8.5.2018

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Pyydettynä lausuntona hallituksen esityksistä HE 35/2018 vp laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi esitän kunnioittavasti seuraavaa:

Hallituksen esitys järjestää osittain suurempaan uudistuskokonaisuuteen kuuluvaa lainsäädäntöä. Saman aikaisesti hallituksen esitys ei sisällä kaikkia kasvupalveluita. Kun hallituksen esitykseen sisältyvä lainsäädännön on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2020 alusta ja kun tarkoitus on purkaa eräitä valtion alue- ja paikallishallinnon viranomaisia, hallituksen esitys edellyttää lähinnä työttömyysturvan järjestämiseen liittyvien kysymysten myöhempää uudistamista. ELY-keskusten ja ennen kaikkea työvoima- ja elinkeinotoimistojen työttömyysturvaan liittyvät työmarkkinoita koskevat kysymykset jäävät tässä yhteydessä ratkaisematta.

Alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annettavaksi tarkoitetun lain (kehittämis- ja kasvupalvelulaki) 4 §:n mukaiset tavoitteet kokoavat tarkoituksenmukaisella tavalla eri elementtejä maakunnallisen kehityksen tueksi. Säännöksessä painottuu taloudellisesti kestävä kehitys, kun YK:n hyväksymässä kestävän kehityksen toimintaohjelmassa Agenda 2030 ulottuvuutena on myös sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestävä kehitys. Perustelut tosin ottavat huomioon painokkaasti kehityksen muitakin kuin taloudellisia näkökohtia. Agenda 2030:n 17 tavoitteesta kaikki eivät ole maakunnallisesti tai suomalaisessa yhteiskunnassa yleensäkään polttavan ajankohtaisia, mutta kehittämis- ja kasvupalvelulain tavoitteita voisi itse lainkin tasolla ajatella laajennettavan.

Laki koskee julkisen vallan elinten organisoitumista, tehtäviä ja toimivaltaa irrallaan aineellisesta lainsäädännöstä. Kun tämä kytkentä puuttuu, ei voi kovin laajasti ja tarkasti ottaa kantaa. Selvältä kuitenkin näyttää, että esimerkiksi työttömyysturvasta ja työvoimapalveluista säätämisen yhteydessä joudutaan toimivaltakysymyksiin palaamaan ja tarkastamaan säädöksiä jo ennen niiden voimaantuloa.

Alueiden kehittämisessä huomio kiinnittyy lakiin sisältyviin suhteellisen useaan elimeen ja toimintatapaan. Alueiden kehittämisessä on useita toimijoita eri hallinnonhaaroilta ja tasoilta, joiden keskinäinen koordinaatio on tärkeää. Kehittämis- ja kasvupalvelulaissa on kansallisia ja Euroopan unionin toimivaltasäännöksiä, alueiden neuvottelukunta, maakunnan yhteistyöryhmä, alueiden kehittämisen keskustelut ja yhteistyösopimukset sekä maakuntaohjelma. Lisäksi Uudellemaalle syntyy lisää kosketuspintoja.

Lakiehdotusten osalta jää osittain epäselväksi niiden yhteydet meneillään olevaan sote-uudistukseen. Tarkoitus on säätää erillinen laki alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta. Tämän lain suhde suunniteltuun lakiin maakuntien rahoituksesta herättää eräitä kysymyksiä, kun maakuntien rahoituslain on tarkoitus olla yleiskatteellinen maakunnan toiminnan rahoittava laki. Hallituksen esityksen perusteluissa maakuntien rahoituksesta annettavan lain 17 §:ksi tosin todetaan, että asiaan palataan myöhemmin, joten kehittämis- ja kasvupalvelulailla on vaikutuksia myös sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitukseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus on maakunnan rahoitusvajeen tilanteessa ensisijaista, kun siinä on kyse perusoikeuksien toteuttamisesta. Tilanne muuttuu, jos rahoitus muuttuu joiltain osin tiettyyn toimintaan osoitetuksi.

