

Eduskunnan hallintovaliokunnan asiantuntijakuuleminen 25.1.2023 / HE
207/2022 vp

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki työvoimapalveluiden järjestämisestä ja laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä. Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta ja laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta kumottaisiin. Lisäksi esityksessä muutettaisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annettua lakia, kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia, työttömyysturvalakia, työttömyysetuuk-sien rahoituksesta annettua lakia, työttömyyskassalakia, ulkomaalaislakia, valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028 an-nettu lakia, palkkaturvalakia, merimiesten palkkaturvalakia, ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia sekä eräitä muita lakeja.

Julkisten työvoimapalvelujen järjestämisvastuuta esitetään siirrettäväksi valtiolta kunnille. Kunnat voisivat järjestää työvoimapalvelut itsenäisesti tai niiden tulisi palveluiden järjestämiseksi muodostaa työllisyysalue. Työllisyysalueen kuntien tulisi siirtää järjestämisvastuu joko vastuukunnalle tai kuntayhtymälle.

Valtiolla olisi viimekätinen vastuu työvoimapalvelujärjestelmän valtakunnallisesta toimivuudesta.

Kunnille siirtyvät julkiset työvoimapalvelut vastaisivat pääosin työ- ja elinkeinotoimiston nykyisin tarjoamia työvoima- ja yrityspalveluja. Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä sisältäisi yleiset säännökset työvoimapalveluiden järjestämisestä ja tarjoamisesta asiakkaalle sekä työvoimapalveluiden järjestämiseen liittyvästä valtionosuusrahoituksesta, säännökset kunnan järjestämisvastuusta sekä säännökset julkisten työvoimapalveluiden ohjauksesta ja valvonnasta. Laki sisältäisi myös säännökset työnhakijan palveluprosessista ja julkisista työvoimapalveluista sekä niihin liittyvistä tehtävistä.

Aluehallintovirasto valvoisi työvoimaviranomaisia ja työvoimaviranomaisten toiminnan lainmukaisuutta julkisten työvoimapalveluiden ja niihin liittyvien tehtävien osalta. Aluehallintovirastolla olisi toimivalta suorittaa valvontaa myös omasta aloitteestaan. Laissa työvoimapalveluiden järjestämisestä säädettäisiin toimista, joihin aluehallintovirasto voisi ryhtyä valvonnan perusteella. Valvontatehtävä on tarkoitus keskittää yhdelle aluehallintovirastolle.

Työttömyysturvalaissa esitetään säädettäväksi työvoimaviranomaiselle ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuskelle säädettyjen tehtävien valvonnasta. Valvontaan sovellettaisiin, mitä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 25 ja 26 §:ssä säädetään. Valvonta olisi siten aluehallintoviraston tehtävä.

Nykytila ja sen arviointi

Työllisyyden kuntakokeilujen valvonta

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto valvoo lain työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta (1269/2020, jäljempänä kuntakokeilulaki) 22 §:n mukaisesti työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämistä kaikissa kokeiluun osallistuvissa kunnissa. Laillisuusvalvonnalla pyritään varmistamaan kuntakokeilun asiakkaille erityisesti yhdenvertainen toimeentulon turva ja palvelujen saatavuus, yksityiselämän suoja sekä kielellisten oikeuksien toteutuminen. Valvonnan tavoitteena on lainmukaisen ja yhtenäisen ratkaisulinjan noudattaminen kuntakokeilussa.

Työllisyyden kuntakokeilun laillisuusvalvonta käsittää kokeilualueen kuntien hoitamat työvoimapalvelut sekä niihin liittyvät työttömyysturva-asiat. Valvonta käsittää myös kuntouttavan työtoiminnan sekä monialaisen työllistymistä edistävän yhteispalvelun siltä osin, kun kysymys on myös kokeilualueen kuntien hoitamista työllisyyspalveluista ja työttömyysturvasta. Työttömyysturva on perustuslain 19 §:n mukaista perustoimeentulon turvaa, jolla toteutetaan lailla säädetty perusoikeus.

Aluehallintoviraston valvonta on suunnitelmaperusteista ja reaktiivista. Reaktiivinen valvonta sisältää kanteluiden tutkimisen sekä muut yhteydenotot. Suunnitelmaperusteinen valvonta on aktiivista, riskiperusteista ja valvontasuunnitelmaan perustuvaa valvontaa, johon voi sisältyä myös tarkastuskäyntejä.

