

Olli Mäenpää
13.10.2020

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

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)

Valiokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksistä ja erityisesti seuraavasta:

”Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi joiltakin osin työttömyysturvan toimeenpanoa. Esityksen mukaan kokeilun aikana kunnat antaisivat lausunnon työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisesta sekä omaehtoisten opintojen tukemisen edellytyksistä. Valtaosan työvoimapolitiittisista lausunnoista antaisi kokeilun aikanakin kuitenkin TE-toimisto, jolle kokeilukunnan olisi ilmoitettava tarpeelliset tiedot työvoimapolitiittisen lausunnon antamista varten.

Valiokunnalle annettujen lausuntojen mukaan kokeilukunnan ja TE-toimiston välinen työvoimapolitiittista lausuntoa varten tarvittavien tietojen ilmoittamiskäytäntö (puutteelliset ja/tai virheelliset tiedot, lisäselvitystarve) viivästyttää ainakin joissakin tapauksissa asian käsittelyä TE-toimistossa nykyisestä ja siten työvoimapolitiittisten lausuntojen antamista maksajille, mikä taas johtaa siihen, että työttömyysetuuksien (toimeentuloturvan) maksaminen kokeilualueen asiakkaille viivästyy.

Perustuslakivaliokunta on antanut esityksistä HE 87/2020 vp ja HE 114/2020 vp lausunnon 17.9.2020 (PeVL 25/2020 vp). TyV pyytää arviotanne siitä, onko esityksessä edellä esiin tuotujen seikkojen vuoksi sellaista valtiosääntöoikeudellista epäselvyyttä eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitetussa mielessä, että TyVin olisi syytä pyytää asiassa perustuslakivaliokunnalta uusi lausunto. Mikäli katsotte, että lausunnon pyytäminen ei ole tarpeen, valiokunta pyytää arviotanne siitä, miten työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan tulisi asia ratkaista.”

Työvoimapolitiittisia lausuntoja koskeva tehtävänjako

Kokeilun ensi vaiheessa kokeilualueen kunnille siirrettäisiin kokeilun ajaksi muun muassa eräiden työvoimapolitiittisten lausuntojen antaminen Kansaneläkelaitokselle ja työttömyyskassoille. Lakiehdotuksen 10 §:n 2 momentin mukaan kokeilualueen kunnan tehtäviin kuuluisi työttömyysturvalaissa tarkoitetun Kansaneläkelaitosta ja työttömyyskassoja sitovan työvoimapolitiittisen lausunnon antaminen

työttömyysetuudella tuetun työttömän työnhakijan ja maahanmuuttajan omaehtoisesta opiskelun tukemisen edellytyksistä. Kokeilualueen kunnat antaisivat myös työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisesta annettavia työvoimapoliittisia lausuntoja.

TE-toimistot vastaisivat kuitenkin myös kokeilun aikana muilta osin työvoimapoliittisten lausuntojen antamisesta. TE-toimisto antaisi työvoimapoliittisen lausunnon pääosasta työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä. TE-toimistojen toimivaltaan jäävissä työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoon liittyvissä tehtävissä kokeilualueen kunnan asiantuntijat pyytävät asiakkailta tarpeelliset selvitykset, jotka välitetään TE-toimistolle työvoimapoliittisia edellytyksiä koskevaa päätöksentekoa varten. TE-toimisto vastaa toimivaltansa puitteissa kokeiluissa työvoimapoliittisten lausuntojen antamiseen liittyvien tarpeellisten jatkoselvitysten tekemisestä. Tehtävän jakautuminen edellyttää myös henkilöstöresurssien osittaista jakamista.

Työvoimapoliittisten lausuntojen käsittelyn viivästyminen

Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaan valiokunnan tulee pyytää lausunto perustuslakivaliokunnalta, jos valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen tai muun asian perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoi-keussopimuksiin on epäselvyyttä. Kun perustuslain kannalta arvioidaan kokeilu- kunnan ja TE-toimiston välisen työvoimapoliittista lausuntoa varten tarvittavien tietojen ilmoittamiskäytännön mahdollisia viivästyttäviä vaikutuksia työvoimapo- liittisten lausuntojen antamiseen TE-toimistossa, lähtökohtana voidaan pitää pe- rustuslain 21 §:n 1 momentissa jokaiselle säädettyä oikeutta saada asiansa käsitel- lyksi ”asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä”.

Ilmoittamiskäytäntöjen sujuvuudella ja ripeydellä on tätä kautta merkitystä perus- tuslain 21 §:n 1 momentin vaatimusten toteuttamisen ja noudattamisen kannalta. Jos säädettäväksi ehdotetun lain tarkoituksena tai välttämättömän seurauksena olisi asian käsittelyn perusteeton viivästyminen tai asianmukaisen käsittelyn rajoit- taminen, lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta voisi olla sellaista epäsel- vyyttä, jota tarkoitetaan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa.

Tältä osin voidaan todeta, että lakiehdotuksen 21 §:ssä säädetään kokeilualueen kunnan velvollisuudesta ilmoittaa TE-toimistolle tarpeelliset tiedot työttömyystur- valain 1 luvun 4 §:n 3 momentissa tarkoitettun työvoimapoliittisen lausunnon laa- timista varten. Ilmoitusvelvollisuus on tarpeen, koska TE-toimisto antaa näiden tie- tojen perusteella työvoimapoliittisen lausunnon kokeilualueen kunnan asiak- kaasta. Ilmoitusvelvollisuutta voidaan pitää lausunnon asianmukaisen käsittelyn edellytyksenä. Velvollisuuden ei asianmukaisesti toteutettuna voida arvioida ai- heuttavan asian käsittelyn perusteetonta tai poikkeuksellista viivästyä.

