

Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 207/2022 vp eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki työvoimapalveluiden järjestämisestä ja laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä. Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta ja laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta kumottaisiin.

Hallituksen esityksessä ehdotettu keskeinen sisällöllinen muutos olisi, että julkisten työvoimapalvelujen järjestämisvastuu siirrettäisiin työ- ja elinkeinotoimistoilta kunnille. Kunnat voitaisiin velvoittaa muodostamaan työllisyysalueita, jos niiden työvoiman määrä olisi alle säädetyn rajan. Toinen keskeinen muutos olisi se, että kuntien vastuuta työttömyysetuuksien rahoituksesta laajennettaisiin työmarkkinatuen ohella peruspäivärahaan ja ansiopäivärahan perusosaan. Hallituksen esityksessä ei ehdota juurikaan tehtävän muutoksia julkisten työvoimapalvelujen sisältöön.

Arvioin hallituksen esitystä ennen muuta perustuslain 121 §:n näkökulmasta. Lisäksi esitän yksittäisiä huomioita perustuslain muihin säännöksiin liittyen.

Julkisten työvoimapalvelujen järjestämisvastuu ja perustuslain 18.2 §

Perustuslain 18.2 §:n mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut ovat keskeinen keino tuon edistämismittaan täyttämisen kannalta. Perustuslain säännös ei kuitenkaan määrittele tarkemmin, miten edistämismittaan on toteutettava. Säännöstä säädettäessä todettiin, että työllisyyden edistämisessä on perinteisesti käytetty erilaisia ”talous- ja työllisyyspoliittisia toimenpiteitä, mutta ehdotetussa säännöksessä ei sinänsä otettaisi kantaa työllisyyden hoidossa käytettävään keinovalikoimaan” (HE 309/1993 vp, s. 68/II). Samaten voidaan katsoa, ettei perustuslain säännös aseta ehdottomia vaatimuksia sen suhteen, onko edistämismittaan toteuttavien toimenpiteiden järjestämisvastuu valtiolla vai kunnilla. Lisäksi on syytä pitää mielessä, että kunnilla on jo nykyisin vastuu työllisyyden edistämisestä työttömyysetuuksien (työmarkkinatuki) osarahoituksen kautta.

Perustuslain 18.2 §:n säännös ei siten ole esteenä ehdotetulle, järjestämisvastuun siirtämistä valtiolta kunnille koskevalle muutokselle.

Kuntien itsehallinto ja perustuslain 121 §

Yleistä

Kun kunnille ehdotetaan annettavaksi uusia tehtäviä, perustuslain 121 § ja sitä koskeva perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö muodostaa keskeisen valtiosääntöoikeudellisen sääntelykehikon, jota vasten ehdotusta on tarkasteltava. Nyt tarkasteltavana olevasta hallituksen esityksestä nousee ainakin kolme teemaa, joita on syytä tarkastella mainitun, kunnallista itsehallintoa koskevan sääntelykehikon valossa:

- 1) kuntien velvoittaminen yhteistyöhön julkisten työvoimapalveluiden järjestämisessä
- 2) kunnille siirrettävien julkisten työvoimapalveluiden rahoitus (*rahoitusperiaate*)
- 3) kuntien rahoitusosuuden laajentaminen työttömyysetuuksista (*rahoitusperiaate*)

Kuntien velvoittaminen yhteistyöhön julkisten työvoimapalveluiden järjestämiseksi

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että niiden kuntien, joiden työvoiman määrä on alle 20 000 henkilöä, tulisi työvoimapalveluiden järjestämiseksi yhdessä toisen kunnan tai toisten kuntien kanssa muodostaa työllisyysalue, jonka työvoiman määrä olisi vähintään 20 000 henkilöä (työvoimapalveluiden järjestämislaki 12 §, jäljempänä ”järjestämislaki”). Työllisyysalue olisi mahdollista muodostaa kuntalain (410/2015) 8 §:n mukaisesti joko kuntayhtymän tai vastuukuntamallin kautta (järjestämislaki 13 §). Mikäli kunta, jonka työvoiman määrä alittaa 20 000 henkilöä, ei suostu vapaaehtoisesti muodostamaan työllisyysaluetta tai liittymään sellaiseen, valtioneuvostolla olisi toimivalta työllisyysalueen muodostamisesta (järjestämislaki 16 §).