Työllisyyden kuntakokeilun laillisuusvalvonta on painottunut reaktiiviseen eli jälkikäteiseen valvontaan, koska valvontaan osoitettu henkilöresurssi on ollut riittämätön suunnitelmaperusteisen valvonnan toteuttamiseksi. Myöskään kaikkia tietoon tulleita epäkohtia ei ole voitu ottaa valvontaan.

Toteutettu kanteluiden käsittely on kuitenkin sisältynyt laajempaa ohjausta ja päätöksistä on laadittu myös julkisia lyhennelmiä sekä lähetetty ohjauskirjeitä kaikille kokeiluun osallistuville kunnille.

Kanteluasiat, jotka ovat pääsääntöisesti kokeilualueen kunnan asiakkaan vireille saattamia, käsitellään hallintolain (434/2003) 8 a luvussa säädetyn mukaisesti. Valvovana viranomaisena aluehallintovirasto ryhtyy niihin toimenpiteisiin, joihin se hallintokantelun perusteella katsoo olevan aihetta.

Reaktiivisella valvonnalla on tärkeä rooli työnhakijoiden oikeuksien viime-sijaisena turvaamiskeinona ja tiedonlähteenä jälkikäteisen valvonnan osalta. Jälkikäteisvalvonnan asioiden selvittämisellä voidaan estää ennalta toimeentulon turvan vaarantumista, esimerkiksi puuttumalla lainmukaisten määräaikojen noudattamatta jättämiseen tai niiden ylityksiin. Yksittäistä asiakasta koskevien kanteluasioiden selvittämisellä voidaan saada laajempaa vaikuttavuutta sekä ehkäistä mahdollisten samanlaisten tapahtumien toistumista antamalla havaintojen perusteella ohjausta kaikille osallistuville kunnille.

Kuntakokeiluun siirrettyyn asiakasmäärään sekä aluehallintoviraston tietoon tulleeisiin epäkohtiin verrattuna kanteluasioita tuli ensimmäisenä toimintavuotena 2021 vähän. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan syynä tähän oli mm. kokeiluun siirrettyjen asiakasryhmien haasteet omien oikeuksiensa hakemisessa varsinkin kantelun tekemisen kautta sekä myös epätietoisuus kantelun tekemisen mahdollisuudesta. Osalle asiakkaista myös riittää yhteydenotto puhelimitse sekä keskustelun aikana annettava ohjaus. Vireille tulleiden kanteluasioiden määrä on kuitenkin vuonna 2022 ollut huomattavassa kasvussa ja kasvaa edelleen. Ensimmäiseen toimintavuoteen verrattuna vuonna 2022 aluehallintovirastoon saapui kolminkertainen määrä kanteluasioita.

Kuntakokeilulain 22 §:n perusteella aluehallintoviraston valvonta on lähtökohtaisesti valvontasuunnitelmaan perustuvaa aktiivista ja riskiperusteista valvontaa, johon voi sisältyä myös tarkastuskäyntejä kokeilukuntiin. Kuntakokeiluille laaditun valvontasuunnitelman mukaisesti valvontaa suunnataan palveluihin, joiden saatavuudessa, laadussa tai oikea-aikaisuudessa on aluehallintoviraston käsityksen mukaan vakavimpia puutteita. Valvonnan tavoitteet on huomioitu myös kantelujen käsittelyssä.

Keskeiset ehdotukset

Työvoimapalveluiden ohjaus ja valvonta

Aluehallintovirasto kannattaa ja pitää perusteltuna esitystä valvontaviranomaisesta, jonka tehtävänä on työvoimaviranomaisten toiminnan ja työvoimaviranomaisen järjestämisvastuulle kuuluvien palvelujen lainmukaisuuden valvonta. Koska kyseessä on asiakkaiden perusoikeuksiin liittyvien oikeuksien toteutuminen, on tärkeää, että työvoimaviranomaisten toimintaa voidaan toisaalta ohjata ennakollisesti mutta myös valvoa jälkikäteisesti riittävän tehokkailla toimilla. Tällä mahdollistetaan asiakkaiden yhdenvertaisuus ja yhtenäisen ratkaisulinjan noudattaminen.

