Valiokunnan lausunto PeVL 25/2020 vp– HE 87/2020 vp, HE 114/2020 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta

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

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta (HE 87/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Hallituksen esitys eduskunnalle työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun hallituksen esityksen (HE 87/2020 vp) täydentämisestä (HE 114/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitussihteeri Meri Pensamo, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Santtu Sundvall, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitussihteeri Eeva Vartio, työ- ja elinkeinoministeriö
- lainsäädäntöneuvos Heini Färkkilä, oikeusministeriö
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- OTT, yliopistonlehtori Anu Mutanen

HALLITUKSEN ESITYS

Alkuperäisessä esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta. Esityksen mukaan eräitä valtion työ- ja elinkeinotoimistojen tehtäviä siirrettäisiin kokeilun ajaksi kuntien tehtäviksi laissa tarkemmin määriteltyjen ja osittain vaikeasti työllistyvien asiakasryhmien osalta.

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto PeVL 25/2020 vp

Täydentävässä esityksessä ehdotetaan täydennettäväksi alkuperäistä esitystä niin, että lakiin lisättäisiin kuusi uutta kokeilualuetta ja neljään alkuperäisessä esityksessä vahvistettuun kokeilualueeseen lisättäisiin kunta tai kuntia. Lisäksi säännöksiä täsmennettäisiin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2021. Uusien kokeilualueiden osalta laki tulisi kuitenkin voimaan 1.3.2021.

Alkuperäiseen hallituksen esitykseen sisältyvissä säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan ennen muuta yhdenvertaisuuden, kielellisten oikeuksien ja henkilötietojen suojan kannalta. Täydentävään esitykseen ei sisälly säätämisjärjestysperusteluita.

Lakiehdotus voidaan esitysten mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Kokeilulainsäädäntö

Esityksissä ehdotetaan säädettäväksi laki työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta. Lain mukaan eräitä valtion työ- ja elinkeinotoimistojen tehtäviä siirrettäisiin kokeilun ajaksi kuntien tehtäväksi laissa tarkemmin määriteltyjen ja osittain vaikeasti työllistyvien asiakasryhmien osalta.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti arvioinut kokeilulainsäädäntöä yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoa koskevan perustuslain 6 §:n kannalta. Valiokunta on pitänyt jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta, mikäli kokeilulle on osoitettavissa hyväksyttävä tavoite (ks. esim. PeVL 44/2017 vp, s. 2, PeVL 24/2017 vp, s. 3, PeVL 20/2012 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 44/2017 vp, s. 2, PeVL 24/2017 vp, s. 3, PeVL 42/2010 vp, s. 5/I). Valiokunta on kytkenyt kokeilun hyväksyttävyyden myös nimenomaisesti tietojen ja kokemuksien hankkimiseen tiettyjen suunnitteilla olevien uudistusten vaikutuksista (PeVL 44/2017 vp, s. 3, PeVL 24/2017 vp, s. 3, PeVL 51/2016 vp, s. 3). Kokeilun toimeenpanon yleisenä edellytyksenä tulee valiokunnan mukaan lisäksi olla, että sen tulosten selvittäminen ja arviointi on asianmukaisesti järjestetty (PeVL 65/2018 vp, s. 33—34, PeVL 24/2017 vp, s. 3, PeVL 70/2002 vp, s. 3/II).

Ehdotetulla kokeilulla tavoitellaan tietoa siitä, miten kokeilun asiakasryhmän työllisyyspalvelujen vaikuttavuus ja asiakastyytyväisyys kehittyvät. Viime kädessä kokeilun tavoitteena on työllisyysasteen nostaminen, erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisen edistäminen sekä työttömyyden julkiselle taloudelle aiheuttamien kokonaiskustannusten hillitseminen. Julkisen työvoima- ja yrityspalvelun kehittämisessä hyödynnettäisiin kokeilusta saatua tietoa. Kokeilulle on siten osoitettavissa hyväksyttävät, perustuslain 18 §:ään kiinnittyvät tavoitteet.

Valiokunnan lausunto PeVL 25/2020 vp

Kokeilulailla ei ehdoteta muutettavaksi henkilöasiakkaiden lakisääteisiä työllisyyspalveluja eikä asiakkaan oikeuksia saada työllisyyspalveluja. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kokeilussa ei ole kyse asteeltaan 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 vp, s. 3 ja siinä mainitut lausunnot).

Hallituksen esityksessä on tehty asianmukaisesti selkoa kokeilun tavoitteiden toteutumisen seurannasta ja vaikutuksien arvioinnista kokeilun jälkeen valtioneuvoston tutkimus- ja selvityshankkeena. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin tuloksien selvittämisen ja arvioinnin kannalta huomiota hallituksen alkuperäisessä esityksessäkin (s. 31) mainittuun kokeilun laajuuden ongelmallisuuteen verrokkien löytämisen kannalta.