Nyt säädettäväksi ehdotettu yhteistyövelvoite muistuttaa ehkä kaikkein lähemmin vuoden 2007 alusta voimaan tullutta kunta- ja palvelurakennemuutosta, jossa kunnat veloitettiin muun muassa muodostamaan vähintään 20 000 asukkaan yhteistoiminta-alueita perusterveydenhuollon palveluiden järjestämiseksi. Perustuslakivaliokunta katsoi uudistusta koskeneesta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa PeVL 37/2006 vp, s. 5/II, että valiokunnan ”käytännössä on pidetty mahdollisena säätää tavallisella lailla pakkokuntayhtymistä ja vastaavista kuntien yhteistoimintaelimistä, vaikka valiokunta onkin katsonut kuntien velvoittamisen lailla osallistumaan kuntayhtymään lähtökohtaisesti rajoittavan jossain määrin kunnallista itsehallintoa (PeVL 31/1996 vp).” Lausunnossaan valiokunta luetteli kriteerejä, joihin tulee kiinnittää huomiota arvioitaessa yhteistoimintavelvoitteiden perustuslainmukaisuutta, ja erityisesti sitä vaarantaako velvoite kuntien itsehallinnon periaatetta. Näitä ovat ainakin:

- yhteistoimintatehtävien ylikunnallinen luonne
- hallinnon tarkoituksenmukainen järjestäminen
- päätöksentekojärjestelmä ei saa antaa yksittäiselle kunnalle yksipuolista määräämisvaltaa mahdollistavaa asemaa
- järjestely ei saa oleellisesti supistaa kuntien yleistä toimialaa
- kuntien päätösvaltaa ja tehtäviä ei saa laajamittaisesti siirtää yhteiselle toimielimelle.

Kun nyt tarkasteltavana olevaa ehdotusta tarkastellaan näitä kriteerejä vasten, katson, ettei yhteistoimintavelvoitteelle ole perustuslain 121 §:stä johtuvaa estettä. Julkisilla työvoimapalveluilla voidaan katsoa olevan **ylikunnallinen luonne** sen vuoksi, että työmarkkinat eivät noudata kuntarajoja. Tämä seikka on vanhastaan tunnistettu muun muassa työssäkäyntialueita koskevassa sääntelyssä.

Säädettäväksi ehdotetun järjestämislain 10 §:ssä säädettäisiin edelleen työssäkäyntialueesta nykysääntelyä vastaavasti (80 km asuinpaikasta). Julkiset työvoimapalvelut olisi **hallinnollisesti tarkoituksenmukaista** järjestää yhteistoimintavelvoitteen tavoin juuri siitä syystä, että työmarkkinat eivät noudata kuntarajoja. Riittävän suuret, ylikunnalliset palveluyksiköt takaavat muun muassa sen, että työvoimaviranomainen pystyy antamaan työttömille työnhakijoille tietoa avoimista työpaikoista yli kuntarajojen. Riittävän suuret palveluyksiköt takaavat myös sen, että työllistymistä edistäviä palveluita pystytään järjestämään asiantuntevasti ja (kustannus)tehokkaasti. Keskittämisestä saadaan etuja, jotka edistävät työttömän oikeutta työhön (PL 18 §) ja oikeutta saada palveluita yhdenvertaisesti (PL 6 §).

Hallituksen esityksen mukaan yhteistyövelvoite voitaisiin toteuttaa kuntayhtymän tai vastuukuntamallin kautta. Kyseiset toteuttamistavat perustuvat voimassa olevan kuntalain 8 luvun sääntelyyn. Koska työvoimaltaan alle 20 000 henkilön kunnilla olisi lähtökohtaisesti vapaus päättää työllisyysalueiden muodostamisesta, on vaikea ennustaa, miten suuriksi yksittäiset työllisyysalueet voisivat muodostua, tai voisivatko solmittavat kuntayhtymien perussopimukset tai yhteisiä toimielimiä koskevat sopimukset (vastuukuntamalli) johtaa **yksittäisen kunnan yksipuoliseen määräämisvaltaan**, jos sopimuksissa äänivallan perusteena käytettäisiin esimerkiksi asukaslukua. Hallituksen esityksen mukaan työllisyysalueita voisi muodostua noin 50. Koska yhteistyövelvoitteen toteuttamismuodot perustuvat jo voimassa olevalle perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetylle kuntalaille, jonka mukaan yksittäisen kunnan on mahdollista erota kuntayhtymästä, irtisanoa sopimus yhteisestä toimielimestä ja saattaa yhteistoimintasopimusta koskeva erimielisyys hallinto-oikeuden tutkittavaksi, ei ehdotettua sääntelyä voida pitää tältäkin osin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena. Yhteistyövelvoite **ei supista kuntien yleistä toimialaa**, sillä julkiset työvoimapalvelut kuuluisivat kuntien erityiseen toimialaan. Kyse ei **myöskään olisi laajamittaisesta yksittäisen kunnan päätösvallan ja tehtävien siirtämisestä yhteiselle toimielimelle**. Siirtäminen koskisi vain yhtä, verrattain kapeaa erityistoimialaa, ja päätösvallan siirtäminen olisi laissa rajattu ”työvoimapalveluiden ja niihin liittyvien tehtävien järjestämiseen” (järjestämislaki 13.1 §). Julkiset työvoimapalvelut olisi määritelty järjestämislain 2 §:ssä.

Mikäli kunta ei täyttäisi edellytyksiä työvoimapalveluiden järjestämiseksi itsenäisesti, valtioneuvostolla olisi järjestämislain 16 §:n nojalla toimivalta päättää työllistymisalueen muodostamisesta tai kunnan kuulumisesta työllisyysalueeseen. Valtioneuvosto päättäisi tällöin muun muassa myös kustannustenjaosta ja hallintomallista. Valtioneuvostolle ehdotettu toimivalta kaventaisi kuntien itsehallintoa, joten myös sitä on erikseen tarkasteltava perustuslain 121 §:n näkökulmasta.

Valtioneuvoston toimivallalle ”pakottaa” kunta kuulumaan työllisyysalueeseen on tavallaan hyväksyttävä peruste jo siinä, että ilman jonkinlaista pakottamistoimivaltaa ei oikeastaan olisi mielekästä puhua kuntien yllä tarkastellusta yhteistyövelvoitteesta lainkaan. Jotta yhteistyövelvoite olisi ylipäänsä ”velvoite”, se vaatii tuekseen jonkinlaisen ”pakotusmekanismin”. Valtiosääntöoikeudellisesti on kuitenkin arvioitava sitä, 1) kenellä olisi toimivalta päättää pakosta, 2) mikä tuon pakotusmekanismin luonne olisi ja 3) minkälaisia oikeusturvakeinoja päätöksentekoon olisi kytketty.

Kuten sanottu, päätösvalta kunnan kuulumisesta tai liittymisestä työllisyysalueeseen kuuluisi valtioneuvostolle. Tältä osin ei ole huomautettavaa, sillä valtioneuvoston yleisistunto on ylin yleistä hallintovaltaa käyttävä toimielin. Valtioneuvoston päätökset olisivat voimassa vain niin kauan, kunnes asianomaiset kunnat sopisivat itse työllisyysalueen muodostamisesta (järjestämislaki 16 §). Lisäksi valtioneuvostolla olisi säädettäväksi ehdotetun voimaannpanolain 4 §:n nojalla tietyin edellytyksin mahdollisuus poiketa järjestämisvastuulle asetetuista vaatimuksista. Ennen päätöksentekoa valtioneuvoston tulisi kuulla asianomaisia kuntia ja työllisyysaluetta (järjestämislaki 16 §).

Valtioneuvoston päätös olisi valituskelpoinen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 8 §:n nojalla. Näillä perusteilla voidaan katsoa, ettei valtioneuvoston päätösvalta ole ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Julkisten työvoimapalveluiden rahoitus (rahoitusperiaate)

