

Olli Mäenpää
18.1.2023

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 207/2022 vp)

Kunnallinen itsehallinto

Kuntien tehtävien lakisääteisyys

Esityksessä ehdotetaan julkisten työvoimapalvelujen järjestämisvastuun siirtämistä valtion viranomaisilta, työ- ja elinkeinotoimistoilta, kunnille. Myös julkisiin työvoimapalveluihin liittyvät hankinta- ja maksatustehtävät siirrettäisiin kunnille. Kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla, minkä kriteerin lakiehdotus täyttää. Tehtävien antamiselle kunnille on myös esitetty hyväksyttävät ja asialliset perusteet.

Rahoitusperiaate

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään korostanut, että kunnan tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (ks. esim. PeVL 34/2013 vp, s. 2, PeVL 30/2013 vp, s. 5, PeVL 12/2011 vp, s. 2). Valiokunta on myös katsonut, että kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (ks. esim. PeVL 41/2014 vp, s. 3, PeVL 50/2005 vp, s. 2). Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9(2) artiklaan, jonka mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa (ks. esim. PeVL 16/2014 vp, s. 2).

Rahoitusperiaatteen kannalta on merkitystä ensinnäkin sillä, että kunnille osoitettaisiin täysimääräinen valtionosuusrahoitus työvoimapalveluiden järjestämisvastuuseen kuuluvien tehtävien hoitamiseksi. Tehtävät ovat kuntien uusia valtionosuustehtäviä, joissa valtionosuus on peruspalvelujen valtionosuuslain mukaan 100 prosenttia tehtävien laskennallisista kustannuksista. Tätä voidaan pitää rahoitusperiaatteen perusteiden kannalta asianmukaisena (PeVL 69/2022 vp).

Ehdotetussa työttömyysetuuksien rahoitusmallissa kuntien rahoitusvastuu kasvaisi portaittain. Malliin sisältyisi kuntakohtainen kannustin, jonka perusteella yksittäinen kunta pystyisi hyötymään rahoituskompensaatiota lyhentämällä tehokkaasti työttömyysjaksoja ja ehkäisemällä pitkäaikaistyöttömyyttä. Kannustinmalli voisi saattaa kunnat rahoituksellisesti toisistaan eroavaan asemaan. Eroavuuksien aiheutumista ei kuitenkaan voida pitää rahoitusperiaatteen kannalta ongelmallisena, kun peruskompensaatio lakisääteisten tehtävien suorittamisesta on riittävä. Lainsäätäjällä on myös varsin laaja harkintavalta säädettäessä valtionosuusjärjestelmästä silloinkin, kun muutokset vaikuttavat merkittävästi yksittäisten kuntien valtionosuuksiin (PeVL 40/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2014 vp, s. 4).

Huomiota voidaan kiinnittää lisäksi siihen, että rahoitusmallin kannustavuus todennäköisesti suuntaisi kuntia edistämään työllisyyttä mahdollisimman tehokkaasti, mikä toteuttaa osaltaan julkisen vallan velvollisuutta edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön (PL 18.2 §). Kannustinmallin ei toisaalta voitane arvioida johtavan maan eri osissa olevien kuntien asukkaiden epäyhtenäiseen kohteluun tai heikentävän heidän tosiasiallisia mahdollisuuksiaan saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja (ks. PeVL 37/2006 vp, PeVL 67/2014 vp).

Rahoitusmallin toimivuutta, asiakkaiden oikeuksien toteutumista ja kuntakohtaisia vaikutuksia on joka tapauksessa välttämätöntä seurata ja arvioida huolellisesti. Perustuslakivaliokunta on pitänyt perusteltuna, että tällainen seuranta on lähtökohtaisesti lakisääteistä (PeVL 34/2013 vp). Seuranta toteutettaisiin lakisääteisen kuntatalousohjelman perusteella, minkä lisäksi asetettaisiin työllisyyden edistämisen valtakunnallinen neuvottelukunta. Seurantaa koskevaa sääntelyä voitaneen pitää riittävänä.

Kuntien lakisääteinen yhteistoiminta

1. lakiehdotuksen 12 §:n mukaan kunta voi järjestää työvoimapalvelut itsenäisesti, jos kunnan työvoiman määrä on vähintään 20 000 henkilöä. Muutoin kuntien tulisi muodostaa palveluiden järjestämiseksi työllisyysalue, jonka työvoiman määrä on vähintään 20 000 henkilöä. Tältä osin kysymys on kuntien lakisääteisestä yhteistoiminnasta. Työllisyysalueen muodostavien kuntien tulee 13 §:n mukaan sopia työvoimapalveluiden ja niihin liittyvien tehtävien järjestämisestä. Lakiehdotuksen 15 §:stä käy ilmi, että sopimus koskisi yhteistä toimielintä tai kuntayhtymän perustamista. Kuntien yhteistyö toteutettaisiin siten vastuukunta- tai kuntayhtymämallin mukaisesti. Perustelujen mukaan pääosa kunnista järjestäisi palvelut yhdessä muiden kuntien kanssa lakisääteisessä yhteistoiminnassa.

Ehdotettua kuntien yhteistoimintavelvoitetta on paikallaan arvioida siltä kannalta, että kuntien erilaisista yhteistoimintavelvoitteista on vakiintuneesti säädetty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan 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. Kuntien pakollisen yhteistoiminnan järjestelyjä arvioidessaan valiokunta on kiinnittänyt huomiota esimerkiksi yhteistoimintatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen, hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen niitä hoidettaessa sekä siihen, ettei noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavaa asemaa (ks. esim. PeVL 67/2014 vp, s. 5, PeVL 37/2006 vp, s. 5).

Ehdotettua lakisääteistä yhteistoimintavelvoitetta voidaan pääosin pitää kuntien lakisääteistä yhteistoimintavelvollisuutta koskevien valtiosääntöoikeudellisten peruslähtökohtien mukaisena. Ongelmallisena voidaan kuitenkin pitää sitä, että esitykseen ei sisälly säädännäistä rajoitusta, jonka mukaan yhteistoiminnassa sovellettava päätöksentekojärjestelmä ei saa antaa yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavaa asemaa (PeVL 67/2014 vp, s. 5, PeVL 75/2014 vp, s. 6). Tällainen rajoitussäännös olisi perusteltua lisätä lakiin.

Valtioneuvoston määräysvalta

Valtioneuvostolla olisi ehdotuksen mukaan toimivalta päättää työllisyysalueista, jos kunnat itse eivät pääse sopimukseen edellytykset täyttävistä alueista. Valtioneuvoston päätösvalta koskisi 16 §:n 1 momentin mukaan mukaan työllisyysalueen muodostamista tai kunnan kuulumista työllisyysalueeseen sekä kustannusten jakoa, hallintomallia, virkojen ja tehtävien järjestämisen perusteita sekä muita yhteistoiminnan järjestämiseksi välttämättömiä asioita, joista kunnat eivät ole sopineet. Valtioneuvoston päätös yhteistoiminnan ehdoista olisi voimassa, kunnes asianomaiset kunnat toisin sopivat.

Näin määritelty valtioneuvoston päätösvalta on merkityksellinen kunnalliseen itsehallintoon kuuluvan kuntien itsenäisen päätösvallan rajoituksena, koska kuntien sopimustoimivalta korvautuisi valtioneuvoston päätöksellä. Valtioneuvoston päätösvallalle on kuitenkin esitetty hyväksyttävät, myös perusoikeuksien turvaamiseen liittyvät perusteet, ja sitä rajoittavat ehdotetun lain muut säännökset yhteistoiminnasta sekä hallinnon yleiset oikeusperiaatteet. Lisäksi valtioneuvoston määräys olisi voimassa vain siihen asti, kunnes kunnat pääsevät sopimukseen yhteistoiminnasta. Toisaalta valtioneuvosto voisi voimaannapolaissa säädettävillä edellytyksillä myöntää poikkeuksen järjestämisvastuulliselle taholle asetettavista vaatimuksista, mikä lisää velvoitteen oikeasuhtaisuutta. Valtioneuvoston päätöstä voidaan pitää valituskelpoisena hallintopäätöksenä, jonka lainmukaisuuden sen kohteena olevalla kunnalla on oikeus hallintoprosessilain mukaisesti saattaa hallintotuomioistuimen arvioitavaksi. Näin määritelty kuntia velvoittava valtioneuvoston päätösvalta ei perustuslakivaliokunnan käytäntö huomioon ottaen ole ristiriidassa perustuslaissa turvattun kunnallisen itsehallinnon kanssa (ks. PeVL 21/2009 vp, s. 4, PeVL 32/2001 vp, s. 2-3).

Valtioneuvoston päätösvaltaa määritellään lisäksi laajemmin 16 §:n 2 momentissa, jonka mukaan valtioneuvostolla olisi toimivalta antaa 1 momentissa määritelty, silläöltään laaja-alainen velvoittava päätös myös viidessä muussa tilanteessa. Kun-

nallisen itsehallinnon kannalta ongelmallisen väljänä voidaan pitää valtioneuvoston velvoittavan päätöksen perustumista 2 momentin 1 kohdan mukaan siihen, että kunta tai työllisyysalue ei muutoin täytä 12 §:n 1 momentissa säädettyjä edellytyksiä. Ongelmallinen väljyys johtuu ennen muuta siitä, että 12 §:n 1 momentissa ei säädetä muita edellytyksiä valtioneuvoston määräysvallalle kuin se määrällinen kriteeri, että kunnan työvoiman määrä on vähintään 20 000 henkilöä. Sääntelyä tulisi tältä osin kunnallinen itsehallinto huomioon ottaen sisällöllisesti täsmentää, mikäli valtioneuvoston päätösvalta voisi perustua myös muihin edellytyksiin ja mikäli tällaiselle määräysvallalle olisi riittävät asialliset perusteet. Toisaalta 16 §:n 2 momentin 5 kohdassa määritelty – lain tarkoituksen kannalta perusteltu – kriteeri vastannee riittävästi 1 kohdassa tarkoitettuun sääntelytarpeeseen, joten 1 kohdan tarpeellisuus ei ole ilmeinen.

Menettely palveluprosessien toteuttamisessa

Hallintomenettelyä julkisia työvoimapalveluja toteutettaessa koskeva sääntely vastaisi sisällöllisesti julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin sisältyvää sääntelyä, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 32/2012 vp, PeVL 32/2022 vp). Myös henkilötietojen käsittelyä ja palvelualustaa koskeva sääntely perustuisi sisällöllisesti voimassa olevaan lakiin.

Oikeusturva

1. lakiehdotuksen 147 §:n 1 momentissa määritellään päätökset, joihin ei saisi hakea muutosta oikaisuvaatimuksella tai valituksella. Sääntely ei näiltä osin laajentaisi voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyviä muutoksenhakukieltoja, jotka ovat muotoutuneet pääosin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 32/2012 vp, PeVL 6/2022 vp).

Erikseen on paikallaan arvioida 147 §:n 2 momentissa säädettäväksi ehdotettua työllistymissuunnitelmaa koskevaa muutoksenhakukieltoa, kun otetaan huomioon, että suunnitelmalla on oikeuksia ja velvollisuuksia perustavaa merkitystä ja sen noudattamatta jättäminen voi aiheuttaa myös negatiivisia seuraamuksia. Ehdotettua muutoksenhakukieltoa ei tarkemmin perustella asiallisin perustein. Tällainen muutoksenhakukielto on ongelmallinen siltä kannalta, että jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslakivaliokunta on pitkälti samoin perustein pitänyt ongelmallisena kohdistaa yleinen valituskielto oikeuksia perustavaan asiakassuunnitelmaa koskevaan päätökseen. Valiokunta on painottanut, että asiakassuunnitelmaan ei voi oikeuksia tai velvollisuuksia luovalta osalta kohdistaa laajaa valituskieltoa (PeVL 15/2018 vp, s. 28).

Toisaalta perustuslakivaliokunta on katsonut, että jos asiakassuunnitelman toteuttamisessa tehtävään palvelupäätökseen kohdistuvassa muutoksenhaussa on mahdollista arvioida myös asiakassuunnitelman sisällön lainmukaisuutta, on perustuslain 21 §:n estämättä mahdollista säätää, ettei asiakassuunnitelmaa koskevaan

päätökseen tältä osin saa hakea erikseen muutosta (PeVL 15/2018 vp, s. 27). Vastaavasti voidaan katsoa, että jos oikeusvaikutteisen työllistymissuunnitelman lainmukaisuus voidaan saattaa arvioitavaksi siihen perustuvien palvelujen antamista tai seuraamuksia koskevaan päätökseen kohdistuvan muutoksenhaun yhteydessä, suunnitelmaan kohdistuvan valituskiellon ongelmallisuus voi samalla tavoin lieventyä.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 438) arvioidaan, että työllistymissuunnitelman sisältö on saatettavissa työttömyysturva-asiana muutoksenhakuelimen arvioitavaksi, jos työnhakija menettäisi työttömyysetuuden työllistymissuunnitelmaan liittyvän laiminlyönnin vuoksi. Ehdotetun 147 §:n 2 momentin sisältämä muutoksenhakukiello kohdistuu kuitenkin rajoituksetta työllistymissuunnitelmaan, mikä on mahdollista tulkita prosessuaaliseksi esteeksi sille, että työttömyysturva-asiaan kohdistuvan muutoksenhaun yhteydessä voitaisiin hakea muutosta myös työllistymissuunnitelmaan ja saattaa suunnitelman lainmukaisuus arvioitavaksi. Näin sovellettuna säännös muodostaa sellaisen laajan muutoksenhakukiellon, jota perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt mahdollisena.

Prosessuaalisen esteen poistamiseksi ja oikeusturvaa koskevan sääntelyn selkeyttämiseksi muutoksenhakukiello olisi mahdollista muotoilla niin, että työllistymissuunnitelmaan ei saa *erikseen* hakea oikaisua eikä siitä saa erikseen valittaa. Tämä mahdollistaisi sen, että työttömyysturva-asiaan koskevan muutoksenhaun yhteydessä voitaisiin tutkia myös työllistymissuunnitelman lainmukaisuuteen kohdistuva muutoksenhakuvaatimus. Näin muotoiltuna muutoksenhakukiello vastaisi sen tarkoitusta ja olisi oikeusturvan kannalta selkeämpi. Se ei myöskään muodostuisi ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n kannalta.