Perustuslakivaliokunta on kokeiluluonteista lainsäädäntöä arvioidessaan korostanut perusoikeussääntelyyn yleisesti kohdistuvaa lailla säätämisen vaatimusta ja todennut sen ulottuvan myös yhdenvertaisuusperiaatteeseen (ks. esim. PeVL 44/2017 vp, s. 5, PeVL 20/2012 vp, s. 2/II). Vaatimus on tullut ottaa huomioon esimerkiksi kokeilualueen määrittelyssä säätämällä kokeilualueesta suoraan laissa tai sitomalla päätöksenteko lain tasolla riittävän täsmällisesti määriteltyihin kriteereihin (PeVL 44/2017 vp, s. 5, PeVL 58/2001 vp, s. 2/II, PeVL 19/1997 vp, s. 2).

Kokeilualueet muodostavista kunnista ehdotetaan säädettäväksi lain 3 §:ssä ja kunnan asiakkaiksi siirtyvistä työttömistä työnhakijoista, työllistettynä olevista ja työllistymistä edistävissä palveluissa olevista työnhakijoista 4 §:ssä riittävän täsmällisesti.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota 5 §:n 3 momentin säännökseen, jonka mukaan työ- ja elinkeinotoimisto voi perustellusta syystä jättää asiakkaan siirtämättä kokeilualueen kunnan asiakkaaksi. Perusteltuna syynä voidaan lainkohdan perustelujen mukaan pitää sitä, että asiakkaan työttömyys on lyhytaikaista, että sen päättymisajankohta on etukäteen tiedossa ja ettei asiakas työttömyytensä aikana tosiasiassa ehdi saada palvelua ennen työnhakunsa päättymistä. Lisäksi perusteltuna syynä voidaan pitää sitä, että asiakas haluaa käyttää kielellisiä oikeuksiaan.

Asiakkaan kielen huomioon ottaminen perusteltuna syynä ja perusteluissa (s. 79) lähemmin tarkasteltu, noudatettavaksi tarkoitettu menettely ovat sinänsä omiaan turvaamaan kielellisiä oikeuksia. Kuitenkin perustuslain 17 §:ssä turvattujen kielellisten oikeuksien ja myös kokeilun piiriin kuuluvien määrittelyn täsmällisyyden kannalta sääntely 5 §:n 3 momentissa on liian väljää ja tulkinnanvaraista. Asiakkaan kielen merkityksestä kokeiluun kuulumisen kannalta ja mahdollisista muista poikkeuksista kokeiluun kuulumisessa on säädettävä merkittävästi nyt ehdotettua täsmällisemmin.

Esitysten valmistelu

Alkuperäisestä hallituksen esityksestä (s. 41) käy ilmi, ettei sen valmistelussa ole lainkaan järjestetty lausuntokierrosta. Esitysluonnosta on ollut mahdollista kommentoida verkossa Otakantaa.fi-palvelussa, mistä oli erikseen ilmoitettu muun muassa kokeilualueisiin kuuluville kunnille ja joillekin ministeriöille. Täydentävästä esityksestä ei ole järjestetty lausuntokierrosta.

Valiokunnan lausunto PeVL 25/2020 vp

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota tilanteisiin, joissa lakiehdotusta koskevaa lausuntokierrosta on haluttu kiireellisyyteen vedoten lyhentää ajallisesti tai jopa luopua siitä kokonaan (PeVL 19/2016 vp, s. 3, PeVM 3/2016 vp, s. 2). Valiokunta toistaa käsityksensä siitä, ettei tällainen menettely ole asianmukaista eikä hyvään lainvalmistelutapaan kuuluvaa.

Täydentävällä hallituksen esityksellä laajennetaan kokeilun piiriin kuuluvien kuntien joukkoa. Lisäksi täydentävän esityksen antamisen perusteluiksi mainitaan muun muassa se, että alkuperäisessä esityksessä ei riittävällä tarkkuudella säädetä, mikä taho vastaa laissa tarkoitetuista tehtävistä, ja että alkuperäisestä esityksestä puuttui eräitä asiakkaiden yhdenvertaisuuden kannalta keskeisiä säännöksiä. Vaikkei täydentävän hallituksen esityksen antamisesta ole sinänsä huomautettavaa perustuslain 71 §:n kannalta (ks. esim. PeVL 9/2020 vp, s. 2—3), perustuslakivaliokunta kiinnittää alkuperäisen esityksen sisällön puutteiden vuoksi vakavaa huomiota esityksen valmisteluun.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 17.9.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilkka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Johannes Koskinen sd
varajäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala