Juha Lavapuro 6.6.2017
Lausunto

**Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle**

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

## *Tausta*

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi määräaikaisesta ja alueellisesti rajatusta kokeilusta, jossa kokeilussa mukana olevat kunnat vastaisivat kokeilualueilla julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden tarjoamisesta lakiehdotuksessa tarkemmin määriteltäville työttömille. Kokeilun tavoitteena on vähentää pitkäaikaistyöttömyyttä ja vaikuttaa työllisyysasteen nostamiseen esimerkiksi luomalla palvelujen tarjoamiseen toimintamalleja, joiden avulla työttömien osaamista ja ammatillisia valmiuksia voitaisiin nykyistä paremmin parantaa vastaamaan työmarkkinoiden tarpeisiin. Hallituksen esityksen mukaan kokeilulla hankitaan tietoa siitä, millaisilla palveluilla tai palvelukokonaisuuksilla voitaisiin parhaiten edistää työttömän työllistymistä.

Kyse olisi kokeilussa mukana olevien kuntien kannalta uudesta tehtävästä. Ehdotetun 3 §:n perusteella vastuu julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden tarjoamisesta työttömille työnhakijoille siirtyy kokeilussa kunnille. Hallituksen esityksen mukaan kokeilukunnat ovat kuitenkin lähtökohtaisesti ilmoittaneet haluavansa kokeilla tämän uuden tehtävän hoitamista, jolloin kyse olisi hallituksen esityksen mukaan kokeilukuntien osalta vapaaehtoisesta tehtävien lisääntymisestä.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esitystä on arvioitu varsinkin perustuslain 6 §:n alueellista kokeilulainsäädäntöä koskevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa. Lisäksi säätämisjärjestysperusteluissa on kiinnitetty huomiota perustuslain 18 §:ssä säädettyyn ammatin- ja elinkeinonharjoittamisen vapauteen, perustuslain 10 §:ssä tarkoitettuun henkilötietojen suojaan sekä perustuslain 80 §:ssä tarkoitettuun lailla säätämisen vaatimukseen.

Nähdäkseni ehdotuksen keskeiset valtiosääntöoikeudelliset kysymykset liittyvät yhtäältä alueellisen kokeilulain asianmukaisuuteen perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta ja toisaalta perustuslain 121 §:ssä säädettyyn kuntien itsehallintoa koskevaan periaatteeseen. Keskityn lausunnossani arvioimaan näitä kahta kysymystä. Totean jo nyt johtopäätökseni olevan, että lakiehdotukseen ei näiltä osin liity säätämisjärjestykseen vaikuttavia ongelmia.

***Ehdotetun alueellisen kokeilun merkitys***

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä erilaisia alueellisia kokeiluja on tyypillisesti arvioitu perustuslain 6 §:n ja sen 2 momentin syrjintäkieltosäännöksen valossa. Syrjintäkieltosäännös kieltää ilman hyväksyttävää perustetta tapahtuvan asuinpaikkaan perustuvan erilaisen kohtelun. Pelkkää maantieteellistä kriteeriä ei myöskään voida pitää hyväksyttävänä erotteluperusteena perusoikeusjärjestelmässä, jonka kokonaisuuteen kuuluvat myös maassaliikkumisoikeus ja asuinpaikan valitsemisen vapaus. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt esimerkiksi jonkinasteiseen alueelliseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta, mikäli kokeilulle on osoitettavissa hyväksyttävä tavoite (ks. esim. PeVL 51/2016 vp, s. 3—4, PeVL 20/2012 vp, s. 2/I—II ja PeVL 58/2001 vp, s. 2/II sekä niissä viitatut lausunnot). Valiokunta on kokeiluhankkeiden yhteydessä lisäksi edellyttänyt, että kokeilualueesta säädetään suoraan laissa tai siten, että päätöksenteko kokeilualueesta sidotaan lailla riittävän täsmällisesti määriteltyihin kriteereihin. Kokeilusäännöksille tulee lisäksi asettaa voimassaolorajoitus siten, että ne ovat voimassa vain kokeiluun tarvittavan lyhyen ajan. Kokeilun toimeenpanon yleisenä edellytyksenä on lisäksi, että sen tulosten selvittäminen ja arviointi on asianmukaisesti järjestetty.

