Anu Mutanen, OTT, yliopistonlehtori 8.9.2020

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE TYÖLLISYYDEN EDISTÄMISEN KUNTAKOKEILUSTA (HE 87/2020 VP) JA HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE TYÖLLISYYDEN EDISTÄMISEN KUNTAKOKEILUSTA ANNETUN HALLITUKSEN ESITYKSEN TÄYDENTÄMISESTÄ (HE 114/2020 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainituista hallituksen esityksistä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Arvion lähtökohdat

Eduskunnalle 4.6.2020 annetussa hallituksen esityksessä (HE 87/2020 vp, jäljempänä ”alkuperäinen esitys”) ehdotetaan säädettäväksi laki työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta. Esityksen mukaan eräitä valtion työ- ja elinkeinotoimistojen tehtäviä siirrettäisiin määräajaksi kokeiluun valittujen kuntien tehtäväksi. Kyse olisi työllisyyden edistämisen palveluista laissa määriteltäville ja osittain vaikeasti työllistyville asiakasryhmille. Kokeiluun hyväksyttäisiin ensi vaiheessa 20 aluetta, jotka muodostuisivat 1–22 kunnasta. Kokeilualueisiin kuuluisi yhteensä 90 kuntaa. Lain olisi tarkoitus olla voimassa 1.1.2021−30.6.2023.

Alkuperäistä esitystä täydennettiin 27.8.2020 eduskunnalle annetulla esityksellä (HE 114/2020 vp, jäljempänä ”täydentävä esitys”). Täydentävällä esityksellä kokeiluun ehdotetaan lisättäväksi kuusi uutta kokeilualuetta. Neljään alkuperäiseen kokeilualueeseen lisättäisiin puolestaan kunta tai kuntia. Lisäksi ehdotetaan täsmennettäväksi, että lakiehdotuksen tarkoittamista tehtävistä vastaisi kokeilualueen kunta. Myös tehtäviä koskevaa sääntelyä täydennettäisiin ja lakiehdotukseen lisättäisiin eräitä viittauksia muun lainsäädännön soveltamisesta. Uusien kokeilualueiden osalta laki tulisi voimaan 1.3.2021.

Alkuperäiseen esitykseen sisältyy säätämisjärjestysjakso, jossa on viitattu perustuslain 1.2, 6, 7, 10, 18, 19.2, 80.1, 121.2 §:ään. Esityksessä on tehty tarkemmin selkoa ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslain 6 §:n säännökseen yhdenvertaisuudesta, 10 §:n 1 momentin mukaiseen yksityiselämän suojaan ja 17 §:ään oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin. *Esityksessä olisi ollut asianmukaista tehdä yksityiskohtaista arviointia myös säännösehdotusten suhteesta ensin mainittuihin perustuslain säännöksiin.*

Esityksillä jatkettaisiin ja laajennettaisiin aiempia alueellisia työllisyyskokeiluja. Kokeilut käynnistettiin vuosina 2012–2015, ja vuosina 2017−2018 oli käynnissä työllisyydenhoidon alueellinen kuntakokeilu sitä varten säädetyn julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden alueellisesta tarjoamisesta ja työelämäkokeilua koskevasta kokeilusta annetun lain (505/2017) nojalla. Kyseinen laki säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 24/2017 vp). *Käsillä olevan lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden arviointi voidaan merkittävässä määrin perustaa mainitussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyyn kyseessä olevien kokeilujen sisällöllisen samankaltaisuuden vuoksi. Myös hallituksen esityksen säätämisjärjestysperustelut nojaavat pitkälti perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 25/2017 vp, jopa niiltä osin,*

joissa oikeuslähteenä olisi suoraan perustuslain säännös (etenkin säätämisjärjestysperustelujen viittaus perustuslain 6.2 §:ään).

Lakiehdotus on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen erityisesti perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen ja 121 §:ssä säädetyn kuntien itsehallinnon suojan kannalta. Näiden ohella kiinnitän lausunnossani huomiota myös perustuslain 71 §:ään täydentävän esityksen antamisesta.

