**Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta 7.2.2018 klo 12:15**

**LAUSUNTO EDUSKUNNAN TYÖELÄMÄ- JA TASA-ARVOVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAEIKSI JULKISISTA REKRYTOINTIPALVELUISTA JA OSAAMISEN KEHITTÄMISPALVELUISTA, ALUEIDEN KEHITTÄMISEN JA KASVUPALVELUJEN RAHOITTAMISESTA, YKSITYISISTÄ TYÖNVÄLITYSPALVELUISTA SEKÄ TALOUDELLISEEN TOIMINTAAN MYÖNNETTÄVÄN TUEN YLEISISTÄ EDELLYTYKSISTÄ ANNETUN LAIN 1 JA 2 §:N MUUTTAMISESTA (HE 93/2018 VP)**

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt minua tarkastelemaan hallituksen esitystä laiksi julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista sekä eräiksi muiksi laiksi (ns. kasvupalveluiden substanssilait). Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta toimii asiassa mietintövaliokuntana samalla, kun asia on lähetetty perustuslakivaliokuntaan, joka ei ole aloittanut asiassa asiantuntijakuulemista. Perustuslakivaliokunta on nimennyt asiaan valtiosääntöasiantuntijat eikä valiokunta ole pyytänyt minulta asiassa asiantuntijalausuntoa. En ota tässä lausunnossa kantaa hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellisiin yksityiskohtiin vaan esitän vain karkean yleiskuvani käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä.

- Hallituksen esitys liittyy maakuntauudistukseen ja on osa siihen sisältyvää ns. kasvupalvelulainsäädännön kokonaisuutta, johon kuuluu useita hallituksen esityksiä. Jotta tästä kokonaisuudesta voidaan antaa perustuslakivaliokunnan lausunto, on perustuslakivaliokunnan ensin käsiteltävä ja mitä todennäköisemmin myös eduskunnan täysistunnon hyväksyttävä ns. maku I-lakipaketti (maakuntalain, siihen liittyvien lakien ja valinnanvapauslain muodostama kokonaisuus). Tuolla maku I-lakipaketilla on puolestaan kiinteä yhteys eduskunnassa vireillä oleviin pelastustointa, kasvupalveluita, luova-virastoa ja eräitä muita maakuntien tehtäviä koskeviin lakeihin niin näiden järjestämis- kuin tuottamisulottuvuudelta. Ottaen huomioon vuoden 2018 valtiopäivien päättyminen hyvin pian, **pidän selvänä, että nyt käsiteltävänä olevaa hallituksen esitystä ei välttämättä ehditä teknisesti viemään täysistunnossa käsiteltäväksi, jos perustuslakivaliokunta tekee maku I-paketin sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksiin, jotka ovat perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä, vähäistä suurempia säätämisjärjestyshuomautuksia.**

- **Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluja ja lakiesitysten pykälien muotoiluja ei voi nähdäkseni pitää valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta teknisesti kovin korkeatasoisina, jonka johdosta pidän todennäköisenä, että perustuslakivaliokunta tekee käsillä olevan hallituksen esityksen säätämisjärjestykseen vaikuttavia ponsihuomautuksia.** Käsittelemättä tässä yhteydessä asiaa yksityiskohtaisemmin, näen hallituksen esityksessä muun muassa jännitteitä perustuslakivaliokunnan sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä tekemien perustuslain 124 §:n soveltamista koskevien

tulkintojen kanssa, joskin asiaan liittyy huomattavaa valtiosääntöoikeudellista epävarmuutta niin kauan, kun perustuslakivaliokunta ei ole antanut ns. maku I-paketin b-lausuntoa.

- Nyt käsiteltävällä hallituksen esityksellä on kiinteä yhteys esitykseen HE 62/2018 vp, josta olen lausunut työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle aiemmin. HE 62/2018 vp, joka on edelleen perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä, tähtää muun muassa siihen, että yksityiset palveluntuottajat voisivat vastata erilaisista työllisyyspalveluista, joihin kuuluu myös viranomaistehtäviä. **Pidän todennäköisenä, että HE 62/2018 vp:tä koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta tekee säätämisjärjestykseen vaikuttavia ponsihuomautuksia, joilla on vaikutuksia niin HE 62/2018 sisältöön kuin myös kerrannaisvaikutuksia muiden eduskunnan käsiteltävänä olevien kasvupalvelulakien sisältöön mukaan lukien nyt käsillä oleva hallituksen esitys kasvupalveluiden substanssilaeista. Samanlaisen päätelmän voi tehdä myös HE 35/2018'n eli varsinaisen kasvupalvelulakiesityksen 21 §:stä.**

- Vaikka pidänkin työllisyydenhoitoa koskevan lainsäädännön kehittämistä hallintokokeilujen avulla kannatettavana, kiinnitän myös huomion siihen, että **HE 62/2018 sisältyviin kasvupalvelupilotteihin, joilla on kerrannaisvaikutuksia käsillä olevaan hallituksen esitykseen, liittyy samantyyppisiä kokeilulainsäädännön perustuslainmukaisuutta koskevia ongelmia kuin sote-pilotteihin.**

