridiikka: kokeilussa mukana olevien alueiden työvoima- ja yrityspalveluiden asiakkaiden erilainen kohtelu siltä osin kuin kunnat tarjoavat nuo palvelut kokeilun asiakasryhmille. Erilaiselle kohtelulle on esitetty hyväksyttävä peruste samaan tapaan mitä edellä toin esiin jne.

Yhteenveto

Hallituksen esityksenä sisältämä lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä edellä mainituin edellytyksin.

Helsingissä kesäkuun 6 päivänä 2017.

Liisa Nieminen