Täydentävän esityksen antaminen

Arvioitavana olevista hallituksen esityksistä toinen on täydentävä esitys. Perustuslain 71 §:n mukaan hallituksen esitystä voidaan täydentää antamalla uusi täydentävä esitys. Täydentävää esitystä ei voida antaa sen jälkeen, kun asiaa valmistellut valiokunta on antanut mietintönsä. Säännöksen perustelujen mukaan täydentävä esitys voidaan antaa, kun hallitus tahtoo omasta aloitteestaan tehdä sisällöllisiä muutoksia eduskunnan käsiteltävänä olevaan esitykseen, mutta arvioi esityksen peruuttamisen tai kokonaan uuden, korjatun esityksen antamisen epätarkoituksenmukaiseksi. Esityksen täydentäminen on perustuslain esitöiden mukaan luonteeltaan poikkeuksellinen menettelymuoto. Se on ymmärrettävä lähinnä vaihtoehdoksi esityksen peruuttamiselle ja kokonaan uuden esityksen antamiselle silloin, kun on ilmennyt tarvetta korjata tai täydentää joiltakin osin hallituksen alkuperäistä esitystä ja korjaukset ja täydennykset on mahdollista toteuttaa alkuperäisen esityksen rajoitetuilla muutoksilla. Kyse on siten peruuttamiseen verrattuna kevennetystä menettelystä. Täydentävän esityksen antamismahdollisuudella ei rajoiteta millään tavoin eduskunnan ja sen valiokuntien mahdollisuuksia muuttaa hallituksen esityksiä. Täydentävän esityksen antamiselle ei ole asetettu varsinaisia sisällöllisiä edellytyksiä, vaan täydentäminen riippuu hallituksen poliittisesta harkinnasta. (HE 1/1998 vp, s. 121–122.)

Perustuslakivaliokunta on pitänyt täydentävää hallituksen esitystä käyttötarkoitukseltaan varsin poikkeavana, kun sen tarkoituksena ei ole ollut muuttaa alkuperäistä esitystä, eikä esitys ole sisältänyt lainkaan uusia säännösehdotuksia. Valiokunta on katsonut, että sen perustuslain mukaisiin tehtäviin ei kuulu ennakoivan arvion tekeminen jonkin tulevaisuudessa mahdollisesti annettavan lakiehdotuksen suhteesta perustuslakiin. (PeVL 20/2013 vp, s. 4.)

Nyt arvioitavana olevaan täydentävään esitykseen sisältyy uusia säännösehdotuksia. Kyse on tilanteesta, jossa täydennykset ja korjaukset on mahdollista toteuttaa alkuperäisen esityksen rajoitetuilla muutoksilla. Merkille pantavaa on kuitenkin se, että täydentävä esitys on annettu varsin pian alkuperäisen esityksen antamisen jälkeen ja vieläpä siten, että jo alkuperäistä esitystä annettaessa oli tiedossa, että täydentävä esitys annetaan (ks. HE 87/2020 vp, s. 73). Noudatetun menettelyn voi katsoa viittaavan ongelmiin kyseisen ehdotuksen valmistelussa ja ajoittamisessa. Vaikka menettely on jokseenkin yhteensopimaton suhteessa perustuslain 71 §:n taustalla olevaan ajatukseen täydentävästä esityksestä poikkeuksellisena menettelymuotona, menettelyn ei voi katsoa muodostuvan suoranaiseksi ongelmaksi perustuslain näkökulmasta. Täydentävällä esityksellä on nähdäkseni pyritty poistamaan eräitä valtiosääntöoikeudellisia ongelmakohtia, joita alkuperäiseen esitykseen liittyy. Täsmennykset tehtävistä vastaaviin tahoihin ja täydennykset siirrettäväksi ehdotettaviin tehtäviin ovat tällä tavoin valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä.

Yhdenvertaisuus

Kokeilu olisi ajallisesti ja alueellisesti rajattu, ja sellaisena merkityksellinen perustuslaissa turvatun yhdenvertaisuuden kannalta (ks. PeVL 24/2017 vp, s. 2–4). Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, ellei asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille että asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa. (HE 309/1993 vp, s. 42–43, ks. PeVL 31/2014 vp, s. 3.)

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä lueteltuja erotteluperusteita voidaan pitää syrjintäkiellon ydinalueena. Luetteloa ei ole kuitenkaan tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen syy voi olla esimerkiksi yhteiskunnallinen asema, varallisuus, yhdistystoimintaan osallistuminen, perhesuhteet, raskaus, aviollinen syntyperä, seksuaalinen suuntautuminen ja asuinpaikka. (HE 309/1993 vp, s. 43–44, ks. PeVL 31/2014 vp, s. 3.)

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta, mikäli kokeilulle on osoitettavissa hyväksyttävä tavoite (ks. esim. PeVL 20/2012 vp, s. 2, PeVL 58/2001 vp, s. 2 ja niissä viitatut lausunnot). 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, PeVL 11/2002 vp, s. 2–3, PeVL 58/2001 vp, s. 2).

