

Asia: VN/21126/2021

Hallituksen esitysluonnos työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain voimassaolosäännöksen ja lain siirtymäsäännöksen muuttamisesta ja eräiden muiden lakien muuttamisesta ja täydentämisestä

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiasta. Luonnoksessa ehdotetaan jatkettavaksi työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain voimassaolo nykyisestä 30.6.2023 ehdotettuun 31.12.2024 asti ja siirtymäsäännöstä pidennystä vastaavalla tavalla. Muu kokeiluun liittyvän lainsäädännön voimassaoloa ehdotetaan vastaavasti jatkettavaksi. Tarkoituksena on jatkaa kuntakokeilua, kunnes TE-palvelut siirretään pysyvästi valtiolta kuntien järjestämisvastuulle.

Voimassaoleva kuntakokeilua koskeva laki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, ja tuolloin kokeilulainsäädännölle asetetut reunaehdot ovat tulleet arvioituiksi.

Oikeusministeriön huomiot koskevat keskeisesti 1. lakiehdotusta sekä ehdotuksen peruslähtökohtia.

Kokeilulainsäädännön jatkamisesta

Esitysluonnoksessa todetaan, että hallitus on päättänyt 29.4.2021 TE-palveluiden pysyvästä siirrosta kuntiin ja tuleva hallituksen esitys valmistellaan siten, että tehtävät siirtyvät kunnille vuoden 2024 aikana. Jatkoa perustellaan myös sillä, että jatkamalla kuntakokeilua TE-palveluiden asiakkaat säästyisivät tarpeettomilta siirroilta valtion ja kunnan toteuttamien TE-palveluiden välillä. Lisäksi TE-toimistojen henkilöstö säästyisi ylimääräisiltä siirroilta valtion ja kunnan välillä. Edelleen jatko mahdollistaisi palvelumallien kehittämisen vuosien 2023-2024 aikana ennen pysyvää siirtoa.

Kuten luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on todettu, kokeilulla on asetettu ihmiset erilaiseen asemaan. Korjauksena perusteluihin täsmennettäköön, että henkilöitä ei ole asetettu erilaiseen asemaan kunnan päätöksellä vaan lailla. Perusteluissa on todettu, että voidaan katsoa, että kokeilun määräaikainen jatkaminen ei enää aiheuta merkittävää poikkeusta kokeilun alueen asukkaiden yhdenvertaisuuteen muuhun maahan verrattuna.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti arvioinut kokeilulainsäädäntöä yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoa koskevan perustuslain 6 §:n kannalta. Valiokunta on pitänyt jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta,

mikäli kokeilulle on osoitettavissa hyväksyttävä tavoite. 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. Valiokunta on kytkenyt kokeilun hyväksyttävyyden myös nimenomaisesti tietojen ja kokemusten hankkimiseen tiettyjen suunnitteilla olevien uudistusten vaikutuksista ja yleisenä edellytyksenä on lisäksi oltava, että kokeilun tulosten selvittäminen ja arviointi on asianmukaisesti järjestetty. (PeVL 25/2020 vp ja siinä viitatus).

Koska kokeilun jatkoa koskeva perustelu on hieman eri kuin voimassaolevan sääntelyn (sekä kokeilu mutta erityisesti tulevaan sääntelyyn varautuminen), perustuslain myötävaikutuksella säädettävän lain, olisi jatkovalmistelussa syytä vielä hieman täsmentää PL 6 §:ää koskevia perusteluja. Luonnoksessa on avoimesti todettu, että tuloksia kokeilusta ei vielä ole. PL 6 § edellyttää erilaiseen asemaan asettamiselle hyväksyttäviä syitä, joihin tässä tapauksessa kiinnittyy niin ehdotetun jatkon pituus (oikeasuhtaisuus), toisaalta jo aikaisemmassa lausunnossa arvioitu tietojen ja kokemusten hankkiminen uudistuksen tekemiseksi (PeVL 25/2020 vp ja lausunnossa todettu tulosten hyödyntäminen pysyvän lainsäädännön valmistelussa) sekä ylimääräisiltä henkilöstösiirroilta ja näiden mahdollisesti aiheuttamilta ongelmilta välttyminen (erit. asiakkaiden lakisääteisten palveluiden toteutumisen turvaaminen, PL 18 §:ään kiinnittyvä peruste). Sinänsä esitettyjä syitä voidaan pitää hyväksyttävänä PL 6 §:stä poikkeamiseksi, mutta perusteluja olisi asianmukaista jatkovalmistelussa vielä hieman täsmentää. Perusteluissa on esimerkiksi todettu: ”Voidaan katsoa, että tässä muodossa kokeilun määräaikainen jatkaminen ei enää aiheuta merkittävää poikkeusta kokeilun alueen asukkaiden yhdenvertaisuuteen muuhun maahan verrattuna.” Totta on, että voimassaolevalla lainsäädännöllä on tietyksi rajoitetuksi ajaksi osa ihmisistä asetettu erilaiseen asemaan, mutta esityksessä tulisi oikeusministeriön käsityksen mukaan pikemminkin arvioida ehdotetun pidennyksen hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta PL 6 §:n kannalta. Kokeilun jatkaminen alueellisena merkitsee perustuslain 6 §:ssä tarkoitetusta yhdenvertaisuusperiaatteesta poikkeamisen jatkumista.

