

LAUSUNTO EDUSKUNNAN TYÖELÄMÄ- JA TASA-ARVOVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESI-
TYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAEIKSI TYÖLLISYYDEN EDISTÄMISEN KUNTAKOKEILUSTA ANNE-
TUN LAIN JA ERÄIDEN MUIDEN LAKIEN MUUTTAMISESTA (HE 43/2021 VP)

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainituista hallituksen esityksistä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Arvioinnin lähtökohdat

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettua lakia, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia, työttömyysturvalakia sekä työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annettua lakia. Ehdotettavat muutokset koskevat työllisyyden edistämisen kuntakokeilua, joka alkoi 1.3.2021 ja päättyy 30.6.2023. Kokeilussa valtion työ- ja elinkeinotoimistojen eräitä tehtäviä siirretään määräajaksi kokeiluun valittujen kuntien tehtäväksi.

Ehdotetuilla muutoksilla mahdollistettaisiin asiakkaan siirtäminen toisen kokeilukunnan asiakkaaksi tai takaisin työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaaksi. Lisäksi työttömyysturvatehtäviä siirrettäisiin nykyistä laajemmin työ- ja elinkeinotoimistoilta kokeilualueiden kunnille. Esitys pitää sisällään myös muutoksenhakua ja asiakastietojärjestelmien käyttöoikeuksia koskevia muutoksia eräiden pienempien lainmuutosten ohella. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.6.2021, lukuun ottamatta työttömyysturvatehtävien laajempaa siirtoa kunnille koskevia säännöksiä, jotka tulisivat voimaan 2.10.2021.

Esityksellä toteutettaisiin osaltaan työllisyyden edistämisen kuntakokeilun käsittelyn yhteydessä eduskunnan hyväksymissä kahdessa lausumassa edellytetyjä lainsäädäntötoimia (EV 216/2020 vp). Eduskunta edellytti, että hallitus valmistelee säännökset, jotka mahdollistavat työllisyyden kuntakokeilun kokeilualueen kunnan asiakkaan siirtämisen perustellusta syystä työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaaksi ja antaa niitä koskevan esityksen eduskunnalle mahdollisimman pian. Lisäksi hallituksen tuli valmistella tarvittavat säännökset työttömyysturvatehtävien hallituksen esityksissä 87/2020 vp ja 114/2020 vp ehdotettua laajemmaksi siirtämiseksi työ- ja elinkeinotoimistoilta kokeilualueen kunnille ja antaa niitä koskevan esityksen eduskunnalle mahdollisimman pian.

Työllisyyden edistämisen kuntakokeilua koskeva lainsäädäntö on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 25/2020 vp). Valiokunta katsoi, että ehdotukset voitiin säätää tavallisen lain säätämisyksityksessä ilman tarvetta lakiehdotusten muutoksiin. Valiokunta kuitenkin kiinnitti huomiota asiakkaan siirtämistä koskevaan sääntelyyn, ja sääntelyä täsmennettiin ehdotetusta työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan ehdotuksen mukaisesti (TyVM 16/2020 vp).

Esitykseen sisältyy suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso, jossa on arvioitu tai viitattu lakiehdotusten suhteeseen perustuslain 6 §:ään (yhdenvertaisuus), 10 §:ään (yksityisyyden suoja), 18 §:ään (oikeus työhön ja elinkeinovapaus), 17 § (kielelliset oikeudet), 19 §:ään (oikeus sosiaaliturvaan), 21 §:ään (oikeusturva) ja 121 §:ään (kunnallinen itsehallinto). Arvioinnissa on otettu huomioon perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä.

Esitän tässä lausunnossani työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle valtiosääntöoikeudellisen arvion nyt käsittelyssä olevasta hallituksen esityksestä. Perustuslainmukaisuudesta on esityksessä tehty varsin kattava ja asianmukainen arviointi, enkä siksi katso tarpeelliseksi toistaa lakiehdotusten valtiosääntöisen arvioinnin perusteita.

Työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoon liittyvinä tehtävinä kokeilualueiden kunnille siirtyisi työ- ja elinkeinotoimistoilta sellaisten työvoimapolitiittisten lausuntojen tekemistä, joihin liittyy vain vähäistä tai ei lainkaan harkintaa. Tällaiset lausunnot koskevat keskeisesti työhaun voimassaoloa ja työnhakijan työttömyyden alkamista tai päättymistä. Nykytilanteessa kokeilukunta ilmoittaisi tiedot työ- ja elinkeinotoimistolle lausunnon antamista varten. Ehdotuksen voi arvioida selkeyttävän sääntelyä. Uudella menettelyllä voi olla myös myönteistä vaikutusta työttömyysetuusasioiden viivytyksettömään käsittelyyn, mikä on merkityksellistä perustuslain 21 §:n mukaisen hyvän hallinnon kannalta. Esityksessä on myös kiinnitetty huomiota siihen perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden ja 121 §:ssä suojatun kunnallisen itsehallinnon kannalta merkitykselliseen seikkaan, että kokeilukunnilla on riittävä osaaminen ja riittävät henkilöstöresurssit siirrettäväksi ehdotettujen työttömyysturvatehtävien hoitamiseen.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 14 luvun 1 §:n 3 b kohdaksi ehdotettavan uuden muutoksenhakukiellon osalta viitataan puolestaan asianmukaisesti siihen, että säännös olisi yhdenmukainen 2 ja 3 kohdassa säädettyjen muutoksenhakukieltojen kanssa, jotka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 32/2012 vp). Ehdotettu muutoksenhakukielto koskisi päätöstä harkinnanvaraisesta kulukorvauksesta siltä osin kuin korvaus olisi eväty viranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan perusteella. Muista edellytyksistä olisi mahdollisuus hakea muutosta sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnalta ja edelleen vakuutus-oikeudessa. Ehdotettu muutoksenhakukielto vastaa perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaista oikeusturvaa koskevaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä (ks. esim. PeVL 63/2010 vp, s. 2, PeVL 16/2000 vp, s. 4), eikä ehdotus muodostu tältäkin osin ongelmalliseksi perustuslain kannalta.

Nähdäkseni esitykseen ei kaikkienensa sisälly sellaisia muutoksia, jotka muuttaisivat perustuslakivaliokunnan lausunnossa 25/2020 vp esitetyn kokeilulainsäädäntöön ja kunnalliseen itsehallintoon kiinnittyvän arvioinnin lopputuloksia. Katson tarpeelliseksi kiinnittää vielä erikseen huomiota asiakkaan siirtämisestä ehdotettuun sääntelyyn.

Asiakkuuden siirtäminen kokeilun aikana

Työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain säätämisvaiheessa perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota lain 5 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan työ- ja elinkeinotoimisto voi perustellusta syystä jättää asiakkaan siirtämättä kokeilualueen kunnan asiakkaaksi. Valiokunnan mukaan perustuslain 17 §:ssä turvattujen kielellisten oikeuksien ja myös kokeilun piiriin

kuuluvien määrittelyn täsmällisyyden kannalta sääntely oli liian väljää ja tulkinnanvaraista. Asiakkaan kielen merkityksestä kokeiluun kuulumisen kannalta ja mahdollisista muista poikkeuksista kokeiluun kuulumisessa oli säädettävä merkittävästi ehdotettua täsmällisemmin. (PeVL 25/2020 vp, s. 3, ks. myös HaVL 17/2020 vp, s. 5.)

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan ehdotuksen mukaisesti sääntelyä täsmennettiin siten, että henkilö voidaan jättää siirtämättä kokeilualueen kunnan asiakkaaksi kielellisten oikeuksien turvaamiseksi, asiakkaan kannalta epätarkoituksenmukaisen asiakassuhteen välttämiseksi tai muusta perustellusta syystä. Lakiehdotukseen lisättiin myös säännös kunnan velvollisuudesta siirtää asiakas kotikunnan vaihtuessa uuden kotikunnan perusteella toimivaltaisen kokeilualueen kunnan tai työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaaksi. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta katsoi, että perustellusta syystä asiakkuus tulee voida siirtää asiakkaan kotikunnasta takaisin työ- ja elinkeinotoimistoon, jolloin asiakkaalla olisi mahdollisuus valita minkä työ- ja elinkeinotoimiston tarjoamia palveluita hän käyttää. Tämän toteuttamiseksi valiokunta edellytti, että hallitus valmistelee tarvittavat säännökset asiakkaan valinnanvapauden turvaamiseksi ja antaa niitä koskevan esityksen eduskunnalle mahdollisimman pian. (TyVM 16/2020 vp, s. 11–12.) Asiasta hyväksyttiin myös lausuma eduskunnan vastaukseen (EV 216/2020 vp).

