

Anu Mutanen, OTT, dosentti, yliopistonlehtori

12.10.2020

LAUSUNTO EDUSKUNNAN TYÖELÄMÄ- JA TASA-ARVOVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESI-
TYKSESTÄ EDUSKUNNALLE TYÖLLISYYDEN EDISTÄMISEN KUNTAKOKEILUSTA (HE 87/2020
VP) JA HALLITUKSEN ESIKYKSESTÄ EDUSKUNNALLE TYÖLLISYYDEN EDISTÄMISEN KUNTAKO-
KEILUSTA ANNETUN HALLITUKSEN ESIKYKSEN TÄYDENTÄMISESTÄ (HE 114/2020 VP)

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

Yleistä

Eduskunnalle 4.6.2020 annetussa hallituksen esityksessä (HE 87/2020 vp, jäljempänä ”alku-
peräinen esitys”) ehdotetaan säädettäväksi laki työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta. Esi-
tyksen mukaan eräitä valtion työ- ja elinkeinotoimistojen tehtäviä siirrettäisiin määräajaksi
kokeiluun valittujen kuntien tehtäväksi. Kyse olisi työllisyyden edistämisen palveluista laissa
määriteltäville ja osittain vaikeasti työllistyville asiakasryhmille. Kokeiluun hyväksyttäisiin ensi
vaiheessa 20 aluetta, jotka muodostuisivat 1–22 kunnasta. Kokeilualueisiin kuuluisi yhteensä
90 kuntaa. Lain olisi tarkoitus olla voimassa 1.1.2021–30.6.2023.

Alkuperäistä esitystä täydennettiin 27.8.2020 eduskunnalle annetulla esityksellä (HE
114/2020 vp, jäljempänä ”täydentävä esitys”). Täydentävällä esityksellä kokeiluun ehdote-
taan lisättäväksi kuusi uutta kokeilualuetta. Neljään alkuperäiseen kokeilualueeseen lisättäi-
siin puolestaan kunta tai kuntia. Lisäksi ehdotetaan täsmennettäväksi, että lakiehdotuksen
tarkoittamista tehtävistä vastaisi kokeilualueen kunta. Myös tehtäviä koskevaa sääntelyä täy-
dennettäisiin ja lakiehdotukseen lisättäisiin eräitä viittauksia muun lainsäädännön soveltami-
sesta. Uusien kokeilualueiden osalta laki tulisi voimaan 1.3.2021.

Perustuslakivaliokunta on antanut lausuntonsa mainituista esityksistä 17.9.2020 (PeVL
25/2020 vp).

*Esitän tässä lausunnossa valtiosääntöoikeudellisen näkemykseni työelämä- ja tasa-arvovalio-
kunnan yksilöimästä kysymyksestä:*

”Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi joiltakin osin työttömyysturvan toimeenpa-
noa. Esityksen mukaan kokeilun aikana kunnat antaisivat lausunnon työllistymistä
edistäviin palveluihin osallistumisesta sekä omaehtoisten opintojen tukemisen edelly-
tyksistä. Valtaosan työvoimapolitiittisista lausunnoista antaisi kokeilun aikanakin kui-
tenkin TE-toimisto, jolle kokeilukunnan olisi ilmoitettava tarpeelliset tiedot työvoima-
poliittisen lausunnon antamista varten.

Valiokunnalle annettujen lausuntojen mukaan kokeilukunnan ja TE-toimiston välinen
työvoimapolitiittista lausuntoa varten tarvittavien tietojen ilmoittamiskäytäntö (puut-

teelliset 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 tarkoitettussa 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.”

