Olli Mäenpää
23.9.2020

Hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta (HE 87/2020 vp)

Hallituksen esitys eduskunnalle työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun hallituksen esityksen (HE 87/2020 vp) täydentämisestä (HE 114/2020 vp)

Kokeilun toteuttaminen

Lakiehdotuksen määrittelemän määräaikaisen kuntakokeilun mukaan eräitä valtion työ- ja elinkeinotoimistojen tehtäviä siirrettäisiin kokeilun ajaksi kuntien tehtäväksi laissa tarkemmin määriteltyjen ja osittain vaikeasti työllistyvien asiakasryhmien osalta. Kokeilun tavoitteena on työllisyysasteen nostaminen, erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisen edistäminen sekä työttömyyden julkiselle taloudelle aiheuttamien kokonaiskustannusten hillitseminen. Kokeilu liittyy hallitusohjelman tavoitteisiin työllisyysasteen nostamiseksi 75 prosenttiin ja kuntien roolin vahvistamiseksi työllisyyspalvelujen järjestäjänä. Kokeilulla voidaan selvittää myös mahdollisesti säädettävän lain eri vaihtoehtoja. Lakiehdotuksen tarkoittaman kokeilun tavoitteita ja toteuttamistapaa voidaan pitää hyväksyttävinä ja asianmukaisina.

Lakiehdotuksen perustelujen (s. 74-75) mukaan kokeilua seurattaisiin jatkuvasti kokeilun aikana. Työ- ja elinkeinoministeriö julkaisisi kuukausittain tietoja kokeilujen vaikuttavuudesta. Työ- ja elinkeinotoimistot ja kokeilualueet seuraisivat yhteistyössä muun muassa alueensa asiakkaiden oikeuksien toteutumista, palvelujen saatavuutta ja vaikuttavuutta. Kokeilun tuloksia arvioitaisiin kokeilun päättymisen jälkeen valtioneuvoston yhteisenä tutkimus- ja selvityshankkeena. Myös kokeilun seurantaa ja arviointia voidaan pitää asianmukaisena ja riittävänä.

Vaikutukset yhdenvertaisuuteen

Kokeilu merkitsisi työvoimahallinnon asiakkaiden alueellisesti erilaista kohtelua sillä perusteella, että osa asiakkaista pysyisi edelleen TE-toimistojen asiakkaina, mutta huomattava osa asiakkaista siirtyisi kuntien asiakkaiksi. Vaikka TE-toimistojen lakisääteisiä tehtäviä siirtyy kokeilun myötä kunnille, näiden tehtävien toteuttamista sekä asiakkaiden oikeuksia ja velvollisuuksia määrittelevä materiaalinen lainsäädäntö pysyy kuitenkin ennallaan. Koska lakisääteisiä työllisyyspalveluja ja asiakkaan oikeuksia saada työllisyyspalveluja koskevaa lainsäädäntöä ei muutettaisi, asiakkaiden oikeudellinen asema pysyisi samana riippumatta siitä, ovatko he valtion viranomaisen vai kunnan asiakkaina. Tämä vähentää epäyhdenvertaisen kohtelun mahdollisuuksia.

Sekä TE-toimistojen ja kokeilualueiden että eri kokeilualueiden välillä voi kuitenkin syntyä ja todennäköisesti myös syntyy eroja lainsäädännön soveltamisessa ja tulkinnassa. Eroavuudet eivät kuitenkaan samaa lainsäädäntöä sovellettaessa voine aiheuttaa olennaista epätasapuolisuutta asiakkaiden kohtelussa. Toisaalta kokeilun keskeisenä ja hyväksyttävänä tarkoituksena on myös selvittää, minkälaisia eroavuuksia käytännössä mahdollisesti aiheutuu työvoimapalveluissa ja asiakkaiden oikeuksien toteuttamisessa, kun vastuu tehtävistä on kunnilla.

Asiakkaiden siirtäminen

Työ- ja elinkeinotoimisto siirtäisi lakiehdotuksen 5 §:n mukaan lain kohteena olevaan asiakasryhmään kuuluvan kokeilualueen asiakkaaksi. Siirtämisen perusteet määräytyvät suoraan lain mukaan, eikä siirtäminen sinänsä vaikuttaisi asiakkaan oikeuksien tai velvollisuuksien sisältöön.