Kuten hallituksen esityksestä (s. 426) käy ilmi, perustuslakivaliokunta on kunnallista itsehallintoa koskevassa lausuntokäytännössään korostanut, että säädettäessä kunnille uusia tehtäviä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoritua noista tehtävistä. Esityksen mukaan kunnille julkisten työvoimapalveluiden järjestämisestä aiheutuvat lisäkustannukset katettaisiin valtionosuusjärjestelmän kautta. Julkisten työvoimapalveluiden nykyiset kustannukset ovat noin 700 miljoonaa euroa, ja vastaava summa on kokonaisuudessaan tarkoitus ohjata valtionosuusjärjestelmän kautta kunnille. Näin ollen kunnille järjestämisvastuun siirtämisestä aiheutuvat lisäkustannukset tulisivat koko kuntasektorin tasolla korvatuiksi kokonaisuudessaan.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan ei kuitenkaan riitä, että uusien tehtävien aiheuttamia kustannuksia tarkastellaan koko kuntasektorin tasolla, vaan vaikutuksia on arvioitava myös yksittäisten kuntien tasolla. Hallituksen esityksen (s. 158–159) mukaan työvoimapalvelujen järjestämiseen kunnille osoitettava rahoitus kohdennettaisiin kuntiin uusien valtionosuuskriteereiden mukaisesti. Tämän vuoksi valtionosuusrahoitus ei kaikkien kuntien osalta vastaisi nykytilasta muodostettua kuntakohtaista kustannusarviota. Nettokustannusmuutokset vaihtelisivat kuntakohtaisesti +39 eurosta -141 euroon asukasta kohden. Ainoastaan yhdellä kunnalla negatiivinen nettovaikutus ylittäisi -100 euroa asukasta kohden. Valtaosalla kunnista vaikutukset olisivat enimmillään +/- 40 euroa asukasta kohden. Lisäksi on arvioitu, että alle kymmenelle kunnalla seuraisi uudistuksesta yli 0,6 prosenttiyksikön laskennallinen veroprosentin korotuspaine.

Joillekin kunnille koituvia laskennallisia negatiivisia nettokustannuksia lievennettäisiin kahden vuoden siirtymäajalla. Hallituksen esityksen (s. 131) mukaan uudistuksen kahden ensimmäisen vuoden aikana osa rahoituksesta määräytyisi kuntakohtaisen kustannustiedon perusteella (50 % vuonna 2025 ja 25 % vuonna 2026). Kuntakohtaisen kustannustiedon määrittelyyn liittyy tosin epävarmuutta. Siirtymäaikajärjestely kuitenkin luultavimmin pehmentäisi uudistuksen negatiivisia vaikutuksia ja antaisi kunnille aikaa kehittää työvoimapalveluja kustannusten hillitsemiseksi. Kunnilla olisi verraten paljon pelivaraa työvoimapalvelujen ja niiden tason määrittämisen suhteen, koska palvelut ovat pääsääntöisesti harkinnanvaraisia (HE, s. 154 ja 272). Jos kunnilla ei olisi harkintavaltaa työvoimapalvelujen suhteen ja ne olisi turvattu subjektiivisina oikeuksina, saattaisi olla perusteltua säätää jonkinlaisesta leikkurista, jolla lievennettäisiin yksittäisille kunnille palvelujen siirrosta aiheutuvia ”ylisuuria” kustannuksia.

Kuntien valtionosuusjärjestelmään ehdotetaan lisättäväksi uusina kriteereinä 18–64-vuotiaiden määrä sekä työttömien määrä kunnassa. Työvoimapalvelujen laskennallisten kustannusten rahoitus kohdennettaisiin kunnille näiden kriteerin perusteella. Uudet kriteerit vaikuttavat perustelluilta. Sekä työikäisten määrä että työttömien määrä vaikuttavat työvoimapalveluiden tarpeeseen. Työikäisten ja työttömien määrän kasvaessa valtionosuus kasvaisi. Toisaalta työttömien määrän kasvaessa ja etenkin työttömyysjaksojen pitkittyessä kuntien rahoitusosuus työttömyysetuuksista kasvaisi, mikä toimisi kannustimena pyrkiä vähentämään työttömien määrää kunnissa. Työvoimapalveluiden valtionosuusrahoituksella olisi näin ollen kytkentä työttömyysetuuksien kuntien rahoitusosuuteen.

Kun otetaan huomioon 1) julkisten työvoimapalveluiden järjestämisestä aiheutuvien kustannusten täysimääräinen kattaminen kuntasektorille kokonaisuutena, 2) yksittäisille kunnille aiheutuvien negatiivisten nettokustannusten vaikutusten lieventäminen kahden vuoden siirtymäajalla, 3) se, että

julkiset työvoimapalvelut ovat pääosin harkinnanvaraisia – eikä subjektiivisin oikeuksien turvattuja – palveluja sekä 4) se, että valtionosuusjärjestelmään lisättäväksi ehdotetut rahoituskriteerit vaikuttavat perustelluilta, ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa täyttävän valtiosääntöoikeudellisen rahoitusperiaatteen asettamat vaatimukset, eikä ehdotettua sääntelyä voi tältä osin pitää ongelmallisena kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta.

Kuntien rahoitusosuuden laajentaminen työttömyysetuuksista (rahoitusperiaate)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että kuntien vastuuta työttömyysetuuksien rahoituksesta laajennettaisiin. Jatkossa kunnat osallistuisivat työmarkkinatuen ohella myös peruspäivärahan ja ansiopäivärahan perusosan rahoitukseen. Kuntien rahoitusosuus määräytyisi porrastetusti työttömyyden keston perusteella, ja se olisi korkeintaan 50 %.

Työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentuminen kompensoitaisiin kunnille täysimääräisesti peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän kautta maksettavalla pysyvällä ja kansaeläkeindeksiin sidotulla korvauksella. Valtionosuuteen lisättäisiin euromäärä, jonka yhteismäärä vastaisi työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisesta kunnille koko maan tasolla aiheutuvaa kustannusten lisäystä vuoden 2023 mukaisilla maksatustiedoilla. Jos yksittäinen kunta pystyisi vähentämään työttömien määrää, se hyötyisi taloudellisesti, koska korvaus maksettaisiin joka tapauksessa (HE, s. 133). Järjestely toimisi positiivisena kannustimena kunnille.

Hallituksen esityksessä (s. 160) on arvioitu, että laajenevan rahoitusvastuun myötä kuntien rahoitusvastuu kasvaisi arviolta 325 miljoonalla eurolla, mikä tarkoittaisi työttömyysetuuksien rahoitusvastuun tuplaantumista. Yksittäisten kuntien tasolla rahoitusvastuun laajentamisesta aiheutuvat asukaskohtaiset nettokustannusmuutokset vaihtelisivat -44 euron ja +128 euron välillä. Kompensaationa maksettava korvaus kuitenkin nollassi nettokustannusmuutokset kaikissa kunnissa uudistuksen voimaatulon hetkellä. Tämän jälkeen kunnat voisivat työvoimapalveluiden kautta itse vaikuttaa työttömien määrään.

Koska kuntien osarahoitusvastuu laajenisi kattamaan myös peruspäivärahan ja ansiopäivärahan perusosan, tämä merkitsee, että kunnille annetaan uusia tehtäviä. Edellä selostetun rahoitusperiaatteen mukaisesti on huolehdittava siitä, että kunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua noista tehtävistä. Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, että jos työttömyysetuuksien rahoitusvastuun muutokset toteutetaan kuntien kannalta kustannusneutraalisti, ei uudistuksia ole pidettävä ongelmallisina perustuslain 121 §:n näkökulmasta. Koska kunnat voivat vaikuttaa työllisyyden edistämistoimilla työttömien määrään, ongelmallista ei myöskään ole se, että kunnan rahoitusosuus saattaisi uudistuksen jälkeen kasvaa (PeVL 50/2005 vp, s. 2/II).

Koska valtionosuusjärjestelmän kautta kompensaationa maksettava korvaus nollassi yllä selostetun mukaisesti nettokustannusmuutokset kaikissa kunnissa uudistuksen voimaatulon hetkellä, ja koska kunnilla olisi ehdotetun uudistuksen myötä entistä paremmat edellytykset edistää työllisyyttä, ei kuntien rahoitusvastuun laajentaminen ole nähdäkseen ongelmallinen perustuslain 121 §:n näkökulmasta.

Poikkeus kielilakiin ja PL 17 §

Tältä osin yhdyn hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esitettyyn (s. 433). Järjestämislain 19 §:n ehdotettu, kielilakiin nähden poikkeussäännös vastaa voimassa olevaa sääntelyä.

Muutoksenhakukielto työllistymissuunnitelmaan ja PL 21 §

Tältä osin yhdyn hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esitettyyn (s. 436–437). Työllistymissuunnitelman sisältö on mahdollista saada muutoksenhakuelimen käsiteltäväksi työttömyysetuutta koskevan päätöksen riitauttamisen yhteydessä.

Johtopäätökset

Yllä mainitsemillani perusteilla katson, että hallituksen esityksessä ehdotetut lakimuutokset voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 16.1.2023



Toomas Kotkas

Julkisoikeuden professori