Olen antanut kyseessä olevista hallituksen esityksistä lausunnon perustuslakivaliokunnalle 8.9.2020. Ottaen lisäksi huomioon perustuslakivaliokunnan asiassa antama lausunto, en näe tarpeelliseksi käydä läpi asian perustuslainmukaisuuden arvioinnin kaikkia lähtökohtia (joita liittyy etenkin perustuslain 6 §:n mukaiseen yhdenvertaisuuteen, 18 §:n 2 momentin mukaiseen julkisen vallan velvoitteeseen edistää työllisyyttä, 19 §:n 2 momentin mukaiseen lailla taattavaan jokaisen oikeuteen perustoimeentulon turvaan työttömyyden perusteella sekä 121 §:ssä suojattuun kuntien itsehallintoon). Käyn seuraavassa läpi keskeiset seikat perustuslakivaliokunnan lausunnosta 25/2020 vp. Työvoimapolitiittisten lausuntojen antamisesta ja niihin liittyvästä tiedonantovelvollisuudesta sekä kokeilun seuranta- ja valvontajärjestelmästä nyt säädettäväksi ehdotetun ohella on nähdäkseni merkityksellistä kiinnittää huomiota asiasta voimassa olevaan sääntelyyn sekä aiemmassa vastaavassa kokeilussa voimassa olleeseen sääntelyyn perusteluineen.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 25/2020 vp

Perustuslakivaliokunta tarkasteli esityksiä kokeilulainsäädäntöön kiinnittyvän vakiintuneen tulkintakäytäntönsä valossa. Kokeilulainsäädännön perustuslainmukaisuuden kannalta keskeisessä asemassa on perustuslain 6 §:n mukaiseen yhdenvertaisuuteen ja syrjinnän kieltoon liittyvä arviointi. Tulkintakäytännön mukaan yhdenvertaisuusperiaatteesta ei 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 44/2017 vp, s. 2, PeVL 24/2017 vp, s. 3, PeVL 42/2010 vp, s. 5). Valiokunta on kytkenyt kokeilun hyväksyttävyyden myös nimenomaisesti tietojen ja kokemusten hankkimiseen tiettyjen suunnitteilla olevien uudistusten vaikutuksista (PeVL 44/2017 vp, s. 3, PeVL 24/2017 vp, s. 3, PeVL 51/2016 vp, s. 3). Kokeilun toimeenpanon yleisenä edellytyksenä tulee valiokunnan mukaan lisäksi olla, että sen tulosten selvittäminen ja arviointi on asianmukaisesti järjestetty (PeVL 65/2018 vp, s. 33—34, PeVL 24/2017 vp, s. 3, PeVL 70/2002 vp, s. 3). (PeVL 25/2020 vp, s. 2.)

Perustuslakivaliokunta viittasi lausunnossa siihen, että ehdotetulla kokeilulla tavoitellaan tietoa siitä, miten kokeilun asiakasryhmän työllisyyspalvelujen vaikuttavuus ja asiakastytyväisyys kehittyvät. Viime kädessä kokeilun tavoitteena on työllisyysasteen nostaminen, erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisen edistäminen sekä työttömyyden

julkiselle taloudelle aiheuttamien kokonaiskustannusten hillitseminen. Julkisen työvoima- ja yrityspalvelun kehittämisessä hyödynnettäisiin kokeilusta saatua tietoa. Perustuslakivaliokunta katsoi siten, että työllisyyden edistämisen kuntakokeilulle on osoitettavissa hyväksyttävät, perustuslain 18 §:ään kiinnittyvät tavoitteet. (PeVL 25/2020 vp, s. 2.)

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että ehdotetulla kokeilulla ei muutettaisi henkilöasiakkaiden lakisääteisiä työllisyyspalveluja eikä asiakkaan oikeuksia saada työllisyyspalveluja. Valiokunnan käsityksen mukaan kokeilussa ei olisi kyse asteeltaan poikkeuksellisen syvälle käyvästä erilaisesta kohtelusta vaan sen tyyppisestä erottelusta, jollaisia valiokunta on muun muassa perustuslain 18 §:ssä turvattujen oikeuksien toteuttamiseen liittyen aiemminkin hyväksynyt. (PeVL 25/2020 vp, s. 3, ks. PeVL 24/2017 vp, s. 3 ja siinä mainitut lausunnot.)

Perustuslakivaliokunta katsoi lisäksi, että esityksessä on tehty asianmukaisesti selkoa kokeilun tavoitteiden toteutumisen seurannasta ja vaikutuksien arvioinnista. Valiokunta kiinnitti kuitenkin tältä osin huomiota kokeilun laajuuden ongelmallisuuteen verrokkien löytämisen kannalta. (PeVL 25/2020 vp, s. 3.)

