Johannes Heikkonen
Turun Yliopisto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 51/2017 vp
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden alueellista tarjoamista ja työelämäkokeilua koskevasta kokeilusta

Taustaa

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden alueellista tarjoamista ja työelämäkokeilua koskevasta kokeilusta. Ehdotetun lain mukaan kokeilussa mukana olevat kunnat vastaisivat kokeilualueilla julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden tarjoamisesta kokeilun asiakaskohderyhmälle. Kokeilualueilla työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annettua lakia, kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia ja kotoutumisen edistämisestä annettua lakia sovellettaisiin poikkeavasti siten, että työ- ja elinkeinotoimisto ei osallistuisi kohderyhmän osalta monialaisen yhteispalvelun toimeenpanoon eikä aktivointisuunnitelman ja kotoutumissuunnitelman laatimiseen.

Ehdotetun lain tavoitteena on tukea maakuntamalliin siirtymistä pohjustamalla työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämisvastuun siirtymistä maakunnille sekä mahdollistamalla työllisyyspalvelujen kehittäminen. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2017 ja se olisi voimassa vuoden 2018 loppuun. Työttömiä työnhakijoita voitaisiin ohjata kunnan asiakkaiksi 30 päivään syyskuuta 2018 asti.

Esityksen suhde perustuslakiin

Hallituksen esityksessä (s.54-57) nostetaan lain perustuslain kannalta relevantteina kysymyksinä esiin yleisesti kokeilulainsäädännön ja erityisesti sen tiettyjen aspektien suhde perustuslain 6 §:ssä säädettyyn yhdenvertaisuussäännökseen ja syrjinnän kieltoon. Lisäksi esityksessä on nostettu esiin kysymys kokeilua varten tarvittavista asiakastiedoista ja tämän järjestelmän suhtesta perustuslain 10 §:ssä turvatusta yksityiselämän suojaan. Käsittelen edellä lyhyesti näitä kysymyksiä.

Kokeilulainsaadännön perustuslainmukaisuudelle asettuvat edellytykset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki, joka mahdollistaa alueelliset kokeilut työvoima- ja yrityspalveluiden tarjoamisessa tietyille erikseen määrityille asiakasryhmille. Kokeiluun osallistuisi yhdeksän aluetta, joista kunkin alueella kokeiluun osallistuisi erikseen määritelty asiakasryhmä.

Ehdotettua kokelulainsäädäntöä on perustuslain näkökulmasta tarkasteltava ennen kaikkea suhteessa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus-säännökseen ja syrjinnän kieltoon, jonka mukaan lähtökohtana tältä osin on pidettävä samanlaista kohtelua asuinpaikkaan katsomatta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta. Valiokunta on tällöin korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn ja että kokeilu saattaa ainakin joissakin rajoissa muodostaa sellaisen hyväksyttävän perusteen, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä alueellisessa suhteessa (PeVL 20/2012 vp, s. 2, PeVL 42/2010 vp, s. 5, PeVM 4/2006 vp, s. 2, PeVL 8/2003 vp, s. 3, PeVL 4/2003 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta on kokeiluluonteista lainsäädäntöä arvioidessaan vakiintuneesti korostanut perusoikeussääntelyyn yleisesti kohdistuvaa lailla säätämisen vaatimusta ja todennut sen ulottuvan myös yhdenvertaisuusperiaatteeseen (PeVM 4/2006 vp, s. 3, PeVL 58/2001 vp, s. 2). Vaatimus tulee ottaa huomioon muun ohella kokeilualueen määrittelyssä. Tältä pohjalta valiokunta on kokeiluhankkeiden yhteydessä edellyttänyt, että kokeilualueesta säädetään suoraan laissa tai – toissijaisesti – päätöksenteko kokeilualueesta sidotaan lailla riittävän täsmällisesti määriteltyihin kriteereihin (PeVL 20/2012 vp, s. 2, PeVL 2/2011 vp, s. 3). Kokeilusäännöksille tulee lisäksi asettaa voimassaolorajoitus siten, että ne ovat voimassa vain kokeiluun tarvittavan lyhyen ajan (PeVL 20/2012 vp, s. 2, PeVL 58/2001 vp, s. 2). Kokeilun toimeenpanon yleisenä edellytyksenä on lisäksi, että sen tulosten selvittäminen ja arviointi on asianmukaisesti järjestetty.

Nyt esillä oleva hallituksen esityksen tarkoituksena on pyrkiä selvittämään tiettyjen uusien työllisyyspoliittisten keinojen vaikutuksia pitkäaikaistyöttömien työllistymiseen ja näin toteuttaa perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettua velvoitetta edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Kuten perustuslakivaliokunta käytännössään on edellyttänyt

(PeVL 20/2012 s.2), on kokeilun alueellinen soveltamisala hallituksen esityksessä määritelty täsmällisesti laissa luettelemalla kokeiluun kuuluvat alueet.

Esityksessä ehdotetut kohderyhmät perustuvat kokeiluun valittujen alueiden omiin näkemyksiin siitä, minkä kohderyhmän palveluita kehittämällä kunnat voisivat parhaiten valmistautua palveluiden tuottamiseen maakuntamallissa. Myös kohderyhmien määräytymisperusteet ehdotetaan laissa täsmällisesti säädettäviksi. Kyseiset määräytymisperusteet vaihtelevat alueellisesti ikää koskevista perusteista työttömyysjakson pituuteen ja muuhun palvelutarpeeseen. Esityksessä ei ole tarkasteltu yksityiskohtaisesti eri kohderyhmien muodostamisen perusteiden perusteltavuutta yleisesti eikä erityisesti yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Yleisellä tasolla voidaan kuitenkin katsoa, että kaikkia esitettyjä erilaisen kohtelun perusteita voidaan pitää esitetyn kokeilulainsäädännön kontekstissa ja lopulta perustusla 18 §:n 2 momentin julkiselle vallalle asetettuihin velvoitetteisiin kiinnittyvinä sinänsä hyväksyttävinä perusteina erilaiselle kohtelulle.

Kokeilulle on hallituksen asetettu tietty nimenomaisesti säädetty voimassaoloaika (1.8.2017 – 31.12.2018) ja tulosten selvittäminen ja arviointi vaikuttavat hallituksen esityksen perusteella asiallisesti järjestetyiltä. Myös tältä osin hallituksen esitys täyttää perustuslakivaliokunnan käytännössä kokeilulainsäädännölle asetetut vaatimukset.

Työelämäkokeilu ja yhdenvertaisuus

Edelleen arvioitaessa nyt ehdotettuun kokeiluun liittyvän erilaisen kohtelun arvioimisessa olennaista on tarkastella kokeiluun piirin tulevien ja muiden tähän rinnastuvia palveluita käyttävien oikeusasemaa. Tältä osin merkittävin ero kiinnittyy kokeilussa introdusoitavan työelämäkokeilun käyttöönottoon. Esityksessä ehdotetaan, että tietyillä kuntapohjaisilla kokeilualueilla kuntouttava työtoiminta korvattaisiin työelämävalmiuksia kehittävällä työelämäkokeilulla. Työelämäkokeilua järjestettäisiin kokeilualueilla kaikille niille työttömille, jotka kuuluvat kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain piiriin. Työelämäkokeilun kohderyhmä olisi siten joillakin kokeilualueilla laajempi kuin ehdotetussa laissa määritelty kokeilun varsinainen asiakaskohderyhmä. Toisin kuin kuntouttavaa työtoimintaa työelämäkokeilua saisi järjestää yrityksessä.

Kuntouttavan työtoiminnan eräänä erityispiirteenä voidaan pitää siitä säädetyn lain 10 §:ssä säädettyä velvollisuutta osallistua tähän toimintaan toimeentulon turvaan kohdistuvien toimien uhalla. Siltä

osin kuin työelämäkokeilun liittyy samanlaisia seurauksia, kiinnittyy niiden yleinen hyväksyttävyys perustuslain näkökulmasta samoihin perusteisiin kuin kuntouttavan työtoiminnan, jota koskeva laki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 44/2002 vp). Niin tätä edeltäneessä kuin myös sen jälkeisessä käytännössään perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei perustuslaki sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle (ks. myös PeVL 17/1995 vp). Kuntoutttavan työtoiminnan arvioinnin yhteydessä valiokunta katsoi, että ehtojen asettuminen voi työttömyyden kysymyksessä ollen hyvin rakentua sen varaan, että asianomainen itse aktiivisesti myötävaikuttaa sellaisiin toimiin, jotka viime kädessä ovat omiaan edistämään hänen työkykynsä ylläpitämistä ja työllistymistä (PeVL 44/2002 vp s.3). Nyt esitetyn työelämäkokeilun tavoitteet (”selvittää ja edistää henkilön työkykyä ja työelämävalmiuksia ja siten tukea hänen paluutaan työmarkkinoille” HE 51/2017 vp s.48) rinnastuvat kuntouttavalle työtoiminalle asetettuihin ja niitä voidaan pitää yhtä lailla hyväksyttävinä perusteina ehtojen asettamiselle.