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntely edellyttää edellä sanotun mukaisesti lähtökohtaisesti samanlaista kohtelua muun muassa asuinpaikkaan katsomatta. Perustuslakivaliokunta on erityisesti kokeilulainsäädännön arvioinnin yhteydessä katsonut, että pelkkää maantieteellistä kriteeriä ei voida pitää perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuna hyväksyttävänä perusteena eri asemaan asettamiselle perusoikeusjärjestelmässä, jonka kokonaisuuteen kuuluvat myös maassaliikkumisoikeus ja asuinpaikan valitsemisvapaus (ks. PeVL 24/2017 vp, s. 3, PeVL 11/2002 vp, s. 2, PeVL 59/2001 vp, s. 2). Valiokunta on arvioinut, että ihmisiä ei voida esimerkiksi matkakustannusten korvaamisen osalta asettaa kokeilulainsäädännön johdosta eri asemaan asuinpaikan perusteella ilman hyväksyttävää perustetta. Erottelun ei valiokunnan mielestä ollut puuttuvan perustelun johdosta myöskään mahdollista arvioida liittyvän

kiinteästi kokeilun tiedollisiin tavoitteisiin. (PeVL 24/2017 vp, s. 3, ks. PeVL 44/2016 vp, s. 5, PeVL 9/2016 vp, s. 6, vrt. PeVL 51/2016 vp, s. 3.)

Perustuslakivaliokunta on kytkenyt kokeilun hyväksyttävyyden myös nimenomaisesti tietojen ja kokemusten hankkimiseen tiettyjen suunnitteilla olevien uudistusten vaikutuksista (PeVL 51/2016 vp, s. 3, PeVL 19/1997 vp, s. 1). Valiokunnan mukaan henkilölliseen satunnaisotantaankin perustuvaa perustulokokeilua oli mahdollista arvioida samanlaisista lähtökohdista (PeVL 51/2016 vp). Lisäksi kokeilu, johon saivat osallistua tiettyjen vuosiluokkien oppilaat, jos opetuksen järjestäjä oli saanut kokeiluluvan kyseistä koulua varten, on arvoitu samanlaisin perustein (PeVL 44/2017 vp). Kokeilun toimeenpanon yleisenä edellytyksenä on myös se, että sen tulosten selvittäminen ja arviointi on asianmukaisesti järjestetty (PeVL 70/2002 vp, s. 3, PeVL 39/2002 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta on kokeiluluonteista lainsäädäntöä arvioidessaan korostanut myös perusoikeussääntelyyn yleisesti kohdistuvaa lailla säätämisen vaatimusta ja todennut sen ulottuvan myös yhdenvertaisuusperiaatteeseen. Vaatimus on tullut ottaa huomioon muun ohella kokeilualueen määrittelyssä säätämällä kokeilualueesta suoraan laissa tai sitomalla päätöksenteko lain tasolla riittävän täsmällisesti määriteltyihin kriteereihin. (PeVM 4/2006 vp, s. 3, PeVL 24/2017 vp, s. 4, PeVL 20/2012 vp, s. 2, PeVL 2/2011 vp, s. 3.) Kokeilusäännöksille on myös tullut asettaa voimassaolorajoitus siten, että ne ovat voimassa vain kokeiluun tarvittavan lyhyen ajan (PeVM 4/2006 vp, s. 3, PeVL 24/2017 vp, s. 4, PeVL 51/2016 vp, s. 4, PeVL 20/2012 vp, s. 2, PeVL 8/2003 vp, s. 3, PeVL 70/2002 vp, s. 2, PeVL 39/2002 vp, s. 2, PeVL 58/2001 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta piti vuosina 2017−2018 käynnissä ollutta työllisyydenhoidon alueellista kuntakokeilua perusteiltaan perustuslain kannalta hyväksyttävänä. Valiokunnan käsityksen mukaan kokeilussa ei ole ollut kyse poikkeuksellisen syvälle käyvästä erilaisesta kohtelusta vaan sen tyyppisestä erottelusta, jollaisia valiokunta on muun muassa perustuslain 18 §:ssä turvattujen oikeuksien toteuttamiseen liittyen aiemminkin hyväksynyt. (PeVL 24/2017, s. 3, ks. myös PeVL 51/2016 vp, PeVL 38/2014 vp.)

Nyt arvioitavana olevasta kokeilusta on ehdotettu säädettäväksi lailla, jolla määriteltäisiin kokeilualueet ja luotaisiin muutoinkin oikeudelliset puitteet kokeilulle. Myös kokeilun asiakasryhmästä säädettäisiin lailla. Kokeilun asiakkaaksi ohjattaisiin kolme erilaista työttömien työnhakijoiden ja työllistymistä edistävissä palveluissa olevien asiakasryhmää, jotka ovat yleensä myös heikoimmassa työmarkkina-asemassa. Kohderyhmään kuuluminen määräytyisi henkilöön liittyvän syyn (ikä, kieli, maahanmuuttajatausta tai kotikunta) perusteella laissa säädetyllä tavalla.

Ehdotetulla lailla ei muutettaisi henkilöasiakkaiden lakisääteisten työllisyyspalveluja eikä asiakkaan oikeuksia saada työllisyyspalveluja. Esitysten mukaan kokeilussa ei säädettäisi kokeilualueen asiakkaiden oikeuksista ja velvollisuuksista kokeilun ulkopuolella olevien asiakasryhmien oikeuksista ja velvollisuuksista poikkeavalla tavalla. Ehdotetussa laissa säädettäisiin palveluista ja asiakkaan asemasta viittaamalla samoihin lakeihin, joissa säädetään kokeilun ulkopuolelle jäävien ja työ- ja elinkeinotoimistojen asiakasryhmiin kuuluvien asemasta. Kokeilualueilla olisi kuitenkin mahdollisuus tarjota pääosin heikossa työmarkkina-asemassa oleville ryhmille valtion työllisyyspalveluihin nähden määrältään, laadultaan ja laajuudeltaan erilaisia

palveluja. Kokeilualueen asiakasryhmään kuuluvalla ei olisi oikeutta valita, saako hän palvelunsa kokeilualueelta vai työ- ja elinkeinotoimistolta. Kokeilualueen asiakasryhmään kuuluvalla ei myöskään olisi oikeutta hakea palvelua muualta kuin kotikunnastaan toisin kuin työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaalla.

Kaikilla kokeilualueilla olisi samat asiakasryhmät. Tämä poikkeaa aiemmasta kokeilusta (HE 51/2017 vp, PeVL 24/2017 vp), jossa asiakasryhmät määriteltiin jokaisen kokeilualueen osalta erikseen. Samoin uutena elementtinä nyt ehdotettavaa kokeilualueen valvontaa pyrittäisiin kohdistamaan ennen muuta perusoikeusherkkiin seikkoihin, kuten asiakkaiden yhdenvertaisuuteen. Lisäksi kokeilualueilla ja alueen työ- ja elinkeinotoimistolla olisi yhteistyövelvoite muun muassa asiakkaiden yhdenvertaisuuden seuraamiseksi ja palveluprosessien yhteensovittamiseksi. Yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta on lisäksi asianmukaista, että täydentävässä esityksessä on ehdotettu lakiehdotukseen lisättäväksi säännös kokeilualueen kunnan velvollisuudesta huolehtia haastatteluista työ- ja elinkeinotoimiston sijasta. Myös ehdotettavilla muun lainsäädännön soveltumissäännöksillä olisi merkitystä yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta.

Arvioitavana oleva kokeilu liittyy hallitusohjelman tavoitteisiin työllisyysasteen nostamisesta 75 prosenttiin ja kuntien roolin vahvistamisesta työllisyyspalvelujen järjestäjänä. Kokeilun tavoitteena on saada tietoa siitä, parantaako kuntapohjainen palvelujen järjestäminen työllisyyden edistämisen vaikuttavuutta ja työllisyysastetta. Kokeilun aikana kerättäisiin vertailukelpoista tietoa järjestämisvastuun siirron työllisyysvaikutuksista ja vaikutusten toimintatavoista. *Kokeilu toteuttaa näin ollen perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettua velvoitetta edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Kokeilulla on siten hyväksyttävä tavoite yhdenvertaisuuden toteutumisen rajoittumisen näkökulmasta. Myös vaatimuksen riittävän täsmällisestä lailla säätämisestä voidaan katsoa täyttyvän*.

Kokeilu olisi määräaikainen. Kokeilua seurattaisiin jatkuvasti kokeilun aikana työ- ja elinkeinotoimistojen ja kokeilualueiden yhteistyönä. Kokeilun tuloksia arvioitaisiin kokeilun päättymisen jälkeen valtioneuvoston tutkimus- ja selvityshankkeena. *Kokeilun tulosten selvittäminen ja arviointi on siten asianmukaisesti järjestetty.*

Lakiehdotus täyttää näin ollen perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä alueellisille kokeiluille asetetut edellytykset, ja ehdotuksen voi arvioida kuuluvan lainsäätäjälle kuuluvan liikkumavaran piiriin. Kokeiluun liittyvää erilaista kohtelua voidaan pitää perusteiltaan perustuslain kannalta hyväksyttävänä. Kokeilussa ei ole kyse asteeltaan poikkeuksellisen syvälle käyvästä erilaisesta kohtelusta vaan sen tyyppisestä erottelusta, jollaista perustuslakivaliokunta on muun muassa perustuslain 18 §:ssä turvattujen oikeuksien toteuttamiseen liittyen hyväksynyt (ks. PeVL 24/2017 vp, s. 3, PeVL 51/2016 vp, PeVL 38/2014 vp).