Nyt arvioitavana olevassa hallituksen esityksessä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 §:n 4 momentti, jonka mukaan työ- ja elinkeinotoimisto voisi siirtää 4 §:ssä tarkoitettuun asiakasryhmään kuuluvan asiakkaan työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaaksi tietyin edellytyksin. Asiakas voitaisiin siten työllisyyden edistämisen kuntakokeilun aikana siirtää toisen kokeilukunnan asiakkaaksi tai takaisin työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaaksi asiakkaan kielellisten oikeuksien turvaamiseksi, asiakkaan kannalta epätarkoituksenmukaisen asiakassuhteen välttämiseksi tai asiakkaan turvallisuuteen liittyvästä perustellusta syystä. Uudessa säännöksessä siirto edellyttäisi lisäksi asiakkaan pyyntöä. Asiakas voitaisiin siirtää toisen kokeilukunnan asiakkaaksi sillä lisäedellytyksellä, että kohdekuunta suostuu siirtoon.

Ehdotetut säännökset asiakkuuden siirtämisestä poikkeaisivat lain 5 §:n 1–3 momenteista siinä, että 4 momentin mukaisessa tilanteessa asiakkuuden siirtäminen tapahtuisi asiakkaan pyynnöstä. Lisäksi erona olisi se, että voimassa olevassa sääntelyssä mahdollinen edellytys asiakkuuden siirrolle on perusteltu syy, kun puolestaan uudessa säännöksessä edellytettäisiin asiakkaan turvallisuuteen liittyvää perusteltua syytä. Siirto kokeilun aikana edellyttäisi lisäksi, että asiakkaan mahdollisuus saada palveluja ei vaarantuisi. Yhtenä erona olisi esityksen perustelujen mukaan myös se, että kokeilun aikainen asiakkuuden siirtäminen asiakkaan pyynnöstä olisi muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös, toisin kuin siirto kokeilukunnan asiakkaaksi kokeilun tai työnhaun alkaessa taikka ratkaisu jättää asiakas siirtämättä kokeilukunnan asiakkaaksi.

Ehdotetut edellytykset kokeilun aikaiselle asiakkuuden siirrolle vastaisivat pääosin niitä edellytyksiä, joilla työ- ja elinkeinotoimisto voi alun perin jättää asiakkuuden siirtämättä kokeilualueella sijaitsevaan kotikuntaan ja jotka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 25/2020 vp). On ylipäänsä asianmukaista, että ehdotus mahdollistaisi kunnan kielellisen aseman ja asiakkaan tilanteen muuttumisen huomioon ottamisen kokeilun aikana. 1. lakiehdotuksessa säädettäisiin riittävän täsmällisesti asiakkaan kielen merkityksestä kokei-

luun kuulumisen kannalta ja muista poikkeuksista kokeiluun kuulumisessa. Sääntely toteutaisi samalla myös perustuslain 17 §:ään kytkeytyviä kielellisiä oikeuksia. Sääntely on osin täsmällisempää kuin voimassa oleva asiakkuuden siirtoa koskeva sääntely. Samalla voidaan kuitenkin kysyä, missä määrin ehdotettujen asiakkuuden siirron edellytysten sääntelyn eroavuudet voimassa olevaan sääntelyyn ovat yhtäältä riittävän perusteltuja, ja toisaalta, olisiko itse asiassa voimassa olevaan sääntelyyn ollut syytä tehdä vastaavia täsmennyksiä esimerkiksi perustellun syyn edellytyksen osalta. Mainittu seikka ei kuitenkaan muodostu nyt arvioitavana olevan ehdotuksen kannalta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Asian perustuslainmukaisuuden arvioinnissa on syytä panna merille myös se, että kokeilun aikainen asiakkuuden siirtäminen asiakkaan pyynnöstä olisi muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös, mikä esityksen mukaan poikkeaisi voimassa olevan sääntelyn alaisen asiakassiirron muutoksenhakukelpoisuudesta. Perustuslakivaliokunta ei kiinnittänyt huomiota voimassa olevan sääntelyn suhteeseen perustuslain 21 §:ään. Nähdäkseni etenkin kielteinen siirtopäätös vaikuttaa merkittäväällä tavalla henkilön oikeuksiin, minkä vuoksi se olisi katsottava muutoksenhakukelpoiseksi hallintopäätökseksi. Nyt käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa tämä on otettu huomioon, ja ehdotettu sääntely on tältäkin osin yhdenmukainen perustuslain 21 §:stä johtuvan oikeusturvavaatimuksen kanssa.

Esitys toteuttaa nähdäkseni asianmukaisesti eduskunnan vastaukseen sisältyvien lausumien mukaiset lainsäädäntötoimeksiannot (EV 216/2020 vp). Edellä esittämieni valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien valossa en näe estettä lakiehdotusten säätämislle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 18.4.2021

Anu Mutanen, OTT, dosentti, tenure track -professori