- **1. lakiehdotuksen eli rekrytointi- ja osaamislain 11 §:n mukaiseen palvelutarvearvioon ja 12 §:n mukaiseen työllistymissuunnitelmaan voi liittyä siinä määrin merkittävän julkisen vallan käyttöä, että perustuslain 124 § estää niiden antamisen yksityisen palvelutuottajan hoidettavaksi.** Asian tarkempi arviointi kuuluu perustuslakivaliokunnalle. Vaikka perustuslakivaliokunta ei katsoisikaan näitä perustuslain vastaisiksi julkisen hallintotehtävän yksityisille siirtämisiksi, katson tämän tyyppisten tehtävien muun muassa oikeussuojanäkökohdista soveltuvan huonosti yksityiselle toimijalle, joten siinä tapauksessa, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle jää asiassa harkinnanvaraa katson, että 11 §:ää ja 12 §:ää olisi muutettava osoittamalla tehtävät vain viranomaiselle. Kiinnitän samalla huomion siihen, että 1. lakiehdotuksen 12 §:ssä säädetyn työllistymissuunnitelman oikeudellinen luonne on kasvupalvelu-uudistuksen kokonaisuudessa epäselvä. Ylipäänsä uudistuksen pirstoutuminen niin moneen osin päällekkäiseen hallituksen esitykseen tekee lähes mahdottomaksi hahmottaa käytössäni olleessa ajassa se, millaisia muutoksia vallitsevaan oikeustilaan eduskunnassa vireillä olevien lakiesitysten kumuloituvat vaikutukset tuottavat.

- Kasvupalveluiden uudistus liittyy olennaisesti kuntien tehtäväpiirin, ministeriöiden hallinnonalojen määrärahojen ja perustettavien maakuntien rahoituksen uudistamiseen. Tältä osin on kuntien itsehallinnon kaventumisen ohella kiinnitettävä huomio siihen, ettei maakuntien rahoituslainsäädäntöä (joka on ns. maku I-paketin sisällä) voi pitää

peruslähtökohdiltaan onnistuneena kuten ei myöskään maakunnille ohjattavien työllisyyden hoitoon käytettävien määrärahojen kohdentamiskriteerejä. Sen ohella, että maakunnilla on rahoitusmallissa kuntia heikommat taloudelliset kannustimet työttömyyden alentamiseen, maakuntatalouden kireä yleiskatteinen rahoitus heijastuu työllisyyden hoidon alueelle eikä maakuntatalouden sakkaaminen laukaise oikeutta lisärahoitukseen (vrt. sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksen mukainen maakuntien rahoituslain 6.3 §). Perusoikeusnäkökohtiin palautuvista syistä tässä tilanteessa maakuntien taloudessa sosiaali- ja terveydenhuollon turvaaminen ajaa työllisyyden hoidon määrärahojen edelle. Koska perustuslakivaliokunta ei ole antanut b-lausuntoaan maku I-paketista, rahoitusrakenteen tarkempi analyysi ei ole tässä vaiheessa mahdollista. Tyydyn siten toteamaan, että **pidän kasvupalveluiden rahoitusrakennetta osana maakuntatalouden rahoitusta lähtökohdiltaan epäonnistuneena sekä muun muassa palkkatuen lisätuesta luopumisen ja kuntien työmarkkinatuen maksuvelvoitteen osalta ns. kuntien rahoitusperiaatteen vastaisena**.

- Kasvupalvelujen sisältölakeja on käsitelty sangen niukalti vammaisten henkilöiden ja osatyökykyisten näkökulmasta. Sinällään käsillä oleva maakuntauudistus tarjoaisi alustan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä kasvupalveluiden aikaisempaa joustavamman ja räätälöidymmän palvelumallin synnyttämiseen sekä ja myös joustavamman palvelutarpeen arvioinnin ja palvelukokonaisuuksien koordinoinnin yli hallinnonalasiilojen. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että uudistuksen mittavuus yhdessä sen kertarysäysmäisen toteutuksen kanssa on johtanut siihen, että tällaisen integraation, josta etenkin vammaiset henkilöt ja osatyökykyiset hyötyisivät, toteuttamiseen ei ole pystytty. Sosiaali- ja terveyspalvelujen ja kasvupalvelujen lainsäädäntö jäävät nyt sektorikohtaisiksi eivätkä ne muodosta kokonaisuutta toimivaa palvelukokonaisuutta. **Niinpä työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan tulisi ponnekkaasti edellyttää sellaiseen lainvalmistelutyöhön ryhtymistä, jossa vammaisten henkilöiden ja osatyökykyisten näkökulma huomioidaan paremmin.** Työ- ja toimintakyvyn sekä työelämäosallisuuden tuen prosessivastuu tulisi olla sote-keskuksessa, jossa toteutuu asiakkaan pitkäaikainen asiakkuus elämänkaariajattelun mukaisesti. Samalla on kiinnitettävä huomio siihen, kuinka Suomen sosiaaliturvajärjestelmä on hyvin pirstaleinen eikä se kannusta optimaalisesta työllistymiseen tai osallisuuteen eikä syyperusteisena parhaalla mahdollisella tavalla tue ihmisiä erilaisissa siirtymävaiheissa.

***Helsingissä 7. helmikuuta 2018,***

**Pauli Rautiainen**
julkisoikeuden apulaisprofessori
valtiosääntöoikeuden dosentti