Työ- ja elinkeinotoimisto voisi 5 §:n 3 momentin mukaan perustellusta syystä jättää asiakkaan siirtämättä kokeilualueen asiakkaaksi. Perustelujen (s. 52-53, 79) mukaan säännöksen tarkoituksena on estää asiakkaan kannalta epätarkoituksenmukaiset asiakassuhteet kokeilualueisiin ja edistää kielellisten oikeuksien toteutumista. Asiakkaan siirtämättä jättäminen ”perustellun syyn” perusteella vaikuttaa kuitenkin varsin väljältä ja tulkinnanvaraiselta sääntelyltä, jota olisi aiheellista täsmentää perustelujen mukaisesti. Myös perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota säännöksen väljyyteen ja edellyttää, että asiakkaan kielen merkityksestä kokeiluun kuulumisen kannalta ja mahdollisista muista poikkeuksista kokeiluun kuulumisessa on säädettävä merkittävästi nyt ehdotettua täsmällisemmin (PeVL 25/2020 vp).

Sääntelyä olisi tältä osin mahdollista täsmentää muotoilemalla 3 momentin soveltamisperusteet tarkemmiksi. Siinä voitaisiin esimerkiksi säätää, että asiakas voitaisiin jättää siirtämättä kokeilualueen kunnan asiakkaaksi asiakkaan kielellisten oikeuksien turvaamiseksi, asiakkaan kannalta epätarkoituksenmukaisen asiakassuhteen välttämiseksi tai muusta perustellusta syystä.

Kokeilualueen kuntien yhteistyö

Kokeilun kohteena olevista tehtävistä vastaisi täydentävän lakiehdotuksen mukaan kokeilualueen kunta. Kunta voisi sopia järjestämisvastuun siirrosta toiselle samaan kokeilualueeseen kuuluvalle kunnalle kuntalain mukaisesti ja kokeilualueen kunnat voisivat sopia kuntalaissa tarkoitetuista yhteistoiminnan muodoista tehtävien hoitamiseksi. Kokeilualueen kuntien yhteistyö olisi kokeilun lähtökohta, mutta vastuu siirtyvistä tehtävistä olisi viime kädessä kullakin kokeilualueen kunnalla.

Lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentin mukaan kokeilualueeseen kuuluva kunta voisi järjestää tässä laissa säädetyt tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle samaan kokeilualueeseen kuuluvalle kunnalle kuntalain 8 §:n 1 momentin mukaisesti. Perustelujen mukaan kokeilualueen kunnilla olisi käytössään

kuntalaissa tarkoitetut kuntien yhteistyön muodot, ja kokeilualueen kunnat voisivat siten sopia keskenään kuntalain 51 §:n nojalla, että tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä annetaan toisen kunnan hoidettavaksi yhden tai useamman kunnan puolesta vastuukuntamallin mukaisesti (s. 20). Kokeilualueen kunnilla ei siten lakiehdotuksen mukaan olisi lakisääteistä velvollisuutta hoitaa uusia tehtäviä yhteistyössä. Kokeilualueen kuntien vapaaehtoisen yhteistyön lähtökohtaa voidaan sinänsä pitää kunnallisen itsehallinnon mukaisena.

Valtiovarainministeriön lisäselvityksessä hallintovaliokunnalle (16.9.2020) ehdotetaan säädettäväksi kokeilualueen kunnille velvollisuus yhteistyöhön. Kokeilualueen kaikkien kuntien tulisi säännösehdotuksen mukaan sopia kuntalain 8 luvussa tarkoitetusta yhteistoiminnasta viimeistään kolme viikkoa ennen lain voimaantuloa. Seuraamuksena sopimatta jättämisestä olisi se, että kokeilua ei toteuteta kyseisellä kokeilualueella.

Lisäselvityksessä esitetään useita asiallisia perusteita näin muotoillulle sopimusvelvoitteelle. Varsin painavana voidaan pitää erityisesti asiakkaiden näkökulmaa. Jos yksittäinen kunta jäisi yhteistoiminnasta syrjään kokeilualueella, se voisi selvityksessä esitetyn arvion mukaan vaarantaa kyseisen kunnan työnhakijoiden ja työttömien työnhakijoiden mahdollisuuksia saada lainsäädännön mukaisia julkisia työvoimapalveluja. Tämä johtuisi siitä, että yksittäisen pienen kunnan mahdollisuudet järjestää palvelut mm. alueellisen liikkuvuuden näkökulma huomioiden ovat heikommat kuin laajemmalla kokeilualueella.

Ehdotetun sopimusvelvoitteen lisäämistä lakiin voidaan tämä ja muut selvityksessä esitetyt perustelut huomioon ottaen pitää aiheellisena. Sopimusvelvoite ei määrittelisi kunnille pakollista yhteistoimintavelvoitetta, sillä kokeilualueen kunta voisi myös kieltäytyä sopimusperusteisesta yhteistoiminnasta. Tällöin se ei kuitenkaan voi osallistua kokeiluun, joka on muutenkin vapaaehtoinen. Sopimusperusteisesta yhteistyöstä kieltäytyvä kunta vapautuisi samalla uusista lakisääteisistä tehtävistä, mitä ei voida pitää kunnan kannalta suhteettomana seuraamuksena.