

Olli Mäenpää
20.4.2020

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 43/2021 vp)

Työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoon liittyvien tehtävien siirtäminen kunnille

Esityksen mukaan kokeilualueen kuntien tehtäväksi siirrettäisiin työvoimapolitiittisen lausunnon antaminen asiakkaan oikeudesta työttömyysetuuteen, kun voimassa olevan lain mukaan kunnat välittävät tällaisen lausunnon työ- ja elinkeinotoimistoille. Esityksen perustelujen mukaan lausuntotehtävän siirtäminen kokeilualueen kunnille edistäisi kunnan asiakkaana olevan työttömän työnhakijan työttömyysturva-asioden käsittelyn viivytyksettömyyttä ja sujuvuutta.

Kokeilun yhtenä tarkoituksena on viime kädessä selvittää miten hyvin tämä tavoite toteutuu tehtävien siirtämisellä. Joka tapauksessa voitaneen jo yleisen hallinnollisen kokemuksen perusteella arvioida, että yhden hallinnollisen portaan vähentäminen lausuntomenettelystä on todennäköisesti omiaan nopeuttamaan lausuntoasian käsittelyä, tehostamaan työvoimapolitiikan toimeenpanoa ja vähentämään byrokratiaa. Ehdotusta voidaan siten pitää tältä osin perusteltuna.

Perustuslaissa turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta on lähtökohtana, että kunnille voidaan perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan antaa uusia tehtäviä säätämällä siitä lailla. Tämän kriteerin esitys sinänsä täyttää.

Annettaessa kunnille uusia tehtäviä on lisäksi perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön ja Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9(2) artiklan mukaan huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta voidaan todeta, että esityksen perustelujen mukaan ehdotetun uuden tehtävän antaminen kokeilualueen kunnille ei vaarantaisi kuntien tosiasiallisia edellytyksiä suoriutua tästä tehtävästä, vaikka työ- ja elinkeinotoimistojen virkamiehiä ei siirrettäisi kokeilualueen kuntiin hoitamaan siirrettäväksi esitettäviä tehtäviä.

Arvioitaessa rahoitusperiaatteen toteutumista, voidaan todeta, että kunnille siirtyvät lausunnot koskisivat lähinnä työnhaun voimassaoloa sekä työnhakijan työttömyyden alkamista tai päättymistä. Lausuntojen antamiseen ei liity harkintaa tai niihin liittyy vain vähäistä harkintaa, mikä vastaavasti vähentää lausunnon laatimisen edellyttämää työmäärää. Lisäksi lausunnon antamiseen liittyvä selvittämis- ja tiedonvälitystehtävä muodostaa jo nyt merkittävän osan kunnille annettavaksi eh-

dotettujen lausuntotehtävien hoitamiseen käytettävästä työajasta. Uuden lausuntotehtävän ei nämä seikat huomioon ottaen nähtävästi voida katsoa vaarantavan kuntien tosiasiallisia edellytyksiä suoriutua tästä tehtävästä.

Harkinnanvaraisia kulukorvauksia koskeva muutoksenhakukielto

Harkinnanvaraista kulukorvausta koskevaan päätökseen, jolla TE-toimisto tai kunta on evännyt kulukorvauksen harkintaansa perustuen, ei 2. lakiehdotuksen 14 luvun 1 §:n 3 kohdan b alakohdan mukaan saisi vaatia oikaisua eikä siitä saisi valittaa. Ehdotettu muutoksenhakukielto kohdistuisi siten harkinnanvaraista kulukorvausta koskevaan päätökseen siltä osin, kuin korvaus on evätty viranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan perusteella. Muutoksenhakukielto ei kuitenkaan olisi kattava, sillä se ei kohdistuisi kulukorvauksen muiden edellytysten tulkintaan ja soveltamiseen. Myös mahdollisiin menettelyvirheisiin ja toimivaltakysymyksiin voitaisiin puuttua muutoksenhausssa.

Vastaavanlainen muutoksenhakukielto sisältyy julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 14 luvun 1 §:n 3 momentin 2 ja 3 kohtaan, jotka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 32/2012 vp). Perustuslakivaliokunta ei pitänyt muutoksenhakua tuomioistuimeen koskevan perustuslain 21 §:n 1 momentin kannalta ongelmallisena tällaista muutoksenhakukieltoa, joka kohdistuu harkinnanvaraisiin etuuksiin. Ehdotettua valituskieltoa ei vastaavasti voida pitää oikeusturvan kannalta ongelmallisena ainakaan siltä osin, kun se kohdistuu valitusoikeuden käyttämiseen.

Ehdotettu valituskieltosäännös on kuitenkin tarpeeton, sillä valitus hallintotuomioistuimeen voidaan hallintoprosessilain 13 §:n 1 momentin mukaan tehdä vain sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. Valitusta ei siten voida tehdä tarkoituksenmukaisuusperusteella, eikä hallintotuomioistuimella myöskään ole toimivaltaa tutkia tarkoituksenmukaisuusperusteella tehtyä valitusta. Hallintoprosessilain sisältämä sääntely kattaa siis ehdotetun valituskiellon alan.