Työvoimapoliittisten lausuntojen antamista koskeva työnjako on lakiehdotuksen perustelujen (s. 36) mukaan yksi kokeilun elementti. Toteutettavaksi ehdotetussa

kokeilussa kunnille annettaisiin edellisestä kokeilusta poiketen rajoitetusti työvoimapolitiittisten lausuntojen antamista koskevia tehtäviä sen sijaan, että aikaisemmassa kokeilussa kokeilualueet ilmoittivat TE-toimistoille seikoista, jotka ovat merkitseviä työvoimapolitiittisen lausunnon antamisen osalta. Ehdotetulla tehtävänjaolla on tarkoitus vähentää päällekkäistä työtä kokeilualueen kuntien ja työ- ja elinkeinotoimiston kesken. Kokeilun yhtenä tarkoituksena on selvittää, onko tällainen työnjako toimiva.

Lisäksi kokeilualueiden kuntien valvontatehtävä määriteltäisiin lakiehdotuksen 23 §:ssä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastolle. Valvonnan kohteena olisi myös työvoimapolitiittisten lausuntojen ja niitä koskevien tietojen antaminen, mihin kuuluu myös tietojen välittämisen riipeys. Aluehallintovirasto voisi antaa kokeilualueen kunnalle määräyksen puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta, ja se voisi velvoittaa kunnan noudattamaan määräystä pakon uhalla. Jos valvonnan yhteydessä todetaan, että kunta on menetellyt kokeilutehtäviä toteuttaessaan virheellisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, aluehallintovirasto voi antaa kunnalle tai virheellisestä toiminnasta vastuussa olevalle virkamiehelle huomautuksen vastaisen toiminnan varalle. Näillä valvontatoimivaltuuksilla on mahdollista puuttua myös tiedonvälityksen ja asian käsittelyn viivästymiseen.

Esitettyjen näkökohtien perusteella säädettäväksi ehdotetun ilmoitusvelvollisuuden tai työvoimapolitiittisia lausuntoja koskevan työnjaon tarkoituksena tai välttämättömänä seurauksena ei näyttäisi olevan asian käsittelyn perusteeton viivästyminen tai asianmukaisen käsittelyn rajoittaminen. Jos tällaisia seurauksia kuitenkin käytännössä ilmenee, valvontaviranomaisella on lakiin perustuvat tehokkaiksi arvioitavat toimivaltuudet puuttua viivästyksiin korjaavin valvontaseuraamuksin. Ehdotetun sääntelyn perustuslainmukaisuudesta ei siten tältä osin ole sellaista epäselvyyttä, jota tarkoitetaan eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa, joten lausunnon pyytäminen perustuslakivaliokunnalta ei ole tarpeen.

Miten valiokunnan tulisi ratkaista asia?

Työvoimapolitiittisten lausuntojen antamisella on käytännössä huomattava käytännöllinen ja etenkin taloudellinen merkitys lausunnon kohteena olevan henkilön etujen, oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta, sillä lausunto määrittelee kokeilualueen kunnan asukkaan työttömyys- ja toimeentuloturva. Lausunnon antamiseen sisältyy myös julkisen vallan käyttöä, etenkin silloin kun lausunto on sitova. Lausunnon antamisen riipeyteen ja viivytyksettömyyteen on siten aiheellista kiinnittää erityistä huomiota myös siltä osin kuin kysymys on lausunnon perusteena olevien tietojen välittämisestä.

Hallintoasian käsittelyn viivytyksettömyys edellyttää käytännössä, että viranomaiset ja virkamiehet selvittävät asian sen erityispiirteiden vaatimalla huolellisuudella ja että asian käsittely sujuu muuten joutuisasti. Lainsäätäjä voi vaikuttaa käsittelyn sujuvuuteen paitsi allakoimalla resursseja myös esimerkiksi edellyttämällä säädännäisesti asian käsittelyn viivytyksettömyyttä. Erityisesti kunnan ilmoitusvelvolli-

suuden toteuttamista sääntelee viranhaltijalain 17 §, jonka mukaan kunnan viranhaltijan on suoritettava virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti ja viivytyksettä. Voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyy runsaasti muitakin viivytyksetöntä käsittelyä edellyttävää säännöstä, mutta tällaisen velvoitteen vaikutus vaihtelee käytännössä varsin paljon.

Asian käsittelylle voidaan lailla asettaa myös määräaikoja, kuten esimerkiksi hoitotakuun tai toimeentuloturvan yhteydessä. Esimerkiksi toimeentulotuesta annetun lain 14 c §:n mukaan muussa kuin kiireellisessä tapauksessa päätös toimeentulotuesta on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta.

Myös lakiehdotuksen 21 §:n 2 momenttiin on mahdollista lisätä velvoite, jonka mukaan esimerkiksi kunnan on viivytyksettä tai esimerkiksi 7 päivän määräajassa ilmoitettava TE-toimistolle säännöksessä tarkoitetut tarpeelliset tiedot. Voimassa olevan työttömyysturvalain 11 luvun 4 §:n 3 momentin mukaan TE-keskuksen on viipymättä täydennettävä lausuntoaan Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassan pyynnöstä, mutta vastaava velvoite olisi lisäksi työttömyysturvalakia muuttamalla mahdollista kohdistaa jo varsinaiseen TE-keskuksen lausunnon antamiseen.

Siltä osin kuin työvoimapolitiittista lausuntoa varten tarvittavien tietojen ilmoittamiskäytäntö aiheuttaa viivästystä esimerkiksi puutteellisten ja/tai virheellisten tietojen taikka lisäselvitystarpeen vuoksi, käsittelyn ripeyttä turvaavia käytännön keinoja voivat olla myös esimerkiksi täsmällisempi ohjeistus, koulutuksen vahvistaminen ja digitaalisten menetelmien käytön lisääminen.