Valvonnan tulee painottua viranomaisaloitteeseen valvontaan eli valvonnan johto tulee olla viranomaisella. Ilmiöt valvontaan saadaan esimerkiksi kanteluasioista, mediasta, viranomaisten tietoa-aineistoista sekä ohjaavalta ministeriöltä. Aluehallintovirasto näkee suunnitelmaperusteisen valvonnan vaikuttavampana kuin kanteluasioiden käsittely tai reaktiivinen valvonta.

Aikaisempien kuntakokeilujen osalta on tunnistettu asiakkaiden yhdenvertaisuuden toteutumisen seurannan ja valvonnan tarve, jotta riskit yhdenvertaisen palvelun epäonnistumisessa eivät vaaranna asiakkaiden perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista. Jos yksittäisen työvoimaviranomaisen kyky järjestää työvoimapalveluita vaarantuisi tai palveluiden järjestämisessä ei kyettäisi takaamaan riittävää tasoa tai ylipäättänsä lakisääteistä palvelua, olisi sillä vaikutuksia yhdenvertaisuuteen tai perusoikeuksien toteutumiseen, mikä edellyttäisi valvontaviranomaisen toimia.

Valvonta tulee toteuttaa vaikuttavasti, jotta kansalaisten oikeusturva toteutuu myös sellaisissa kunnissa, joissa palveluiden järjestämisessä on suurimpia haasteita. Jos laissa tarkoitetut työvoimapalvelut eivät toteudu lainmukaisesti, on vaarana, että asiakkaiden perusoikeudet eivät toteudu ja heidän toimeentulonsa heikentyy. Työttömyysetuus on ensisijainen etuus suhteessa toimeentulotukeen, eikä asiakkaiden tule perusteettomasti päätyä Kansaneläkelaitoksen myöntämän toimeentulotuen piiriin.

Työvoimaviranomaisten valvontaa esitetään aluehallintoviraston tehtäväksi. Valvontatehtävä olisi aluehallintoviraston hallinnonalalla täysin uusi, mutta se soveltuu hyvin aluehallintoviraston tehtäväkenttään. Aluehallintovirastot tekevät vastaavaa valvontaa sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonaloilla. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto valvoo valtakunnallisesti keskitysti kaikkia työllisyyden edistämisen kuntakokeiluja.

Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan valvonnan tavoitteiden tulee olla yhdenmukaisia työllisyyden edistämisen valtakunnallisten tavoitteiden

kanssa ja tukea julkisen työvoimapalvelujärjestelmän toimivuutta. Tämän vuoksi yhteistyö ja koordinaatio kaikkien työvoimapalvelujen järjestämiseen osallistuvien ja niistä vastaavien toimijoiden kanssa ja välillä on tärkeää.

Toimivalta

Aluehallintovirasto kannattaa esitettyä toimivallan laajuutta valvoa kuntien ja kuntayhtymien järjestämien työvoimapalveluiden ja niihin liittyvien tehtävien lainmukaisuutta. Uhkasakkomahdollisuuden säätäminen tehostaa valvontaa sekä lisää valvonnan vaikuttavuutta.

Työttömyysturvalaissa säädettäväksi esitetty työvoimaviranomaisen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksen työttömyysturvatehtäviä koskeva valvonta sopii aluehallintoviraston tekemään valvontaan. Tämä poistaisi haasteelliset toimivaltaiseen viranomaiseen liittyvät rajanvedot, joita on jouduttu tekemään työllisyyden kuntakokeiluja koskevan valvonnan yhteydessä.

Aluehallintovirasto katsoo, että laajan ja vaativan valvontatehtävän tuloksellinen hoitaminen edellyttää riittäviä tiedonsaantioikeuksia sekä myös pääsyä työvoimapalvelujen valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin eli valtakunnalliseen tietovarantoon, asiakastietojärjestelmään ja palvelualueeseen. Käyttöoikeus valtakunnalliseen asiakastietojärjestelmään on välttämätön tehokkaan ja tuloksellisen valvonnan toteuttamiseksi.

Tiedolla johtamisen hyödyntämiseksi valvonnassa myös aluehallintovirastolla tulee olla pääsy elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksen tuottamaan tietoon kuten on esitetty.