Kunnallinen itsehallinto

Ehdotetussa laissa säädettäisiin kunnille uusia tehtäviä. Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään korostanut, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (ks. PeVL 16/2014 vp, s. 2 ja siinä mainitut lausunnot). Valiokunta on myös katsonut, että kunnille osoitettavat tehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (ks. esim. PeVL 41/2014 vp, s. 3, PeVL 50/2005 vp, s. 2). Lainsäätäjällä on toisaalta katsottu olevan laaja harkintamarginaali säädettäessä leikkauksia valtionosuusjärjestelmään silloinkin, kun ne vaikuttavat merkittävästi yksittäisten kuntien valtionosuuksiin (ks. PeVL 16/2014 vp).

Lakiehdotuksen mukaan kokeilualueet hoitaisivat asiakasryhmiensä osalta työ- ja elinkeinotoimistojen sijasta julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012) tarkoitetut henkilöasiakkaan palveluohjaus-, neuvonta- ja palvelutehtävät. Kokeilualueet saisivat myös oikeuden tehdä päätöksiä asiakkaidensa työllistämisestä starttirahalla tai palkkatuettuun työhön. Lisäksi kokeilualueen tehtäviin kuuluisi työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitetun Kansaneläkelaitosta ja työttömyyskassoja sitovan työvoimapoliittisen lausunnon antaminen työttömyysetuudella tuetun työttömän työnhakijan ja maahanmuuttajan omaehtoisen opiskelun tukemisen edellytyksistä. Ehdotettavassa laissa ei otettaisi käyttöön uusia palvelumuotoja eikä toisaalta säädettäisi kokeilualueiden oman palvelutuotannon kieltoa. Lakiehdotuksessa tarkoitetut tehtävät siirtyisivät kokeilussa määräajaksi valtiolta kunnille. Valtio vastaisi tehtävien hoidon kustannuksista rahoitusperiaatteen mukaisesti ja siten kuin ehdotetun lain 17 §:ssä säädettäisiin valtion rahoituksesta kokeilualueille.

Kunnilla on tällä hetkellä työttömyyden hoitoon liittyviä lakisääteisiä tehtäviä, joiden lisäksi ne hoitavat työllisyyttä edistäviä tehtäviä yleisen toimialansa perusteella vapaaehtoisesti. Kunnilla ei ole laissa säädettyä velvollisuutta julkisen työvoima- ja yrityspalvelun järjestämiseen tai tuottamiseen. Kunnilla on kuitenkin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 ja 2 §:ssä säädetty pitkään työttömänä olleiden ikääntyneiden työllistämisvelvoite. Kunnat osallistuvat julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin myös tarjoamalla työttömille palkkatuettua työtä ja työkokeilumahdollisuuksia. Vuosina 2017–2018 kunnat ja kuntayhtymät toimivat työkokeilun järjestäjänä.

Lakiehdotus pitää sisällään uusia tehtäviä kokeilussa mukana oleville kunnille. Hallituksen esitysten mukaan kokeilu on valmisteltu siten, että kunnat hakeutuivat kokeiluun vapaaehtoisesti. Näin ollen kyse olisi kokeilukuntien osalta vapaaehtoisesta tehtävien lisääntymisestä. Tältä osin kysymys ei olisi tosiasiallisesti kunnille säädettävistä uusista tehtävistä, vaan lain tasoisesta sääntelystä, jossa luodaan oikeudelliset puitteet sellaisten tehtävien hoitamiselle, jotka kunnat ovat jo itse itselleen kokeilun ajaksi ottaneet. Kun otetaan lisäksi huomioon sääntelyn määräaikaisuus ja tavoitteet, ehdotus ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon kannalta. (Ks. PeVL 24/2017 vp, s. 5.) On kuitenkin syytä panna merkille, että ehdotus merkitsisi toteutuessaan jo kolmatta alueellista työllisyyskokeilua. Tämä herättää kysymyksen ja huolen siitä, sidotaanko kunnat toistuvilla kokeiluilla

tosiasiassa pysyväisluonteisemmin tehtävien siirtoon valtiolta kunnille tavalla, joka ei ole asianmukainen perustuslain 121 §:n suojaaman kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Joensuussa 8.9.2020

Anu Mutanen, OTT, yliopistonlehtori