Perustuslakivaliokunta on kokeiluluonteista lainsäädäntöä arvioidessaan korostanut perusoikeussäätelyyn yleisesti kohdistuvaa lailla säätämisen vaatimusta ja todennut sen ulottuvan myös yhdenvertaisuusperiaatteeseen (ks. esim. PeVL 44/2017 vp, s. 5, PeVL 20/2012 vp, s. 2). Vaatimus on tullut ottaa huomioon esimerkiksi kokeilun alueen määrittelyssä säätämällä kokeilun alueesta suoraan laissa tai sitomalla päätöksenteko lain tasolla riittävän täsmällisesti määriteltäviin kriteereihin (PeVL 44/2017 vp, s. 5, PeVL 58/2001 vp, s. 2, PeVL 19/1997 vp, s. 2). Valiokunta arvioi, että kokeilun alueet muodostavista kunnista ehdotetaan säädettäväksi lain 3 §:ssä ja kunnan asiakkaiksi siirtyvistä työttömistä työnhakijoista, työllistettynä olevista ja työllistymistä edistävissä palveluissa olevista työnhakijoista 4 §:ssä riittävän täsmällisesti. Se kuitenkin katsoi ehdotettuun 5 §:n 3 momenttiin liittyen, että asiakkaan kielen merkityksestä kokeiluun kuulumisen kannalta ja mahdollisista muista poikkeuksista kokeiluun kuulumisessa on säädettävä merkittävästi nyt ehdotettua täsmällisemmin. (PeVL 25/2020 vp, s. 3.)

Lisäksi perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota esityksen valmistelun ongelmiin. Se nosti esille, että lausuntokierroksen puuttuminen ei ole asianmukaista eikä hyvään lainvalmistelutapaan kuuluvaa. Lisäksi valiokunta nosti esille, että alkuperäisestä esityksestä puuttui eräitä asiakkaiden yhdenvertaisuuden kannalta keskeisiä säännöksiä, joita lakiehdotukseen lisättiin sittemmin annettulla täydentävällä esityksellä. Valiokunta kiinnitti alkuperäisen esityksen sisällön puutteiden vuoksi vakavaa huomiota esityksen valmisteluun. (PeVL 25/2020 vp, s. 3–4.) Kaikkiaan perustuslakivaliokunta katsoi, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Työvoimapolitiittisten lausuntojen antaminen ja niihin liittyvä tiedonantovelvollisuus

Voimassa oleva sääntely

Esityksissä ehdotetaan säädettäväksi laki työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta. Lain 1 §:n mukaan kyse olisi määräaikaisesta kokeilusta, jonka aikana kunnat järjestävät alueellaan eräitä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012) ja kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (1386/2010) tarkoitettuja palveluja työ- ja elinkeinotoimiston asemesta ja antavat eräitä työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitettuja työvoimapolitiittisia lausuntoja työ- ja elinkeinotoimiston asemesta. Kokeilulla siten poikettaisiin kokeiluun kuuluvien kuntien (3 §) ja henkilöryhmien (4 §) osalta työ- ja elinkeinotoimistojen (TE-toimistot) lakisääteisistä tehtävistä.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan TE-toimisto tai työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus antaa työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittisista edellytyksistä työttömyysturvalain 1 luvun 4 §:n 3 momentissa tarkoitetun Kansaneläkelaitosta ja työttömyyskassaa sitovan lausunnon. Työvoimapolitiittinen lausunto annetaan työttömyysturvalain 11 luvun 4 §:n mukaan työttömyysturvalain 2 luvussa säädetystä etuuden saamisen yleisistä edellytyksistä, työnhakijan omaehtoisen opiskelun työttömyysetuudella tukemiseen liittyvistä edellytyksistä sekä etuuden saamisen edellytyksistä työllistymistä edistävien palveluiden ajalta. Työllistämistä edistäviä palveluita ovat julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukainen työnhakuvalmennus, uravalmennus, kokeilu, työvoimakoulutus ja työttömyysetuudella tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu. Työllistymistä edistäviä palveluita ovat myös ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukainen työvoimakoulutus, kotoutumisen edistämistä annetussa laissa tarkoitettu omaehtoinen opiskelu ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitettu kuntouttava työtoiminta.

Lisäksi työ- ja elinkeinotoimiston tehtävänä on voimassa olevan lainsäädännön mukaan antaa työvoimapolitiittinen lausunto työttömyysturvalain 2 a luvussa säädetystä työvoimapolitiittisesti moitittavasta menettelystä. Työttömyysetuuden voi menettää määräajaksi työstä eroamisen ja erottamisen, työstä kieltäytymisen sekä työllistymissuunnitelmaan ja työllistymistä edistäviin palveluihin liittyvien laiminlyöntien vuoksi. Työnhakijan menettelyä ja työttömyysetuusoikeuden mahdollista menettämistä arvioitaessa selvitetään seikat, jotka johtivat työsuhteen päättymiseen, työstä kieltäytymiseen, työllistymissuunnitelmaan liittyvien toimien tekemättä jättämiseen sekä palvelun toteutumatta jäämiseen. Korvauksettomat määräajat vaihtelevat 15 ja 90 päivän välillä. Mikäli työnhakija toistuvasti menettelee moitittavasti, menettää hän oikeuden työttömyysetuuteen toistaiseksi.

Työvoimapolitiittisia lausuntoja, joihin ei liity harkintaa (esimerkiksi työnhakijan työttömyyden tai työn alkamisesta tai hakijan osallistumisesta työllistymistä edistäviin palveluihin), annetaan nykyään tyypillisesti muun asiakaspalvelun yhteydessä. Työvoimapolitiittisia lausuntoja esimerkiksi työnhakijan opintojen, yritystoiminnan tai työvoimapolitiittisesti arvioituna moitittavan menettelyn vaikutuksesta oikeuteen saada työttömyysetuutta puolestaan annetaan tyypillisesti muusta asiakaspalvelusta erillisissä työttömyysturvayksiköissä.

Ehdotettu sääntely

Nyt arvioitavana olevissa hallituksen esityksissä ehdotettaisiin, että työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettavan lain 10 §:n 2 momentin kokeilualueen kuntaan sovellettaisiin, mitä työttömyysturvalain 1 luvun 4 §:n 3 momentissa ja 11 luvun 4 §:n 1 momentissa säädetään TE-toimiston antamasta työvoimapoliittisesta lausunnosta. Kokeilualueen kunta antaisi työvoimapoliittisen lausunnon työnhakijan osallistumisesta työllistymistä edistävään palveluun ja palvelun sisältymisestä työllistymissuunnitelmaan, omaehtoisen opiskelun työttömyysetuudella tukemisen edellytyksistä ja edellytysten lakkaamisesta sekä opiskelun seurannasta samoin kuin kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa säädetystä maahanmuuttajan työttömyysetuudella tapahtuvan omaehtoisen opiskelun tukemisen edellytyksistä ja niiden lakkaamisesta sekä opiskelun seurannasta. Kokeilualueen kunnan antamaan työvoimapoliittiseen lausuntoon sovelletaan työttömyysturvalain 11 luvun 4 §:n 3 ja 4 momenttia. TE-toimisto vastaisi kokeilun aikana muiden kuin edellä mainittujen työvoimapoliittisten lausuntojen antamisesta kunnan asiakkaalle.

Lain 21 §:ssä säädettäisiin kokeilualueen kunnan ja sen asiakkaan tiedonantovelvollisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan kokeilualueen kunnan asiakkaan velvollisuuteen antaa tietoja kokeilualueen kunnalle sovelletaan, mitä työttömyysturvalain 11 luvun 2 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään tietojen ilmoittamisesta TE-toimistolle. 2 momentin mukaan kokeilualueen kunnan olisi puolestaan ilmoitettava TE-toimistolle tarpeelliset tiedot työttömyysturvalain 1 luvun 4 §:n 3 momentissa tarkoitetun työvoimapoliittisen lausunnon antamista varten.

Esityksen perusteluissa todetaan, että kokeilussa ei säädettäisi kokeilualueen asiakkaiden oikeuksista ja velvollisuuksista kokeilun ulkopuolella olevien asiakasryhmien oikeuksista ja velvollisuuksista poikkeavalla tavalla. Ehdotetussa laissa säädettäisiin palveluista ja asiakkaan asemasta viittaamalla samoihin lakeihin, joissa säädetään kokeilun ulkopuolelle jäävien ja TE-toimistojen asiakasryhmiin kuuluvien asemasta.

Tilanne aiemman kokeilun aikana

Esityksillä jatkettaisiin ja laajennettaisiin aiempia, vuosien 2012–2015 ja 2017–2018, alueellisia työllisyyskokeiluja. Edellisessä alueellisessa työllisyyskokeilussa työvoimapoliittisten lausuntojen antaminen kuului TE-toimistolle. Kokeilun perustana olleen julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden alueellisesta tarjoamisesta ja työelämäkokeilua koskevasta kokeilusta annetun lain (505/2017) 24 §:n 1 momentissa säädettiin, että kokeilualueen kunnan on ilmoitettava työ- ja elinkeinotoimistolle tarpeelliset tiedot työttömyysturvalain 1 luvun 4 §:n 3 momentissa tarkoitetun työvoimapoliittisen lausunnon antamista varten. Kyseinen laki säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 24/2017 vp). Perustuslakivaliokunta ei kiinnittänyt huomiota työvoimapoliittisten lausuntojen antamisesta säädettäväksi ehdotettuun.

Mainittua kokeilulakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan seuraavasti: ”Työ- ja elinkeinotoimistossa asiakasprosessiin kuuluu myös työvoimapoliittisten lausuntojen antaminen työttömyysetuuden maksajille. Kokeilun valmistelussa oli esillä, että kunta antaisi työvoimapoliittisen lausunnon työttömyysetuuden maksajalle työllistymistä edistävien palveluiden ajalta sekä asiakkaan oikeudesta työttömyysetuudella tuettuun omaehtoiseen koulutukseen

ja näihin kuuluvista eduista ja korvauksista. Työvoimapolitiittisen lausunnon antamisen siirtäminen kuntien vastuulle olisi edellyttänyt muutoksia työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmään sekä etuuspäätösten osalta Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen päätösteksteihin. Muutosten kustannukset arvioitiin suureksi ja koska samanaikaisesti työ- ja elinkeinoministeriö on käynnistänyt valmistelun työttömyysturvatehtävien mahdollisesta siirrosta työ- ja elinkeinohallinnolta Kansaneläkelaitokselle ja työttömyyskassoille vuoden 2018 aikana, lyhytkestoista kustannuksiltaan korkeaa muutosta ei katsottu tarkoituksenmukaiseksi. Työvoimapolitiittisen lausunnon antaminen säilyisi siten kokeilualueilla työ- ja elinkeinotoimiston vastuulla.” (HE 51/2017 vp, s. 25.)

Aiempaa työllisyyskokeilua arvioitiin VN TEAS -hankkeessa, jossa ei kuitenkaan arvioitu tai esitetty huomioita työvoimapolitiittisiin lausuntoihin liittyen (Mikko Annala, Lari Hokkanen, Valtteri Laasonen, Jussi Pyykkönen, Tommi Ranta, Katri Sarkia ja Mikko Valtakari Työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisten kokeilujen toiminta- ja arviointitutkimus, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 1/2019).

Kokeilun seuranta ja valvonta

Kunnille siirtyvien palvelujen järjestämisen ja tuottamisen valvontaa harjoittaisi lakiehdotuksen 23 §:n mukaan Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto. Aluehallintovirasto voisi keskeyttää kokeilun, jos kokeilualue toimisi lainvastaisesti ja jos asiakkaiden yhdenvertaisuus kriittisissä palveluissa heikkenisi kokeilualueella. Esityksen mukaan laissa säädettäisiin aluehallintoviraston aktiivisesta valvontatehtävästä kokeilualueiden lain noudattamisen sekä asiakkaiden yhdenvertaisuuden valvomiseksi.

Kokeilua seurattaisiin esitysten mukaan jatkuvasti kokeilun aikana työ- ja elinkeinotoimistojen ja kokeilualueiden yhteistyönä. Lakiehdotuksen 22 §:n 1 momentin mukaan kokeilualueen työ- ja elinkeinotoimiston ja kokeilualueen kuntien olisi perustettava tasavertaiseen kumppanuuteen perustuva yhteistyöelin, joka sovittaa yhteen ja seuraa alueen työllisyyden edistämisen kokonaisuutta. Lisäksi kokeilun tuloksia arvioitaisiin kokeilun päättymisen jälkeen valtioneuvoston tutkimus- ja selvityshankkeena.

Esityksen mukaan toimeenpanon tueksi valmistellaan lisäksi käsikirja kokeilualueiden sekä työ- ja elinkeinotoimistojen käyttöön. Käsikirja sisältäisi kokeilukuntien tehtäviä koskevat työ- ja elinkeinohallinnon ohjeet. Lisäksi muulla perehdyttämällä pyritään varmistamaan asiakkaiden yhdenvertaisuuden toteutuminen käytännössä.

Arviointi

Työvoimapolitiittisten lausuntojen antaminen liittyy työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoon, ja esitykseen sisältyisi näin ollen työttömyysturvan toimeenpanoon kytkeytyviä muutoksia. Voimassa olevan sääntelystä poiketen kunnat antaisivat ehdotetun kokeilun aikana lausunnon työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisesta ja omaehtoisten opintojen tukemisen edellytyksistä. Ehdotetun lainsäädännön voimaan tullessakin valtaosan työvoimapolitiittisista lausunnoista antaisi edelleenkin TE-toimisto. Esitysten perusteella vaikuttaisi siltä, että kunnille siirrettäisiin kokeilun ajaksi vain lähinnä sellaisten työvoimapolitiittisten lausuntojen antaminen, joihin ei liity erityistä harkintaa. Näin ollen voi arvioida, että tilanne säilyisi

asiakkaan oikeuksien kannalta siten tältä osin nykyisellään TE-keskuksen tehdessä edelleen keskeiset työvoimapolitiittiset lausunnot.

Se, mikä muuttuisi, olisi kuitenkin tietojen ilmoittamisen ja vaihdon sääntely. Ehdotetussa mallissa kunta pyytäisi asiakkaalta työttömyysturvaoikeuden ratkaisemista varten tarpeelliset selvitykset ja ilmoittaisi tiedot TE-toimistolle työvoimapolitiittisen lausunnon antamista varten. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausuntopyynnöstä ilmenee, että valiokunnalle annettujen lausuntojen mukaan kunnan ja TE-toimiston välinen työvoimapolitiittista lausuntoa varten tarvittavien tietojen ilmoittamiskäytäntö viivästyttää ainakin joissakin tapauksissa asian käsittelyä TE-toimistossa nykyisestä ja siten työvoimapolitiittisten lausuntojen antamista maksajille. Tämän seurauksena työttömyysetuuksien maksaminen kokeilun alueen asiakkaille viivästyisi. Samalla mainitut asiakkaat asettuisivat tosiasiallisesti eri asemaan muihin vastaaviin työllisyyspalvelujen asiakkaisiin nähden. Tämän yhdenvertaisuuteen kytkeytyvän seikan ohella on syytä ottaa huomioon, että etuuden maksuunpano on keskeistä asiakkaan toimeentuloturvan toteutumisen kannalta. Esityksellä ei kuitenkaan suoraan muuttettaisi henkilöasiakkaiden lakisääteisiä työllisyyspalveluja eikä asiakkaan oikeutta niihin. Tästä huolimatta olisi kiinnitettävä vakavaa huomiota siihen, ettei työttömyysetuuksien maksaminen kokeilun alueen asiakkaille saisi viivästyä.

Asian valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on syytä ottaa huomioon se, että perustuslakivaliokunta on kokeilulainsäädäntöä koskevassa vakiintuneessa tulkintakäytännössään katsonut hyväksyttäväksi perustuslain 6 §:n turvaaman yhdenvertaisuuden jonkinasteisen rajoittamisen. Nyt ehdotetun kokeilun osalta valiokunta on arvioinut, että kokeiluille asetetut valtiosääntöiset edellytykset täyttyvät eikä kokeilussa ei olisi kyse asteeltaan poikkeuksellisen syvälle käyvästä erilaisesta kohtelusta. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että ehdotetulla kokeilulla ei muutettaisi henkilöasiakkaiden lakisääteisiä työllisyyspalveluja eikä asiakkaan oikeuksia saada työllisyyspalveluja. Asiassa on keskeistä ottaa huomioon myös se, että perustuslakivaliokunta on korostanut perusoikeussääntelyyn yleisesti kohdistuvaa lailla säätämisen vaatimusta ja todennut sen ulottuvan myös yhdenvertaisuusperiaatteeseen. Vaatimus on tullut ottaa huomioon esimerkiksi sitomalla kokeiluun liittyvä päätöksenteko lain tasolla riittävän täsmällisesti määriteltäviin kriteereihin.

Esille nostettu toimeenpanon viivästymiseen kytkeytyvä huoli olisi näin ollen asianmukaista pyrkiä ratkaisemaan lainsäädäntöteitse riittävän täsmällisellä sääntelyllä. Vaihtoehtoja tällaiseksi sääntelyksi on nähdäkseni useita. Esitysten perusteella jää havaintojeni mukaan epäselväksi, miksi niissä asioissa, joissa TE-keskus edelleen tekee työvoimapolitiittisen lausunnon, ei noudatettaisi myös tiedonantovelvollisuuksien osalta voimassa olevaa työttömyysturvain sääntelyä. Sikäli kun tämä ei olisi mahdollista, ei liene mahdollinen sekään vaihtoehto, jossa kaikkien työvoimapolitiittisten lausuntojen antaminen säilyisi nykyisellään. Aiemmassa kokeilussa puolestaan torjuttiin jo ajatus siitä, että TE-keskus antaisi kaikki työvoimapolitiittiset lausunnot kokeilukunnilta saamiensa tietojen pohjalta. Mainittu vaihtoehto tosin ei poistaisi toimeenpanoon mahdollisesti liittyviä viivästysongelmia. Näin ollen jäljelle jäisi nähdäkseni kaksi vaihtoehtoa: joko säätää kaikki työvoimapolitiittiset lausunnot lailla kokeilun alueen kuntien tehtäväksi tai pyrkiä lainsäädännöllisiin ja muihin toimenpiteisiin varmistamaan toimeenpanon asianmukaisuus.

Työvoimapolitiittisten lausuntojen kategorinen säätäminen kuntien tehtäväksi merkitsisi merkittävää muutosta niin voimassa olevaan sääntelyyn kuin esityksissä ehdotettuun sääntelyynkin nähden. Tällaista muutosta ei pidetty edellisen alueellisen työllisyyskokeilun yhteydessä tarkoituksenmukaisena ja sen arvioitiin edellyttävän muutoksia muun muassa TE-toimiston asiakastietojärjestelmään (HE 51/2017 vp, s. 25). Lisäksi on arvioitavissa, että tällaisella muutoksella olisi sellaisia henkilötietojen käsittelyyn kytkeytyviä vaikutuksia, joista tulisi säätää laissa ja joita koskevien säännösten perustuslainmukaisuudesta tulisi varmistua. Kuntien tehtävien lisäämistä tulisi lisäksi arvioida perustuslain 121 §:n valossa. Näin ollen vaihtoehto, jossa työvoimapolitiittiset lausunnot annettaisiin kaikkien kunnille, edellyttäisi mielestäni uuden perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä.

Sen sijaan ehdotettu malli työvoimapolitiittisten lausuntojen antamisen jakautumisesta olisi näkemykseni mukaan mahdollista säilyttää siten, että laissa säädettäisiin nyt ehdotetun ohella viivytyksettömyydestä. Esityksissä ei ole ehdotettu työvoimapolitiittisten lausuntojen antamisessa tarvittavien tietojen ilmoittamiselle aikarajaa. Mielestäni olisi perusteltua lisätä lakiehdotuksen 21 §:n 2 momenttiin säännös, jonka mukaan tarpeelliset tiedot olisi ilmoitettava viipymättä. Näin voitaisiin osaltaan varmistaa se, että asiakkaan työttömyysturvaoikeuteen vaikuttavat seikat selvitetäisiin ja voitaisiin ratkaista viipymättä. Säännöksen perusteluissa olisi syytä painottaa, että ehdotetun lain piiriin kuuluvien henkilöiden on saatava palveluita välittömästi lain tullessa voimaan ja etteivät he voi joutua muita vastaavassa asemassa olevia asiakkaita huonompaan asemaan täytäntöönpanotoimien vuoksi. Perusteluissa olisi ylipäänsä syytä korostaa, että yksilöiden yhdenvertaisuus ja oikeus palvelujen saamiseen ei saa vaarantua edelleenkään myöskään niissä tilanteissa, joissa TE-toimisto antaa työvoimapolitiittisen lausunnon kokeilukunnan antamien tietojen perusteella.

Tällaisen sääntelymallin perustuslainmukaisuuden kannalta merkityksellisiä ovat osaltaan myös esityksiin sisältyvät kokeilun valvontaa ja seurantaan koskevat järjestelyt. Esityksissä on aiemmista vastaavista kokeiluista poiketen (ks. HE 51/2017 vp, PeVL 24/2017 vp) uutta se, että kokeilun alueen valvontaa pyrittäisiin kohdistamaan ennen muuta perusoikeusherkkiin seikkoihin, kuten asiakkaiden yhdenvertaisuuteen. Kokeilun alueilla ja alueen TE-toimistolla olisi myös yhteistyövelvoite muun muassa asiakkaiden yhdenvertaisuuden seuraamiseksi ja palveluprosessien yhteensovittamiseksi. Lisäksi kokeilun tuloksia arvioitaisiin kokeilun päättymisen jälkeen valtioneuvoston tutkimus- ja selvityshankkeena. Ehdotettu seuranta- ja valvontajärjestelmä varmistaisi siten osaltaan myös työvoimapolitiittisia lausuntoja koskevan järjestelmän perustuslainmukaisuuden toteutumista. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan olisi nähdäkseni syytä tätä myös korostaa mietinnössään. Kun perustuslakivaliokuntakin on pitänyt tärkeänä kokeilun tavoitteiden toteutumisen seurantaan ja vaikutusten arviointia, olisi tällaiseen arviointiin syytä sisällyttää myös työvoimapolitiittisten lausuntojen antamisesta ehdotettuun järjestelmään kohdistuvaa arviointia. Työvoimapolitiittisiin lausuntoihin liittyvää tietojenantovelvoitetta olisi syytä avata myös kokeilun alueiden ja TE-toimistojen käyttöön laadittavassa käsikirjassa ja henkilöstön perehdyttämisessä. Tällaisten kokeilun arviointiin, seurantaan ja ohjeistukseen liittyvien mainintojen sisällyttämisellä työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietintöön varmistettaisiin osaltaan asiakkaiden yhdenvertaisuuden toteutumista käytännössä.

Lisäksi lausuntopyynnössä työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan esille nostamien seikkojen valossa lienee syytä korostaa perustuslakivaliokunnankin esille nostamia vakavia huomioita kyseessä olevien esitysten valmistelusta. On esimerkiksi arvioitavissa, että asianmukaisen lausuntokierroksen järjestäminen olisi tuonut esille lakiehdotuksen toimeenpanoon liittyvät huolet siten, että ne olisi voitu ottaa huomioon jo alkuperäistä esitystä laadittaessa.

Mainitulla tavalla säädettyinä ja perusteltuna pitäisin asiaa valtiosääntöoikeudellisesti sikäli selvänä, ettei uutta perustuslakivaliokunnan lausuntoa olisi tarpeellista pyytää.

Helsingissä 12.10.2020

Anu Mutanen, OTT, dosentti, yliopistonlehtori