Valvontatehtävä on tarkoitus keskittää yhdelle aluehallintovirastolle. Keskittäminen yhdelle virastolle varmistaa lainmukaisen ja yhtenäisen ratkaisulinjan noudattamisen, menettelytavat sekä ratkaisujen ja päätösten laadukkuuden. Lisäksi keskittämisellä voidaan varmistaa toiminnon tarkoituksenmukainen organisointi ja toiminnan tehokkuus sekä henkilöstön osaaminen. Aluehallintovirastossa on käytössä monipaikkainen työskentelymalli, jolla voidaan mahdollistaa myös aluetuntemus. Esityksessä on kyseessä mittava organisaatiouudistus ja valvottavien toimijoiden koko ja toimintaympäristö ovat hyvin erilaisia eri alueilla.

Pääasialliset vaikutukset

Valvonnan resurssi

Valvonnalla tulee olla riittävä resurssi, jotta riskit yhdenvertaisen palvelun epäonnistumisessa eivät vaaranna asiakkaiden perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista. Työvoimaviranomaisten toimintaa koskevasta valvonnasta tulisi aluehallintovirastolle uusi pysyvä tehtävä.

Työvoimaviranomaisten valvontaa suorittavalle aluehallintovirastolle on esitetty aiheutuvan noin kymmenen henkilötyövuoden lisäresurssin tarve, mistä aiheutuisi kustannuksia noin miljoona euroa vuosittain. Aluehallintovirasto pitää tätä noin kymmenen henkilötyövuoden resurssia lain voimaan tullessa hyvänä, mutta esitettyjen työvoimaviranomaisten määrään sekä valmiuteen järjestää työvoimapalvelut suhteutettuna esitetty valvontaresurssi jäänee riittämättömäksi. Lisäksi työttömyysturvalaissa säädettäväksi esitetyn työvoimaviranomaisen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskukselle työttömyysturvatehtäviä koskevan valvonnan osalta tulee huomioida aluehallintoviraston henkilöresurssin riittävyys.

Esityksestä jää epäselväksi, miten esitetty henkilöresurssi rahoitetaan. Valvontatehtävä edellyttää aluehallintovirastolle uutta rahoitusta, koska nykyisessä rahoituskehyksessä tehtävää ei huomioida eikä rahoituskehyksessä ole liikkumavaraa. Aluehallintovirasto katsoo, että tehtävälle tulisi perustaa aluehallintovirastoon uusi oma toiminto, jossa olisi osoitettu riittävä resurssi myös toiminnan johtamiselle, suunnittelulle ja viranomaisyhteistyölle.

Aluehallintovirasto esittää, että toimintoon tulee lisätä resurssia jo ennakollisesti, jotta toiminnon perustaminen ja suunnittelu sekä kokeiluun osallistuvien kuntien valvonta on mahdollista. Lisäksi on käynyt ilmi, että tehtävään sopivia asiantuntijoita ei ole helppo rekrytoida, koska alan asiantuntijoita ei ole. Käytännössä asiantuntijat joutuvat perehtymään työhön pitkälti työssä oppimisen kautta ja toiminnon asiantuntemusta joudutaan kasvattamaan oppimisen kautta. Aluehallintovirastoissa ei ole tällä hetkellä muita työvoimapalveluiden asiantuntijoita kuin mitä on rekrytoitu kuntakokeilujen valvontaan.

Valvontatehtävän resurssia tulee tarkastella säännöllisesti myös pidemmällä tähtäyksellä. Koska kyseessä on uusi toiminto ja valvottava kokonaisuus on laaja, ei ole heti mahdollista tietää, kuinka paljon tehtävän hoitaminen tulee todellisuudessa edellyttämään resurssia, jotta kansalaisten perusoikeuksien turvaamisen voidaan katsoa olevan riittävällä tasolla. Tämä riippuu myös valvonnalle asetettavista tulostavoitteista.

Säännöskohtaiset perustelut

Laki työvoimapalvelujen järjestämisestä

Lain työvoimapalveluiden järjestämisestä 3 luvun 25 §:ssä säädettäisiin valvonnasta. Säännöksen otsikko on yhdenmukainen muiden hallinnonalojen vastaavien valvontaa koskevien säädösten kanssa ja kuvaa aluehallintoviraston tekemää valvontaa, koska valvonnan on tarkoitus pitää sisällään muutakin kuin kanteluasioiden käsittelyä.