Mainittakoon, että perustuslakivaliokunnalla ei ole vakiintunutta tulkintakäytäntöä kokeilulainsäädännön voimassaolon jatkamisesta, vaikka kokeilulakien osalta on vakiintuneesti arvioitu kokeilun rajoitettua, lyhyttä kestoja osana PL 6 §:stä poikkeamisen hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta (ainoana PeVL 59/2001 vp nuorisorangeistuksesta, jossa vaikutus yksilön oikeusasemaan huomattavasti tässä käsiteltyä esitystä merkittävämpi). Kokeilujen jatkaminen ei kuitenkaan ole lainkaan poikkeuksellista, ja jatkoja on perusteltu vaihtelevilla perusteluilla ja vaihtelevalla laajuudella (esim. HE 179/2020 vp kotihoitokokeilujen jatkamisesta sote- ja maakuntauudistuksen voimaantumiseen asti, HE 177/2013 vp ja HE 118/2018 vp, HE 269/2010 vp, HE 195/2000 vp).

Kunnallinen itsehallinto

Luonnoksessa on tunnistettu ehdotuksen liittymäkohdat kunnalliseen itsehallintoon ja yhdenvertaisuuteen. Perustuslain 121 §:n 2 momentti edellyttää, että kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Voimassaolevalla lailla on tietyille kunnille siirretty uusia tehtäviä kokeilun ajaksi. Kun ehdotuksella nämä tehtävät siirretään kunnille myös seuraaviksi 1,5 vuodeksi, on tällainen tehtävien siirto tehtävä lailla, kuten ehdotetaan (lailla säätämisen vaatimus). Luonnoksessa ei kuitenkaan ole käsitelty rahoitusperiaatetta, joka on keskeinen osa PL 121 §:ää ja uusista tehtävistä säätämistä. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että kunnan tehtävistä säädettäessä on myös huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua

velvoitteistaan (rahoitusperiaate). Arviota PL 121 §:n kannalta olisi syytä jatkovalmistelussa terävöittää ja tehdä selkoa rahoitusperiaatteen toteutumisesta.

Siirtymäsäännös (1. LE 25 §)

Työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain 25 §:ää ehdotetaan muutettavaksi pidentämällä voimassaoloajan pidentämistä vastaavalla ajalla siirtymäsäännöstä asiakkaiden kokeiluun ohjaamisen päättymisestä. Voimassaolevan lain mukaan asiakkaiden ohjaaminen kokeiluun päättyy 31 päivänä maaliskuuta 2023.

Pidentäminen on välttämätöntä, jotta asiakkaiden palvelut kyetään toteuttamaan ja turvaamaan. Siirtymäsäännöksen pidentäminen ehdotetulla tavalla on perusteltua, kun kyseessä on kokeilun loppuminen ja tehtävien siirto pois kunnilta. Kuitenkin esitysluonnoksen lähtökohtana on se, että kokeilusta tehdään pysyvä ja kokeilun aikana siirretyt tehtävät jäisivät kunnille.

Jos siirtymäsäännöksen jatkoa koskeva perustelu on se, että kokeilusta tullaan tekemään pysyvä, alkuperäisen ohjaamisen lopettamista koskeva perustelu ei vaikuta enää olevan relevantti. Edelleen jos tehtävien siirrosta tulee pysyvä, vaikuttaa siltä, että erikseen tulisi säätää vielä asiakkaiden ohjaamisesta tuona väliaikana, jos kokeilu ei tule pysyväksi ennen 30.9.2024. Jos sääntelyllä on puolestaan tarkoitus ennakoida sitä, että kokeilua ei välttämättä säädettäisi pysyväksi, tulisi tämäkin ilmaista perusteluissa.

Perusteluja siirtymäsäännöksen osalta tulisi siten vielä täsmentää esityksessä.

Suurpää Johanna
Oikeusministeriö

Färkkilä Heini
Oikeusministeriö