Esitettyjä työelämäkokeiluja voidaan järjestää yrityksissä, jolta osin järjestelmä poikkeaa merkittävästi kuntouttavasta työtoiminnasta. Tätä työvoimapalvelujen asiakkaiden erottelua voidaan kuitenkin yleisellä tasolla nähdäkseni pitää niin hyväksyttävänä kuin myös oikeasuhtaisena, kun se kiinnitetään ehdotuksen kokeilukontekstiin ja laille asetettuun ja viime kädessä perustuslain 18 §:n 2 momenttiin kiinnittyvään tavoitteeseen kokeilla sitä, ”vastaisiko tämä palvelu kuntouttavaa työtoimintaa paremmin pitkään työttömänä olleiden henkilöiden palvelutarpeisiin ja lisäisikö se heidän työllistymismahdollisuuksiaan vaikuttavammin kuin nykyinen kuntouttava työtoiminta” (HE 51/2017 vp s.55). Työelämäkokeilun järjestäminen kokeilun kohteena oleville henkilöille ei näin nähdäkseni muodostu perustuslain 6 §:n kannalta ongelmalliseksi.

Matkakorvaukset

Konkreettisen erilaisen kohtelun muodon työelämänkokeiluun ja kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvien välille muodostaa oikeus matkakorvauksiin, sillä työelämäkokeiluun osallistumisen ajalta ei maksettaisi erillisiä matkakorvauksia toisin kuin kuntouttavassa työtoiminnassa. Hallituksen esityksen säätämisjärjestyksestä esitettyjen huomioiden mukaan osallistuminen työelämäkokeiluun rinnastuisi tältä osin työvoima- ja yrityspalvelulain mukaiseen työkokeiluun, johon osallistumisesta ei makseta matkakorvauksia (HE 51/2017 vp s.56). Erilaiselle kohtelulle matkakorvausten osalta ei ole esityksessä tuotu esiin muuta hyväksyttävää perustelua, kuin rinnastaminen tältä osin työkokeiluun. Jollei esitetylle erilaiselle kohtelulle kuntouttavaan työtoimintaan ja

työelämäkokeiluun osallistuvien välillä kyetä esittämään hyväksyttävää syytä, ei ehdotettua säännöstä nähdäkseni ole mahdollista säätää normaalissa lainsäätämisjärjestyksessä. Lisäksi myös erottelun suhteellisuutta tulisi tältä osin tarkastella konkreettisesti esityksessä. Tältä osin myös tämän arvion muodostaminen käsillä olevan esityksen pohjalta ei ole mahdollista.

Asiakastiedot ja henkilötietojen suoja

Perustuslain 10 §:ssä säädetään yksityiselämän suojasta. Jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Kokeilun toimeenpanemiseksi kokeilualueen kunnan virkamiehet tarvitsisivat käyttöoikeuden työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmään. Henkilötietojen suojan varmistamiseksi asiakastietojärjestelmän käyttöoikeutta rajattaisiin teknisesti siten, että kunnan virkamiehellä olisi pääsy ainoastaan kyseisellä kokeilualueella kokeilun piiriin kuuluvien asiakkaiden tietoihin.

Esitetty säännös vastaa asiallisesti käyttöoikeuksien laajuuden osalta sitä, mikä on säädetty työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 luvun 5 §:ssä käyttöoikeuden myöntämisestä ja salassa pidettävien henkilötietojen luovuttamisesta eräissä tilanteissa. Kyseinen laki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 32/2012 vp). Kun kyseinen laki ei laajenna käyttöoikeuden kattamia tietoja ja kun sen käyttötarkoitus rinnastuu kyseisessä laissa säädetttyyn, katson ettei ehdotettu säännös muodostu ongelmalliseksi perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan kannalta.

OTM, Projektitutkija
Johannes Heikkonen
5.6.2017