

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden alueellista tarjoamista ja työelämäkokeilua koskevasta kokeilusta

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden alueellista tarjoamista ja työelämäkokeilua koskevasta kokeilusta (HE 51/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöjohtaja Pasi Järvinen, työ- ja elinkeinoministeriö
- OTM, projektitutkija Johannes Heikkinen
- oikeustieteen tohtori, dosentti Liisa Nieminen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Juha Lavapuro

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden alueellista tarjoamista ja työelämäkokeilua koskevasta kokeilusta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2017 ja se olisi voimassa vuoden 2018 loppuun.

Esityksen säätämisympäristöperusteluissa lakiehdotusta on arvioitu perustuslain 6, 10, 18 ja 80 §:n kannalta.

Hallitus katsoo, että esitys ei sisällä ehdotuksia, joiden vuoksi esitystä ei voitaisi käsitellä tavallisessa lainsäätämisympäristössä. Koska kyseessä on työttömien palvelujen järjestämistä koske-

Valiokunnan lausunto PeVL 24/2017 vp

va alueellinen kokeilu, jolla on kytkös erityisesti perustuslain 6 ja 18 §:ään, hallitus pitää suotavana, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi määräaikaaisesta ja alueellisesti rajatusta kokeilusta, jossa kokeilussa mukana olevat kunnat vastaisivat kokeilualueilla julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden tarjoamisesta lakiehdotuksessa tarkemmin määriteltäville työttömille. Kokeilun tavoitteena on vähentää pitkäaikaistyöttömyyttä ja vaikuttaa työllisyysasteen nostamiseen esimerkiksi luomalla palvelujen tarjoamiseen toimintamalleja, joiden avulla työttömien osaamista ja ammatillisia valmiuksia voitaisiin nykyistä paremmin parantaa vastaamaan työmarkkinoiden tarpeisiin. Esityksessä ehdotetaan, että eräissä kunnissa kuntouttava työtoiminta korvattaisiin työelämävalmiuksia kehittäväällä työelämäkokeilulla. Hallituksen esityksen mukaan kokeilulla hankitaan tietoa siitä, millaisilla palveluilla tai palvelukokonaisuuksilla voitaisiin parhaiten edistää työttömän työllistymistä.

Ehdotetun 3 §:n perusteella vastuu julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden tarjoamisesta työttömille työnhakijoille siirtyy kokeilussa kunnille. Kyse olisi kokeilussa mukana olevien kuntien kannalta uudesta tehtävästä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotus on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen erityisesti perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen ja 121 §:ssä säädetyn kuntien itsehallinnon suojan kannalta.

Yhdenvertaisuus

Hallituksen esityksessä ehdotettu ajallisesti ja alueellisesti rajattu kokeilu on merkityksellinen perustuslaissa turvatun yhdenvertaisuuden kannalta. 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 (HE 309/1993 vp, s. 42). 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, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille että asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännöllä 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. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

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

Valiokunnan lausunto PeVL 24/2017 vp

tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä lueteltuja erotteluperusteita voidaan pitää syrjäntäkiellon 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. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

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/I—II ja PeVL 58/2001 vp, s. 2/II sekä niissä viitatu 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 42/2010 vp, s. 5/I, PeVL 11/2002 vp, s. 2—3 ja PeVL 58/2001 vp, s. 2). Valiokunta 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/I). Kokeilun toimeenpanon yleisenä edellytyksenä tulee valiokunnan mukaan lisäksi olla, että sen tulosten selvittäminen ja arviointi on asianmukaisesti järjestetty (PeVL 70/2002 vp, s. 3/II, PeVL 39/2002 vp, s. 2/II).

Hallituksen esityksen mukaisen kokeilun tarkoituksena on pyrkiä selvittämään tiettyjen uusien työllisyyspoliittisten keinojen vaikutuksia pitkäaikaistyöttömien työllistymiseen ja näin toteuttaa perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettua velvoitetta edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Kokeilun tulosten selvittäminen ja arviointi tapahtuu hallituksen esityksen perustelujen mukaan asianmukaisesti osana valtioneuvoston kanslian rahoittamaa (VNTEAS) ja vuoden 2018 loppuun kestävä arviointi- ja toimintatutkimusta. Nyt ehdotettavaan kokeiluun liittyvää alueellista erilaista kohtelua voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä siten pitää perusteiltaan perustuslain kannalta hyväksyttävänä. Valiokunnan käsityksen mukaan 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 51/2016 vp ja PeVL 38/2014 vp).

Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että toisin kuin kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisesta, työelämäkokeiluun osallistumisen ajalta ei maksettaisi erillisiä matkakorvauksia. Tältä osin työelämäkokeilu muuttaisi henkilöiden asemaa hallituksen esityksen perustelujen mukaan jonkin verran kuntouttavaan työtoimintaan osallistumiseen nähden. Hallituksen esityksessä ei erilaista kohtelua perustella mitenkään. Esityksen säätämisperusteluisissa viitataan lähinnä vain siihen, että osallistuminen työelämäkokeiluun rinnastuisi työvoima- ja yrityspalvelulain mukaiseen työkokeiluun, johon osallistumisesta ei makseta matkakorvauksia.

Perustuslakivaliokunta on hiljattain arvioinut ns. perustulokokeilua (PeVL 51/2016 vp). Valiokunta katsoi tuolloin, että kun arvioitavan lakiehdotuksen mukaiset kokeilyryhmät muodostettiin laissa säädettyjen yhdenmukaisten kriteerien perusteella, joiden mukaan henkilön sijoittuminen kokeilyryhmään perustui satunnaisotantaan, ei kysymys tältä osin ollut erilaisesta kohtelusta hen-

Valiokunnan lausunto PeVL 24/2017 vp

kilöön liittyvän syyn perusteella, minkä vuoksi asiaa tuli kokeiluun kuuluvien ryhmien osalta arvioida perustuslain 6 §:n 1 momentin yleisen yhdenvertaisuussäännöksen valossa. Valiokunta katsoi kuitenkin hallituksen esityksessä ehdotettavan kohdejoukkoa rajattavaksi myös eräiden henkilöön liittyvien syiden perusteella. Valiokunnan mielestä esitetyt perusteet liittyivät kiinteästi perustulokokeilun tiedollisiin tavoitteisiin siten, että niitä voitiin pitää perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuina hyväksyttävänä perusteina (PeVL 51/2016 vp, s. 3. Ks. myös siinä viitattut lausunnot PeVL 42/2010 vp, s. 5/I—II, PeVL 8/2003 vp, s. 3/I—II, PeVL 4/2003 vp, s. 2/I, PeVL 65/2002 vp, s. 4/I, PeVL 11/2002 vp, s. 2/II—3/I).

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäätely 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 valitsemisen vapaus (ks. PeVL 11/2002 vp, s. 2/II, PeVL 59/2001 vp, s. 2/I). Edellä todettu ja perustulokokeilun yhteydessä tehty arvio huomioiden perustuslakivaliokunta katsoo, että nyt arvioitavassa hallituksen esityksessä ei ole esitetty perustuslain 6 §:n 2 momentissa edellytettyä hyväksyttävää perustetta sille, että ihmisiä voitaisiin matkakustannusten korvaamisen osalta asettaa nyt ehdotettavan kokeilulainsäädännön johdosta eri asemaan asuinpaikan perusteella. Erottelun ei valiokunnan mielestä ole puuttuvan perustelun johdosta myöskään mahdollista arvioida liittyvän kiinteästi kokeilun tiedollisiin tavoitteisiin (vrt. PeVL 51/2016 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä on tämän johdosta täydennettävä säännöksellä oikeudesta matkakustannusten korvaamiseen. Vaihtoehtoisesti matkakustannusten korvaamatta jättämiselle on nyt arvioitavassa poikkeuksellisessa tilanteessa, jossa erottelulle ei ole hallituksen esityksessä esitetty lainkaan perustetta, osoitettava hyväksyttävä peruste, joka on asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. myös PeVL 9/2016 vp, s. 6 ja PeVL 44/2016 vp, s. 5). Valiokunnan mielestä perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen näkökulmasta riittävänä ei voida pitää sitä, että työelämäkokeiluun osallistumisesta aiheutuvia matkakustannuksia voitaisiin kunnan harkinnan mukaan korvata toimeentulotukilain mukaisesti ehkäisevänä toimeentulotukena. Sääntelyn täydentäminen oikeudella matkakustannusten korvaukseen on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, mikäli työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ei pysty osoittamaan, että ehdotettu matkakustannusten korvaamatta jättäminen on kiinteästi yhteydessä kokeilun tavoitteisiin.

Perustuslakivaliokunta on lisäksi kokeiluluonteista lainsäädäntöä arvioidessaan korostanut perusoikeussäätelyyn yleisesti kohdistuvaa lailla säätämisen vaatimusta ja todennut sen ulottuvan myös yhdenvertaisuusperiaatteeseen. Vaatimus on tullut ottaa huomioon muun ohella kokeilul alueen määrittelyssä säätämällä kokeilul alueesta suoraan laissa tai sitomalla päätöksenteko lain tasolla riittävän täsmällisesti määriteltyihin kriteereihin. Kokeilusäännöksille on myös tullut asettaa voimassaolorajoitus siten, että ne ovat voimassa vain kokeiluun tarvittavan lyhyen ajan (ks. PeVL 51/2016 vp, s. 4, PeVL 20/2012 vp, s. 2/II, PeVM 4/2006 vp, s. 3/I ja niissä mainitut valiokunnan lausunnot). Valiokunnan mukaan lakiehdotus täyttää pääpiirteissään mainitut edellytykset.

Valiokunnan lausunto PeVL 24/2017 vp

Kunnallinen itsehallinto

Ehdotettavalla sääntelyllä annetaan kunnille uusia tehtäviä. Lakiehdotuksella on siten merkitystä perustuslain 121 §:n 2 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään korostanut, että tehtävistä säädettyä 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/II ja PeVL 50/2005 vp, s. 2). Lainsäätäjällä on toisaalta katsottu olevan laaja harkintamarginaali säädettyä leikkauksia valtionosuusjärjestelmään silloinkin, kun ne vaikuttavat merkittävästi yksittäisten kuntien valtionosuuksiin (ks. PeVL 16/2014 vp).

Hallituksen esityksen mukaan kokeilukunnat ovat kuitenkin lähtökohtaisesti ilmoittaneet haluavansa kokeilla tämän uuden tehtävän hoitamista, jolloin kyse olisi hallituksen esityksen mukaan kokeilukuntien osalta vapaaehtoisesta tehtävien lisääntymisestä. Tältä osin kysymys ei näyttäisi tosiasiallisesti olevan kunnille säädettyistä uusista tehtävistä, vaan sääntelystä, jossa luodaan oikeudelliset puitteet sellaisten tehtävien hoitamiseksi, jotka kunnat ovat jo itse itselleen kokeilun ajaksi ottaneet. Perustuslakivaliokunnan mielestä sanotun perusteella, sääntelyn määräaikaisuus ja sen tavoite lisäksi huomioiden, ehdotus ei ole perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon kannalta ongelmallinen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos valiokunnan tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus matkakustannusten korvaamisesta otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 9.6.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok

Valiokunnan lausunto PeVL 24/2017 vp

jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Outi Mäkelä kok
jäsen Ulla Parviainen kesk
varajäsen Markku Eestilä kok
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen