



8.11.2022

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Viite: Hallituksen esitys eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi HE 207/2022 vp

UUDENMAAN ELY-KESKUKSEN OIKEUDELLISET PALVELUT-YKSIKÖN LAUSUNTO

Uudenmaan ELY-keskuksen Oikeudelliset palvelut yksikössä hoidetaan valtakunnallisesti palkkaturvaviranomaisen tehtävät, TE-toimistojen, KEHA-keskuksen ja TE-asiakaspalvelukeskuksen oikeudellista ohjausta ja neuvontaa työttömyysturvalain, lain julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (ml. hankinnat), vuorotteluvapaalain, sekä lain kotoutumisen edistämisestä ja ulkomaalaislain soveltamisessa. Oikeudelliset palvelut antaa neuvontaa vastaavissa kokonaisuuksissa myös työllisyyden kuntakokeiluille ja ELY-keskuksille. Lisäksi yksikössä hoidetaan TE-palveluhankintojen valtakunnallisen kehittämisen koordinaatiota yhteistyössä ELY-keskusten hankintayksiköiden kanssa.

Huomiot esitykseen liittyvät erityisesti yllä mainittuihin kokonaisuuksiin.

1. Kansalaisten yhdenvertaisuus ja työvoimapalveluiden saatavuuden tasapuolisuus

Mitä tulee työllisyyspalvelujen kokonaisuuteen laajasti, viime vuosina on tiettyjen tehtävien keskittämällä tavoiteltu paitsi tehokkuuteen myös kansalaisten yhdenvertaisuuteen, tulkintalinjojen yhtenäisyyteen, viranomaisten toiminnan lainmukaisuuteen ja oikeusvarmuuteen liittyviä vaikutuksia. Tämä tavoite on ollut esimerkiksi palkkaturvatehtävien, TE-hallinnon oikeudellisen tuen ja työttömyysturvan vaativien asiantuntijalausuntojen keskittämisellä. Tällä hallituksen esityksellä olisi sen sijaan päinvastainen tarkoitus hajauttaa työllisyyspalvelut entistä laajemmin ja varsin heterogeenisen toimijajoukon hoidettavaksi. Toimintaympäristö muuttuisi merkittävästi myös ohjauksen näkökulmasta. Esitetyllä mallilla on omat vahvuutensa, jonka vuoksi esitystä voitaneen pitää myös kannatettavana. Oikeudelliset palvelut pitää kuitenkin merkittävänä riskinä palvelujen tasapuolisen saatavuuden, kansalaisten yhdenvertaisuuden, tulkintalinjojen yhdenmukaisuuden ja oikeusvarmuuden vaarantumisen. Edellä mainittuja, perusoikeuksienkin näkökulmasta suojattavia oikeuksia olisi mahdollista turvata vahvoilla ja toimivilla, valtion tukipalveluilla. Hallituksen esityksessä valtion tehtävien ja roolin osittainen jäsentymättömyys, tekee ehdotuksen vaikutusten arvioinnin kokonaisuutena vaikeaksi.

8.11.2022

Esityksessä on kuvattu keskeisiä tunnistettuja riskejä teemoittain. Työvoimaviranomaisen toimintaan liittyvissä riskeissä on kuvattu riskinä esimerkiksi se, että "säädösohjaus ei ole riittävän tehokasta suhteessa kunnalliseen itsehallintoon". Riskien osalta olisi tunnistettava myös se, että keskiteyllä TE-viranomaisten oikeudellisella tuella voidaan parantaa säädösohjauksen ymmärrettävyyttä ja yhtenäistä tulkintaa paikallistasolla.

Työvoimapalvelut ja palveluiden hankinta uudessa toimintaympäristössä

Esitetyn työvoimapalvelujen järjestämismallin riskinä on, että kuntien tai työllisyysalueiden työvoimaviranomaisten työnhakijalle tarjoamat palvelut eroavat sisällöltään, laadultaan tai määrältään toisistaan. Tällöin järjestämismallin tavoitteina olevat palvelujen yhdenvertainen saatavuus ja palvelujen tasalaatuisuus vaarantuvat. Alueet voivat olla palvelutarjonnaltaan ja palvelujen laadultaan hyvinkin erilaisia, mikä saattaa johtaa siihen, että asiakkaat hakeutuvat toisen alueen tai kunnan palvelujen pariin, jossa palveluita on paremmin tarjolla ja palvelut vastaavat paremmin asiakkaiden palvelutarpeita. Toisen kunnan tai alueen palvelujen käyttöön taas liittyy omat erityisehtonsa ja menettelynsä (kirjallinen ilmoitus, rahoitus). Pirstaloituminen, toisen alueen palveluiden käyttömahdollisuuden rajaaminen johtaa huoleen siitä, vaarantaako muutos yhdenvertaista palvelujen saatavuutta (ml. palvelujen laatu) erilaisissa palvelutarvetilanteissa. Palveluille ja palveluiden saatavuudelle ei ole asetettu niin kutsuttua minimitasoa, joka varmistaisi kunnissa ja työllisyysalueilla tietyn laatutason ja palvelujen riittävyyden.

Järjestämisvastuussa oleva työvoimaviranomainen päättää järjestämiensä palvelujen tuottamistavasta. Laissa ei edellytettäisi, että kunta hankkii palvelut palveluntuottajilta, vaan kunta voisi myös tuottaa palveluita itse. Tällä saattaa olla merkittäviä vaikutuksia palveluita tarjoavien yritysten toimintaedellytyksiin.

Siirtymävaiheen palvelut

Oikeudelliset palvelut kiinnittää huomiota myös siihen, että työvoimaviranomaisilla ei ole esitetyn sääntelyn perusteella velvollisuutta ottaa vastaa palveluista tehtyjä sopimuksia järjestämisvastuun siirtyessä. Pitkien palveluiden osalta tässä saattaa olla riski palvelun keskeytymisestä. Asiakkaan luottamuksensuojan näkökulmasta on keskeistä, että palvelu voidaan käydä keskeytyksettä loppuun saakka järjestämisvastuun muutoksesta huolimatta. Samalla on turvattava asiakkaiden ohjaus palveluihin vuoden 2024 aikana, vaikka tiedossa on palvelujen jatkuvuus vuoden 2025 puolelle.

8.11.2022

2. Muutokset ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen tehtäviin

Julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisvastuun uudistaminen

Esityksessä todetaan, että valtiolla olisi jatkossakin kokonaisvastuu työllisyydestä ja työvoimapalvelujärjestelmän valtakunnallisesta toimivuudesta. Valtio vastaisi kuntien työllisyydenhoidon tehokkuuden seurannasta ja arvioinnista sekä laillisuusvalvonnasta. Valtio tarjoaisi työvoimapalveluihin liittyvät valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut sekä ylläpitäisi valtakunnallisia tietovarantoja.

Asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun toteutumisen näkökulmasta Oikeudelliset palvelut pitää tärkeänä, että valtiolla jatkossakin keskitetty kokonaisvastuu kehittämis- ja hallintokeskuksen, ELY-keskusten ja TE-viranomaisten oikeudellisesta neuvonnasta.

Oikeudellinen tuki ELY-keskuksille ja KEHA-keskukselle

Esityksessä todetaan, että "ELY-keskusten tehtävänä on ohjata ja valvoa työ- ja elinkeinotoimistoja ja lisäksi ELY-keskukset vastaavat nykyisin julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen hankinnasta. Työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtyessä valtiolta kunnille työ- ja elinkeinotoimistot lakkautettaisiin, minkä vuoksi ELY-keskuksilta poistuisivat työ- ja elinkeinotoimistojen ohjaus- ja valvontatehtävät sekä kunnille siirtyvien julkisten työvoimapalvelujen hankintaan liittyvät tehtävät. Uudet työvoimaviranomaiset vastaisivat jatkossa itse järjestämiensä palveluiden hankkimisesta."

Lakiin elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksista on ehdotettu kirjausta KEHA-keskuksen tehtävistä: "antaa työvoimaviranomaisille oikeudellista neuvontaa työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (/), työttömyysturvalain, vuorotteluvapaalain (1305/2002) ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) toimeenpanossa". Esityksessä ei kuitenkaan mainita ELY-keskusten oikeudellista neuvontaa. Esimerkiksi kotoutumiseen liittyvissä asioissa ELY-keskuksilla lienee jatkossakin oikeudellisen neuvonnan tarve.

Hankinta-asioissa ELY-keskusten oikeudellisen tuen tarve poistuu kun TE-palveluhankinnat siirtyvät ELY-keskuksilta kunnille. Esityksessä ei ole arvioitu sen vaikutuksia, että tällä hetkellä TE-palveluhankintoihin liittyvän oikeudellisen tuen ja hankintojen valtakunnallinen kehittämisen hyödyt menetetäisiin, mikäli näitä tehtäviä ei enää hoidettaisi KEHA-keskuksessa. Mikäli mainitut TE-palveluhankintoihin tehtävät siirtyisivät hajautetusti työvoimaviranomaisille, käytännöt tulevat eriytymään alueittain. Valtakunnallinen neuvonta ja kehittäminen työvoimapalvelujen hankinta-asioissa on pitänyt sisällään muun muassa koulutuksen järjestämisestä sekä valtakunnallisten sopimus pohjien ja tietosisältöjen ylläpitämistä.

8.11.2022

Yllä esiin nostetussa kirjauksessa ei myöskään huomioida KEHA-keskuksen oikeudellisen tuen tarvetta, eikä hallituksen esityksessä kuvata KEHA-keskukseen sijoittuvan oikeudellisen tuen laajuutta. Tällä hetkellä Oikeudelliset palvelut antaa oikeudellista neuvontaa KEHA-keskukselle mm. osaamisen kehittämisen-, tietojärjestelmäkehittämisen- ja viestinnän tueksi. Huomioon ottaen KEHA-keskuksen muuttuvat tehtävät, 1.1.2025 KEHA-keskuksella saattaa olla myös uusia oikeudellisen tuen tarpeita.

Vaikutukset henkilöstöön

Oikeudelliset palvelut on hallituksen esityksen luonnosvaiheen lausuntokieroksella todennut, että "esityksessä tulisi kuvata TE-hallinnon oikeudellisen tuen tehtävät ja arvioida kaavailtujen muutosten resurssivaikutukset."

Eduskunnalle annetussa esityksessä TE-hallinnon oikeudellisen tuen tehtäviä on täsmennetty joltain osin. Kuitenkin esimerkiksi esityksen kohdassa 4.2.3.5 Vaikutukset julkisen työvoima- ja yrityspalvelun henkilöstöön sivulla 183 esitettyssä taulukossa TE-hallinnon oikeudellisen tuen henkilötövuosimääräksi on merkitty 7htv. Oikeudelliset palvelut tuo esiin, että TE-hallinnon oikeudellisen tuen KEHA-keskukselle siirtyvä henkilöresurssi tulisi vielä täsmentää. Nykyisellään oikeudellisen tuen resurssi on 4htv vakituista lakimiestehtävää ja 9htv määräaikaista tehtävää.

Palkkaturvatehtävien osalta siirtyvien tehtävien henkilötövuosien määrä on merkitty 36 htv, kun tosiasiaassa tehtäviä hoidetaan 32 henkilötövuoden resurssilla.

3. Ohjaus ja valvonta

Ohjauksen suhteen toimintaympäristö muuttuisi merkittävästi nykyisestä. Valtiolla ei olisi nykyisenkaltaista ohjaavaa roolia suhteessa kuntiin (vrt. TE-toimistot). Oikeudelliset palvelut - yksikön näkemyksen mukaan ohjauksella ja valvonnalla on tietty riippuvuussuhde toisiinsa. Löyhemmän ohjauksen toimintaympäristössä valvonnan tulisi toimia tehokkaasti. Valvontatehtävää on kaavailtu aluehallintoviraston hoidettavaksi ja tehtävän resursointia on tarkasteltu esitysluonnoksessa. Aluehallintoviraston tulisi kyetä kymmenen henkilötövuoden resurssilla valvomaan kuntien toimintaa valtakunnallisesti. Valtion tiedolla johtamisen ja erilaisten tukipalveluiden (esim. osaamisen kehittämisen tuki, neuvontapalvelut jne) eivät ole esityksen perusteella yksityiskohtaisesti jäsennettävissä. Toimivilla valtion tukipalveluilla pystyttäisiin paitsi tukemaan kuntien työllisyyspalveluiden järjestämistä, myös osaltaan turvaamaan muun muassa kansalaisten yhdenvertaisuutta, tulkintalinjien yhdenmukaisuutta ja oikeusvarmuutta. Valtion keinot puuttua mahdollisiin kuntien työllisyydenhoidon puutteisiin, ovat esitysluonnoksen mukaan monelta osin jälkikäteisiä ja toimiessaankin vaikuttavat viiveellä. Huomioon ottaen, että esimerkiksi seurannan keinot ja välineet eivät ole vielä tarkentuneet ja erilaisten valtion tukitehtävien rooli ja laajuus ovat

8.11.2022

esitysluonnoksessa määrittelemättä, valtion kokonaisvastuun toimivuutta on vaikea arvioida.

Mitä tulee valvontatehtävään, se on myös aluehallintovirastolle uudenlainen tehtävä, jonka osalta tulisi turvata paitsi riittävä henkilöresurssi myös tarvittava osaaminen työllisyyspalveluista ja työttömyysturvasta (ml. kotoutujat ja ulkomaalaislaki).

4. Aikataulu

Oikeudelliset palvelut kiinnittää huomiota hankkeen aikataulun kireyteen. Toimeenpanon valmistelu on käynnistetty, mutta uudistuksen merkityksellisyyden, laajuuden ja monitahoisten vaikutusten vuoksi valmisteluaikataulu on tiukka.

Erityisenä huomioitavana seikkana Oikeudelliset palvelut nostaa esiin TE-palveluhankintoja koskevien sopimusten siirtoon liittyvät aikataulupaineet. Työllisyysalueet ovat esityksen mukaan tiedossa vuoden 2023 loppupuolella. TE-palveluhankintojen näkökulmasta neuvottelut ja sopiminen palveluhankinnoissa pitäisi saada käyntiin heti alkuvuodesta 2024, jotta pystytään turvaamaan palveluiden jatkuvuutta ja estämään katkot työvoimapalvelujen saatavuudessa.

5. Muita huomioita

Luvussa 6 säädetään tieto- ja neuvontapalveluista, asiantuntija-arvioinneista, ammatinvalinnan- ja uraohjauksesta sekä valmennuksesta ja kokeilusta.

Ehdotetun 60 §:n-mukaan työvoimaviranomainen huolehtii ryhmävastuuvakuutuksen. Huomioiden työvoimaviranomaisen määritelmä tämä tarkoittaa, että eri alueilla on erilaiset ryhmävastuuvakuutukset ja tämä voi johtaa erilaisiin vakuutuksien sisältöihin. Jos halutaan, että eri alueilla on sama/samankaltainen ryhmävastuuvakuutus, tulee säätää vähimmäisvaatimukset tässä tarkoitettulle ryhmävastuuvakuutukselle. Mikäli vähimmäisvaatimuksia ei ole säädetty, on riskinä, että jollain työvoimaviranomaisella on laajempi korvauspuoli kuin toisella, jolloin asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu eri alueilla ei toteudu.

Luvussa 7 säädettäisiin työvoimakoulutuksesta.

Ehdotetun työvoimapalvelujen järjestämisestä annetun lain 7 luvun 2 §:ssä säädetään työvoimakoulutuksen yhteishankinnasta. Oikeudelliset palvelut nostaa esiin, että voisi olla tarpeen tarkistaa termin *yhteishankinta* käyttöä

8.11.2022

tässä yhteydessä, sillä hankintalain 3 luvussa säädetään *yhteishankinnoista*, joilla tarkoitetaan mm. hankintojen tekemistä yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa. Käytännössä termin käyttö on jo aiheuttanut sekaannuksia TE-hallinnon ulkopuolisissa toimijoissa.

Ehdotetun työvoimapalvelujen järjestämisestä annetun lain 7 luvun 3 §:n opiskelijavalintaa koskevaan säännökseen on tarkennettu keitä yhteishankinnan yhteydessä toteutettavassa opiskelijavalinnassa voisi olla paikalla läsnä. Tätä tarkennusta pidetään tärkeänä, mutta sitä tulisi tarkastella ja perustella suhteessa tietosuojalainsäädäntöön, tässä esityksessä ehdotettuihin tiedonsaantioikeuksiin ja opiskelijan asemaan.

Koska työhallinnon asiakkuus on julkisuuslain nojalla salassa pidettävä tieto, tulisi myös tietojenluovuttamisesta säätää lailla. Muutoin tämä johtanee tilanteeseen, jossa hakijalta tulisi kysyä suostumus ulkopuolisten läsnäoloon ja tietojen luovuttamiseen näille tahoille. Jos suostumusta ei annettaisi, opiskelijat joutuisivat keskenään eriarvoiseen asemaan.

7 luvun 7 §:n mukaan työvoimaviranomainen huolehtii ryhmävastuuvakuutuksen. Huomioiden työvoimaviranomaisen määritelmän tämä tarkoittaa, että eri alueilla on erilaiset ryhmävastuuvakuutukset ja tämä voi johtaa erilaisiin vakuutuksien sisältöihin. Jos halutaan, että eri alueilla on sama/samankaltainen ryhmävastuuvakuutus, tulee säätää vähimmäisvaatimukset ryhmävastuuvakuutukselle. Tämä on myös yhdenvertaisuuskysymys asiakkaiden näkökulmasta.

Luvussa 10 säädettäisiin työnantajalle myönnettävistä tuista (palkkatuki, 55-vuotta täyttäneiden työllistämistuki, työolosuhteiden järjestelytuki)

Lausuntopalautteiden kohdassa 6.5 Palvelut on kirjoitettu: "Lausuntopalautteesta johtuen hallituksen esitykseen tehtiin muutos, joka mahdollistaa palkkatuen myöntämisen kunnissa samoilla ehdoilla kuin muillakin työnantajilla ja kunnat toimivat myöntäjinä. Palkkatuen myöntämisen kehitystä tullaan erityisesti seuraamaan alueellisissa yhteistyö- ja arviointikeskusteluissa." Nyt siis lain 83 §:n 1 momentissa määriteltyihin työnantajiiin, joille palkkatukea voitaisiin myöntää, kuuluisivat myös kunnat, kuntayhtymät ja näiden sidosyksiköt. Palkkatukea voitaisiin myöntää näille tahoille samoin ehdoin kuin muillekin työnantajille. Oikeudelliset palvelut pitää kuntien mahdollisuutta myöntää palkkatukea itselleen ongelmallisena hallintolain esteellisyysnäkökulmasta (HL 28 §).

Luvussa 13 säädettäisiin asiakastietojen käsittelystä ja valtakunnallisesta tietojärjestelmäpalvelusta

Ehdotetussa 117 §:ssä säädettäisiin työvoimakoulutuksen opiskelijavalintaa koskevasta tiedonsaantioikeudesta. Huomioitava on se, että opiskelijavalinta-asiakirjat hakemuksineen saattavat sisältää erityisiä henkilötietoja, kuten terveystietoja. Ehdotetun 116 §:n 4 momentin mukaisesti asiakkaan

8.11.2022

terveydentilaa koskevien tietojen luovuttaminen palveluntuottajalle on mahdollista vain, jos asiakas antaa tietojen luovuttamiseen yksilöidyn kirjallisen suostumuksen. Myös 117 §:ssä olisi syytä harkita suoja-toimena asiakkaan suostumusta, jotta terveystietoja voitaisiin luovuttaa sellaiselle valintaryhmän jäsenelle, joka ei ole työvoimaviranomaisen palveluksessa.

Ehdotetun 118 §:n 5 momentin mukaan työnantajalla olisi oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta työvoimaviranomaiselta työ- ja virkasuhdetta koskevissa laeissa säädetyn irtisanotun työntekijän, virkamiehen ja viranhaltijan takaisin ottamista koskevan velvollisuuden täyttämiseksi tieto siitä, onko työnantajan yksilöimä henkilö työnhakijana työvoimaviranomaisessa. Käytännössä tietopyyntöön vastaaminen edellyttäisi työvoimaviranomaisen mahdollisuutta päästä käsiksi myös toisten työvoimaviranomaisten asiakkaiden tietoihin, sillä työnantajan ei voisi olettaa tietävän, minkä työvoimaviranomaisen asiakkaana henkilö olisi.

Tulkinnanvaraista on, mitä ehdotetussa 121 §:ssä käytännössä tarkoitetaan esimerkiksi tiedoilla, jotka ovat tarpeen ”tilastointia tai tiedolla johtamista varten”, jotka tulisi tallentaa valtakunnalliseen tietovarastoon. Ehdotettu 121 § jättää tulkinnanvaraiseksi, mitä tietoja tallentamisvelvollisuus lopulta koskee, joten tallennettavista tiedoista on syytä vähintäänkin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säätää.

Ehdotettua 121 §:ää voisi olla syytä tarkentaa myös henkilötietojen tallentamisen osalta säätämällä siitä, ettei henkilötietoja tule tallettaa laajemmin kuin mitä 114 §:ssä säädetään. 121 §:n 2 momentin mukaisesti 1 momentissa tarkoitettuja valtakunnalliseen tietovarastoon talletettavia tietoja olisivat ainakin 114 §:ssä tarkoitetut tiedot. Pykälän perusteluista olisi kuitenkin ymmärrettävissä, että henkilötietoja ei tulisi käsitellä laajemmin kuin mitä 114 §:ssä säädetään ja että asetuksenantovaltuus koskisi vain muita kuin henkilötietoja, joten lain sanamuotoa olisi tältä osin syytä terävöittää.

Laki palkkaturvalain muuttamisesta ja laki merimiesten palkkaturvalain muuttamisesta

Ehdotettujen palkkaturvalain 10 § ja merimiesten palkkaturvalain 9 §:n mukaan hakemus on toimitettava kehittämis- ja hallintokeskukseen tai sille kunnan tai kuntayhtymän viranomaiselle, joka vastaa julkisten työvoimapalveluiden järjestämisestä. Oikeudelliset palvelut katsoo, että ehdotetun pykälän sanamuoto tällaisenaan aiheuttaa palkkaturvan hakijoiden oikeusturvan ja yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta muutosta nykytilaan siinä, miten KEHA-keskuksen toimipisteet tulevat tosiasiasa olemaan kansalaisten löydettävissä. KEHA-keskuksen toimipisteet sijaitsevat nykyisin pitkälti ELY-keskusten yhteydessä ja kansalaisen voi olla haastavaa siten löytää nimenomaisesti KEHA-keskuksen toimipistettä. Vaihtoehtona voisi olla se, että hakemukset voisi edelleen jatkossa jättää lisäksi ELY-keskuksiin.

8.11.2022

Laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä

Esityksen mukaan asiakas voi ohjautua monialaiseen palveluun jo asiakkuuden alkuvaiheessa. Oikeudelliset palvelut esittää, että voisi olla syytä arvioida viittauksen tarpeellisuutta lakiin työvoimapalvelujen järjestämisestä, jossa säädetään aikarajoista työnhakukeskustelujen ja täydentävien työnhakukeskustelujen järjestämisestä, jotta työnhakijan palveluprosessiin ei tule viiveitä.

Oikeudelliset palvelut -yksikön päällikkö Raisa Erma