Olli Mäenpää
9.9.2020

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta (HE 87/2020 vp)

Hallituksen esitys eduskunnalle työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun hallituksen esityksen (HE 87/2020 vp) täydentämisestä (HE 114/2020 vp)

Kokeilulaki ja yhdenvertaisuus

Hallituksen esityksessä ehdotettu ajallisesti ja alueellisesti rajattu kokeilu on merkityksellinen perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden kannalta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta, mikäli kokeilulle on osoitettavissa hyväksyttävä tavoite (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 55; PeVL 20/2012 vp, s. 2; PeVL 58/2001 vp, s. 2). 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 42/2010 vp, s. 5, PeVL 11/2002 vp, s. 2-3; PeVL 58/2001 vp, s. 2).

Näiden lähtökohtien kannalta voidaan todeta, että lakiehdotuksen määrittelemän määräaikaisen kuntakokeilun mukaan eräitä valtion työ- ja elinkeinotoimistojen tehtäviä siirrettäisiin kokeilun ajaksi kuntien tehtäväksi laissa tarkemmin määriteltyjen ja osittain vaikeasti työllistyvien asiakasryhmien osalta. Kokeilu liittyy hallitusohjelman tavoitteisiin työllisyysasteen nostamiseksi 75 prosenttiin ja kuntien roolin vahvistamiseksi työllisyyspalvelujen järjestäjänä.

Kokeilun tarkoituksena on näin toteuttaa perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettua velvoitetta edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Kokeiluun liittyvää alueellista erilaista kohtelua voidaan pitää perusteiltaan perustuslain kannalta hyväksyttävänä. Kokeilussa ei ole kyse myöskään 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 24/2017 vp; PeVL 51/2016 vp; PeVL 38/2014 vp). Lakiehdotuksen tarkoittaman kokeilun tavoitteita voidaan pitää hyväksyttävinä myös mahdollisesti säädettävän lain eri vaihtoehtojen selvittämisen kannalta.

Perustuslakivaliokunta on kytkenyt kokeilun hyväksyttävyyden myös nimenomaisesti tietojen ja kokemuksien hankkimiseen tiettyjen suunnitteilla olevien uudistusten vaikutuksista (PeVL 51/2016 vp, s. 3, PeVL 19/1997 vp, s. 1). Kokeilun toimeenpanon yleisenä edellytyksenä tulee valiokunnan mukaan lisäksi olla, että sen tulosten selvittäminen ja arviointi on asianmukaisesti järjestetty (PeVL 70/2002 vp, s. 3, PeVL 39/2002 vp, s. 2).

Lakiehdotuksen perustelujen (s. 74-75) mukaan kokeilua seurattaisiin jatkuvasti kokeilun aikana. Työ- ja elinkeinoministeriö julkaisisi kuukausittain tietoja kokeilujen vaikuttavuudesta. Työ- ja elinkeinotoimistot ja kokeilualueet seuraisivat yhteistyössä muun muassa alueensa asiakkaiden oikeuksien toteutumista, palvelujen saatavuutta ja vaikuttavuutta. Kokeilun tuloksia arvioitaisiin kokeilun päättymisen jälkeen valtioneuvoston yhteisenä tutkimus- ja selvityshankkeena. Näin määriteltyä seurantaa ja arviointia voidaan pitää asianmukaisena ja riittävänä. Tältä osin voidaan tosin todeta, että lakiehdotukseen ei sisälly kokeilun tulosten selvittämistä ja arviointia koskevaa sääntelyä. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole pitänyt ongelmallisena tällaisen sääntelyn puuttumista vastaavanlaisen kokeilun järjestämisen yhteydessä (PeVL 24/2017 vp).

Kunnallinen itsehallinto

Kunnille säädettävät tehtävät

Lakiehdotuksen 1 §:n mukaan kokeilualueen kunnat järjestäisivät alueellaan lain muissa säännöksissä tarkemmin määriteltyjä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012) ja kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (1386/2010) tarkoitettuja palveluja, jotka siirtyisivät niille työ- ja elinkeinotoimistoilta. Lisäksi kunnat antaisivat laissa tarkemmin määriteltyjä työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitettuja työvoimapoliittisia työ- ja elinkeinotoimiston asemesta.

Ehdotettua sääntelyä, jossa valtion viranomaisilta siirretään niiden lakisääteisiä tehtäviä kunnille, on paikallaan arvioida siltä kannalta, että perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Merkitystä on myös sillä, että julkisen vallan käytön tulee perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan perustua lakiin ja jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Ehdotetun laintasoisen sääntelyn voidaan arvioida sopeutuvan näihin vaatimuksiin. Tähän arvioon vaikuttaa myös ja erityisesti tässä yhteydessä se, että täydentävän hallituksen esityksen mukaan lakisääteiset tehtävät säädetään kuntien tehtäviksi eikä niitä osoiteta alkuperäisen hallituksen esityksen mukaisesti kokeilualueelle, jota ei voida pitää viranomaisena.

Kuntien uusien tehtävien lakisääteisyyden arvioinnissa merkitystä myös sillä perusteluista ilmi käyvällä seikalla, että kunnat ovat hakeutuneet kokeiluun vapaaehtoisesti ilmoittautumalla työ- ja elinkeinoministeriölle. Perustuslakivaliokunta on aikaisempaa vastaavanlaista kokeilutilannetta arvioidessaan todennut, että

kyse olisi kokeilukuntien osalta vapaaehtoisesta tehtävien lisääntymisestä. Tältä osin kysymys ei näyttänyt valiokunnan arvion mukaan tosiasiallisesti olevan kunnille säädettävistä uusista tehtävistä, vaan sääntelystä, jossa luotiin oikeudelliset puitteet sellaisten tehtävien hoitamiselle, jotka kunnat olivat jo itse itselleen kokeilun ajaksi ottaneet. Perustuslakivaliokunnan mielestä sanotun perusteella, sääntelyn määräaikaisuus ja sen tavoite lisäksi huomioiden, ehdotus ei ollut perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon kannalta ongelmallinen. (PeVL 24/2017 vp, s. 5).