Kokeilun tavoitteet liittyvät suoraan perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettuun työllisyyden edistämistehtävään, minkä vuoksi siihen liittyviä alueellista erilaista kohtelua voidaan pitää perustuslain kannalta hyväksyttävinä. Oikeasuhtaisuuden kannalta merkitystä on tässä arviossa myös sillä, ettei kyse vaikuttaisi olevan asteeltaan poikkeuksellisen syvälle käyvästä erilaisesta kohtelusta vaan sen tyyppisestä erottelusta, jollaisia valiokunta on mm. perustuslain 18 §:ssä turvattujen oikeuksien toteuttamiseen liittyen aiemminkin hyväksynyt. (ks. myös PeVL 51/2016 vp ja PeVL 38/2014 vp)

Kokeilussa mukana olevista alueista ehdotetaan säädettäväksi 2 §:ssä. Kokeilu olisi lain voimaantulosäännöksen mukaan voimassa vuoden 2018 loppuun. Varsinaista kokeilua koskeva sääntely on nähdäkseni muutenkin valtiosääntöoikeudelliselta kannalta riittävän täsmällistä. Kokeilun tulosten selvittäminen ja arviointi tapahtuu hallituksen esityksen perustelujen mukaan osana valtioneuvoston kanslian rahoittamaa (VNTEAS) ja vuoden 2018 loppuun kestävää arviointi- ja toimintatutkimusta.

Käsitykseni mukaan ehdotettu kokeilu ei valiokunnan aiemman käytännön valossa muodostu perustuslain 6 §:n kannalta ongelmalliseksi.

***Kunnallinen itsehallinto ja rahoitusperiaate***

Ehdotettavalla sääntelyllä annetaan kunnille uusia tehtäviä. Perustuslain 121 §:n 2 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että tehtävistä säädettäessä on myös huolehdittava kun-

tien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (PeVL 29/2009 vp, s. 2, PeVL 50/2005 vp, s. 2/I, PeVL 41/2002 vp, s. 3/II). Toisaalta tämä rahoitusperiaatteeseen liittyvä vaatimus uusien tehtävien rahoittamisesta niiden aiheuttamia kustannuksia vastaavalla tavalla ei ole aivan ehdoton, vaan valiokunta on päinvastoin lausuntokäytännössään pyrkinyt lähinnä varmistamaan sen, etteivät kunnille osoitettavat rahoitustehtävät suuruutensa puolesta heikennä kuntien toiminta-edellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (ks. esim. PeVL 50/2005 vp). Lainsäätäjällä on vastaavasti katsottu olevan laaja harkintamarginaali säädettäessä leikkauksia valtionosuusjärjestelmään silloinkin, kun ne vaikuttavat merkittävästi yksittäisten kuntien valtionosuuksiin (ks. PeVL 16/2014 vp).

Hallituksen esityksessä olevien tietojen perusteella näyttää siltä, että nyt kunnat ovat itse hakeutuneet kokeiluun, jota nyt ehdotettava laki koskee. Tältä osin kysymys ei näyttäisi tosiasiallisesti olevan kunnille säädettävistä uusista tehtävistä, vaan sääntelystä, jossa luodaan oikeudelliset puitteet sellaisten tehtävien hoitamiselle, jotka kunnat ovat jo itse itselleen kokeilun ajaksi ottaneet. Edellä esitetyn perusteella ja ottaen huomioon sääntelyn määräaikaisuus ja sen kytkeytymisen perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyyn työllisyyden edistämisvelvoitteeseen, joka koskee myös kuntia, ehdotus ei mielestäni ole perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon kannalta valtiosääntöisesti ongelmallinen.

Turussa 4.6.2017

Juha Lavapuro
professori