Oikaisuvaatimuksen käyttämiseen kohdistuva kielto on sen sijaan ongelmallisempi, sillä hallintolain 7 a luvussa säädetty oikaisuvaatimus voi kohdistua myös tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin. Oikaisuvaatimus tehdään hallintolain 49 d §:n mukaan viranomaiselle, joka on tehnyt päätöksen. Oikaisuvaatimuksen käsittelevä viranomainen voi hallintolain 49 g §:n mukaan muuttaa päätöstä, kumota sen tai hylätä oikaisuvaatimuksen. Oikaisuvaatimuksen hyväksyminen tai hylkääminen voi perustua myös tarkoituksenmukaisuuden uudenlaiseen harkintaan, esimerkiksi uusien selvitysten perusteella.

Oikaisuvaatimuksen kieltäminen ei siten ilman muuta vaikuta riittävästi perustelulta asiakkaan oikeusturvan näkökulmasta. Oikaisuvaatimuskieltoa ei ole mahdollista perustella ainakaan valitusoikeuden kieltämistä koskevilla laillisuusharkintaan ja perustuslain 21 §:n 1 momenttiin nojautuvilla syillä. On kuitenkin mahdollista, että oikaisuvaatimukseen kohdistuvaa kieltoa voidaan riittävästi perustella sillä,

että se ei tosiasiallisesti vahvistaisi asiakkaan oikeusturvaa, koska TE-toimisto todennäköisesti pysyisi harkintavaltansa rajoissa tekemässään päätöksessä. Lisäksi kiellon soveltamisala ehdotetussa b kohdassa olisi edellä todetulla tavalla olennaisesti rajattu. Oikaisuvaatimuksen kieltäminen ei myöskään estä korjaamismenettelyn vireillepanoa ja esimerkiksi uuteen selvitykseen vetoamista korjaamisvaatimuksessa. Näin ollen ehdotetun oikaisuvaatimuskiellon ei kaiken kaikkiaan voitane arvioida vaarantavan asiakkaan oikeusturvan keskeisiä perusteita.

Asiakkuuden siirtämisen kriteerien määrittely

Työ- ja elinkeinotoimisto voisi lakiehdotuksen 1. lakiehdotuksen 5 §:n 4 momentin mukaan siirtää kokeilulain 4 §:ssä tarkoitettuun asiakasryhmään kuuluvan asiakkaan muun kuin hänen kotikuntansa mukaisen kokeilualueen kunnan tai työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaaksi säännöksessä tarkemmin määritellyin edellytyksin. Siirtäminen olisi 4 momentin 2 kohdan mukaan asiakkaan pyynnöstä mahdollista, jos se on tarpeen asiakkaan kielellisten oikeuksien turvaamiseksi, asiakkaan kannalta epätarkoituksenmukaisen asiakassuhteen välttämiseksi tai asiakkaan turvallisuuteen liittyvästä perustellusta syystä.

Yhtenä siirtämisen edellytyksenä olisi ehdotuksen mukaan kielellisten oikeuksien turvaaminen. Edellytys liittyy siihen, että vuoden 2023 alusta voimaan tulevassa uudessa kuntien kielellistä asemaa koskevassa valtioneuvoston asetuksessa ruotsinkielisen asiakkaan kotikunta saattaisi muuttua suomenkieliseksi. Tältä osin on lisäksi paikallaan kiinnittää huomiota perustuslakivaliokunnan kuntakokeilua koskevasta lakiehdotuksesta antamaan lausuntoon (PeVL 25/2020 vp). Valiokunta arvioi, että lakiehdotuksessa ei ollut riittävän täsmällisesti säädetty asiakkaan kielen merkityksestä kokeiluun kuulumisen kannalta ja mahdollisista muista poikkeuksista kokeiluun kuulumisessa. Ehdotettu muotoilu vastaa asianmukaisesti perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyä ja voimassaolevan lain sääntelyä tältä osin.

Siirtäminen ei 1. lakiehdotuksen 5 §:n 4 momentin 3 kohdan mukaan saisi vaarantaa asiakkaan mahdollisuutta saada palvelutarpeensa mukaisia palveluja. Siirtämisen edellyttäisi siten, että asiakkaan mahdollisuus saada palveluja ei vaarannu. Myös tätä edellytystä voidaan pitää perusteltuna, sillä sen tarkoituksena on varmistaa, että asiakkuus voidaan siirtää vain, jos vastaanottavalla viranomaisella on tarvittavat resurssit asiakkuudesta huolehtimiseen.

Tiedonsaantioikeudet ja käyttöoikeudet

Lakiehdotukseen sisältyy useita kokeilualueen kunnan tiedonanto- ja tiedonsaantioikeutta sekä keskeisten rekisterien käyttöoikeutta määritteleviä säännöksiä. Niiden tarkoitus on varmistaa, että kyseisillä kunnilla on samansisältöiset tiedonsaantioikeudet kuin TE-toimistoilla niiden toteuttaessa näitä tehtäviä. Vastaavasti kokeilukunnille voitaisiin antaa näiden tehtävien hoitamiseksi samoja tietoja kuin kyseisistä tehtävistä vastaaville työ- ja elinkeinotoimistoille.

Sisällöllisesti oikeus saada ja vastaanottaa tietoja pysyisi samana kuin voimassa olevassa lainsäädännössä, jonka voidaan katsoa mukautuvan yksityiselämän suo-
jaa ja tietosuojaa koskeviin vaatimuksiin. Sääntely on riittävän täsmällistä, ja sitä
voidaan siten pitää luonteeltaan lähinnä teknisenä. Ehdotetut tiedonanto- ja tie-
donsaantisäännökset samoin kuin asiakastietojärjestelmän ja asiakasrekisterin
käyttöoikeuksia koskevat säännökset eivät näin lleen muodostu ongelmallisiksi
myöskään yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.