Maakunnalla on palvelujen järjestämis- ja tuottamistehtävä. Tuottamistehtävän sääntely on kehittämis- ja kasvupalvelulaissa epäselvä. Lain 14 §:ssä todetaan, että järjestäjät ja tuottajat voivat mm. toteuttaa palvelujen kokonaisuuksia yhdessä. Lain 22 §:ssä säädetään maakunnan tuottamista palveluista. Molemmat pykälät ovat luvussa, jonka otsikossa on palvelujen järjestäminen. Suhtautuminen kuntaan palvelun tuottajana on 24 §:ssä erilainen – ja mielestäni onnistuneempi – kuin sote-palvelujen järjestämislain 22 §:ssä. Kun joistakin palveluista, esimerkiksi työllistymiseen liittyvistä tultaneen säätämään julkisista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluista ja kotoutumisen edistämisestä annettavilla laeilla, tuntuu esimerkiksi kehittämis- ja kasvupalvelulain 27 §:n 3 momentin sääntely olevan väärässä paikassa.

Tavallisen lain tasolla eduskunnalle annetut hallituksen esitykset eivät toistaiseksi koske työ- ja elinkeinotoimistoille kuuluvia työttömyysturvan tehtäviä. Työttömyysturvan yhteydessä kyseiset toimistot käyttävät julkista valtaa ja merkittävää julkista valtaa arvioitaessa onko henkilö työmarkkinoiden käytettävissä. Tällä säätelyllä on kiinteä yhteys käsillä olevan lainsäädännön perusteella organisoitaviin palveluihin. Maakunnalle asetetaan mm. 16 §:ssä velvollisuus varata määrärahoja palkkatukeen jättäen asia muuten rekrytointia koskevan lainsäädännön varaan.

Kun asiasta antaa lausunnon perustuslakivaliokunta, en arvioi asiaan kiinteästi liittyviä perustuslain 124 §:n asettamia edellytyksiä julkisen tehtävän antamisesta yksityiselle. Samoin ohitan ymmärtääkseni myöhemmin esiin tulevat kysymykset perustuslain 19 §:n 2 momentin ja 18 §:n 2 momentin merkityksestä. Ne koskevat työttömyyden aikaista toimeentuloa ja julkisen vallan velvollisuutta edistää työllisyyttä ja pyrkimystä turvata jokaiselle oikeus työhön.

Hallituksen esityksen perustelujen sivulla 129 viitataan työmarkkinatuen rahoituksen uudelleen järjestelyyn kuntien ja maakuntien kesken, kun työttömyysturvalakia tähän muutokseen liittyen valmistellaan. Tässä yhteydessä huomautan siitä, että kunnat eivät ole voineet kovin tehokkaasti suunnata työllistämistoimiaan pitkäaikaistyöttömille, vaan ovat joutuneet maksamaan ns. sakkomaksua Kelalle. Kuntien ongelmana on tietojen saanti siitä, ketkä työttömät ovat tilanteessa, jossa 500 päivän työttömyys on täyttymässä. Maakunnille saattaa uudessa tilanteessa tulla tarpeettomia kustannuksia pelkän tietojensaannin puutteiden takia.

Toinen epäsuoremmin esitykseen liittyvä työllistymistä koskeva seikka on, että alle 30-vuotiaiden työttömyysjaksot saattavat pidentyä, jos vähintään kolme kuukautta yhdenjaksoisesti työttömänä ollut voidaan palkata ilman perusteltua syytä määräaikaiseen työsuhteeseen. Työnantaja saattaa tavoitella tätä tilannetta.

Uudenmaan erillisratkaisu on varsin pieni osa maakunnan tehtäviä. Lisäksi Uudellamaalla tulevat vain kasvupalvelut kuntayhtymän hoidettavaksi, jos pääkaupunkiseudun kunnan siihen päätyvät. Kuntayhtymän perustaminen luo lisää ns. rajapintoja kasvupalvelujen toimeenpanoon. Myös tätä

lakia arvioidessa ongelman muodostaa epätietoisuus suunnitelluista aineellisen lainsäädännön muutoksista.

Pentti Arajärvi
sosiaalioikeuden professori