Kuntien suostumukselle ja vapaaehtoisuudelle voidaan epäilemättä antaa tietty merkitys, kun arvioidaan kunnan uusien tehtävien lakiperustaisuuden vaatimusta. Nyt arvioitavan lakiehdotuksen mukaan kokeilualueen kunnille kuitenkin siirrettäisiin valtion viranomaisille lain mukaan kuuluvia tehtäviä. Kunnilla ei ole toimivaltaa ottaa oma-aloitteisesti tai vapaaehtoisuuteen perustuen valtion viranomaiselle kuuluvia tehtäviä hoitaakseen, vaan tällaisten tehtävien antamisesta kunnille on säädettävä lailla. Myös tältä kannalta arvioituna ehdotettu lainsäädäntö mukautuu kunnallisen itsehallinnon vaatimuksiin.

Rahoitusperiaate

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään korostanut, että kunnan uusista tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (esim. PeVL 8/2019 vp, s. 2 ja siinä mainitut lausunnot). Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9(2) artiklaan, jonka mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa.

Rahoitusperiaatteen kannalta voidaan pitää lähtökohtaisesti asianmukaisena lakiehdotuksen 17 §:n säännöstä. Sen mukaan kokeilualueen kunnille lailla siirrettävät palvelut maksetaan valtion talousarviosta työllisyyden edistämiseen ja työttömyyden torjuntaan tarkoitetusta määrärahasta ja työttömyysetuus-määrärahasta talousarviossa myönnettyjen määrärahojen rajoissa.

Kokeilualueen kuntien yhteistyö

Kokeilun kohteena olevista tehtävistä vastaisi lakiehdotuksen mukaan kokeilualueen kunta. Kunta voisi sopia järjestämisvastuun siirrosta toiselle samaan kokeilualueeseen kuuluvalle kunnalle kuntalain mukaisesti ja kokeilualueen kunnat voisivat sopia kuntalaissa tarkoitetuista yhteistoiminnan muodoista tehtävien hoitamiseksi. Kokeilualueen kuntien yhteistyö olisi kokeilun lähtökohta, mutta vastuu siirtyvistä tehtävistä olisi viime kädessä kullakin kokeilualueen kunnalla.

Lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentin mukaan kokeilualueeseen kuuluva kunta voisi järjestää tässä laissa säädetyt tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle samaan kokeilualueeseen kuuluvalle kunnalle kuntalain 8 §:n 1 momentin mukaisesti. Perustelujen mukaan kokeilualueen kunnilla olisi käytössään

kuntalaissa tarkoitetut kuntien yhteistyön muodot, ja kokeilualueen kunnat voisivat siten sopia keskenään kuntalain 51 §:n nojalla, että tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä annetaan toisen kunnan hoidettavaksi yhden tai useamman kunnan puolesta vastuukuntamallin mukaisesti (s. 20). Kokeilualueen kunnilla ei siten olisi lakisääteistä velvollisuutta hoitaa uusia tehtäviä yhteistyössä. Sääntely sopeutuu tältä osin kunnallisen itsehallinnon puitteisiin.

Kielelliset oikeudet

Lakiehdotuksen 5 §:n 3 momentin mukaan työ- ja elinkeinotoimisto voisi perustellusta syystä jättää asiakkaan siirtämättä kokeilualueen kunnan asiakkaaksi. Perustelujen (s. 52-53, 79) mukaan säännöksen tarkoituksena on estää asiakkaan kannalta epätarkoituksenmukaiset asiakassuhteet kokeilualueisiin ja edistää kielellisten oikeuksien toteutumista. Kielivähemmistöön kuuluvalta pyydettäisiin suostumus kokeilualueen asiakkaaksi siirtämiselle, jos hänen kotikuntansa olisi yksikielinen. Asiakas, joka kuuluisi lain 4 §:ssä tarkoitettuun asiakasryhmään, saisi jäädä työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaaksi, jos hän haluaisi käyttää perustuslaissa tarkoitettuja kielellisiä oikeuksiaan ja asioida sen vähemmistön kielellä. Työ- ja elinkeinotoimisto jättäisi tällaisen asiakkaan siirtämättä kokeilualueen kunnan asiakkaaksi, jos asiakkaan kotikunta olisi yksikielinen ja jos asiakas haluaisi käyttää ruotsin kieltä asioidessaan tässä laissa tarkoitetuissa palveluissa.

Perusteluissa esitettyä menettelyä voidaan pitää kielellisiä oikeuksia turvaavana. Kun otetaan huomioon, että perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan lailla turvataan jokaisen oikeus käyttää viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, suomea tai ruotsia, olisi kuitenkin aiheellista, että siirtämättä jättämisen perusteet tältä osin määriteltäisiin lain tasoisesti. Muutenkin siirtämättä jättäminen ”perustellun syyn” perusteella vaikuttaa varsin väljältä ja tulkinnanvaraiselta sääntelyltä, jota olisi aiheellista täsmentää perustelujen mukaisesti. Sääntelyä olisi mahdollista täsmentää säätämällä esimerkiksi niin, että asiakas voitaisiin jättää siirtämättä kokeilualueen kunnan asiakkaaksi asiakkaan kielellisten oikeuksien turvaamiseksi tai muusta perustellusta syystä.