Aluehallintovirasto esittää, että 25 §:ssä todettaisiin, että aluehallintovirasto valvoo ja ohjaa tässä laissa työvoimaviranomaiselle säädettyjen tehtävien ja julkisten työvoimapalveluiden lainmukaisuutta. Säännöksen tekstin muotoilu tulisi olla väljempi, koska valvonnan sisältö on vielä täsmentymätöntä ja kanteluiden käsittelemisen mainitseminen kyseisessä momentissa korostaa yhtä valvonnan menettelyä turhaan. Viranomaisvalvonta sisältää aina ohjausta, joten siitä olisi hyvä olla maininta säännöksessä. Aluehallintovirasto toteaa, että ohjaaminen tarkoittaisi tässä esimerkiksi ohjauskirjeiden lähettämistä valvonnassa havaittujen epäkohtien perusteella sekä päätöslyhennelmien julkaisemista.

Valvontaviranomainen ei käytännössä pysty puuttumaan resurssien puitteissa jokaiseen havaittuun epäkohtaan, eikä jokaisen epäkohdan käsitteleminen välttämättä edes olisi tarkoituksenmukaista ja tuloksellista. Aluehallintoviraston käsityksen mukaan valvontaviranomaisella on myös ilman lain nimenomaista säännöstä laaja harkintavalta valvonnan sisällön rajaamisessa. Selkeyden vuoksi aluehallintovirasto esittää, että valvontaa koskevaan 25 §:ään kuitenkin lisättäisiin uusi kohta, jossa todettaisiin aluehallintoviraston toimivalta rajata asioiden käsiteltäviä asioita ja käyttää laajaa harkintaa käsittelyssä. Vastaava säädös on hallintolaissa kanteluiden käsittelyn osalta 53 b §. Valvontaviranomainen ryhtyisi tietoonsa tulleen valvonta-asian perusteella niihin toimenpiteisiin, joihin ne asiakkaiden oikeusturvan varmistamisen tai lain noudattamisen kannalta katsoo olevan aiheetta. Valvontaan liittyvät toimenpiteet voidaan asettaa kiireellisyys- ja tarkeysjärjestykseen asiakkaiden oikeusturvan tai muiden seikkojen niin edellyttäessä.

Aluehallintovirasto esittää, että 25 §:ään lisättäisiin selkeyden vuoksi vielä myös määräys työvoimaviranomaisen velvollisuudesta toimittaa valvontaviranomaiselle tämän lain ohjaus- ja valvontatehtävän toteuttamiseksi välttämättömät tiedot ja selvitykset. Tämä selkeyttäisi tilanteita, jos pyydettyjen selvitysten saamisessa kunnalta tai kuntayhtymältä olisi viivettä tai laiminlyöntejä.



Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan lain säännöksissä on selkeämpää puhua pelkästään valvonnasta. Lain 3 luvun 25 ja 26 §:ssä käytetty termi *oma-aloitteinen valvonta* kuulostaa vieraalle ja sen merkitys jää epäselväksi. Epäselväksi myös jää, minkälaisista asioista 25 §:n 3 momentin mukaisesti voitaisiin säätää valtioneuvoston asetuksella valvonnan ja tarkastusten osalta.

Lain 3 luvun 26 §:n otsikko tulisi olla *Valvonnan seuraamukset*. 26 §:n osalta aluehallintovirasto esittää harkittavaksi, että sen sisältö jaettaisiin selkeyden vuoksi kahteen eri säännökseen. Hallinnollinen ohjaus (käsityksen ilmaisu, huomion kiinnittäminen ja huomautus) voisi olla omassa pykälässään sekä määräys ja uhkasakko voisivat olla omassa pykälässään.

Aluehallintoviraston katsoo, että esitetyt valvonnan keinot ovat riittävät valvonnan tavoitteiden osalta. On erityisen tärkeää, että valvontaviranomaisella on mahdollisuus velvoittaa työvoimaviranomainen poistamaan puutteet tai korjaamaan epäkohdat myös sakon uhalla.

Johtajan sijaisena

Niina Siirilä

Johtava lakimies

Marjaana Sauvola-Lukkari

Tämä asiakirja on hyväksytty sähköisesti viimeiseltä sivulta ilmenevin tavoin.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
Postiosoite: PL 5, 13035 AVI
Puhelinvaihde: 0295 016 000
kirjaamo.lansi@avi.fi | www.avi.fi

Tämä asiakirja LSSAVI/984/2023 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument LSSAVI/984/2023 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Sauvola-Lukkari Marjaana 23.01.2023 09:04

Ratkaisija Siirilä Niina 23.01.2023 10:16