Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Perustuslakivaliokunnalle

Lausunto
5.6.2017

Perustuslakivaliokunnan asiantuntijakuuleminen 6.6.2017

HE 51/2017 vp - Hallituksen esitys laiksi julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden alueellista tarjoamista ja työelämäkokeilua koskevasta kokeilusta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi määräaikainen laki julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden alueellista tarjoamisesta ja työelämäkokeilua koskevasta kokeilusta.

Ehdotetun lain tavoitteena on vähentää pitkäaikaistyöttömyyttä sekä tukea maakuntamalliin siirtymistä kehittämällä työttömille tarjottavia palveluja, palveluyhdistelmiä ja palvelujen tuottamistapoja, jotka olisivat hyödynnettävissä maakuntamallissa.

Ehdotetun lain mukaan kokeilussa mukana olevat 23 kuntaa vastaisivat viidellä kokeilualueella (Satakunta, Varsinais-Suomi, Pirkanmaa, Pohjois-Savo, Lappi) julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden tarjoamisesta kokeilun asiakaskohderyhmälle. Kunta vastaisi asiakkaan palveluprosessista mukaan lukien asiakkaiden ohjaaminen palveluihin. Kunta vastaisi kokeilualueilla myös työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun tarjoamisesta, aktivointisuunnittelusta ja kotouttamisesta.

Esityksessä ehdotetaan, että neljässä kunnassa (Pori, Kuopio, Siilinjärvi, Tuusniemi) kuntouttava työtoiminta korvattaisiin työelämävalmiuksia kehittävällä työelämäkokeilulla. Tavoitteena on kokeilla palvelua, joka soveltuisi niille työttömille, jotka nyt jäävät julkisten työvoimapalvelujen ulkopuolelle sosiaalisten ja terveydellisten ongelmien takia. Työelämäkokeilun rinnalla voitaisiin lisäksi tarjota sosiaalihuoltolain mukaista sosiaalista kuntoutusta, jonka avulla voidaan parantaa henkilön toimintakykyä. Työelämäkokeilua järjestettäisiin kokeilualueilla kaikille niille työttömille, jotka kuuluisivat kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain piiriin. Työelämäkokeilun kohderyhmä olisi siten joillakin kokeilualueilla laajempi kuin kokeilun varsinainen asiakaskohderyhmä.

Suhde perustuslakiin

Esitys liittyy erityisesti yhdenvertaisuutta koskevaan perustuslain 6 §:ään sekä perustuslain 18 §:n 2 momentissa säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvamaan jokaiselle oikeus työhön.

Perustuslain 6 §:n mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuutta koskeva säännös ei estä erilaista kohtelua henkilöön liittyvän syyn perusteella, mutta erojen on oltava perusteltavissa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävillä syillä. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä voidaan pitää sinänsä hyväksyttävänä.

Heikossa työmarkkina-asemassa olevat tarvitsevat yleensä tukea ja henkilökohtaista ohjausta työnhaussa. Kokeilun asiakaskohderyhmään kuuluisi erityisesti pidempään työttömänä olleita ja nuoria työttömiä työnhakijoita. Asiakaskohderyhmän määrittely pohjautuu arvioon sitä, että näi-

den asiakkaiden työllistymistä ei ole riittävästi voitu edistää nykyisessä palvelujärjestelmässä ja toimijoiden nykyisellä työnjaolla. Kokeilulla pyrittäisiin parantamaan erityisesti näiden heikossa työmarkkina-asemassa olevien asemaa ja olosuhteita (positiivinen erityiskohtelu).

Tarjolla olevat palvelut olisivat lähtökohtaisesti samat kaikille kokeilualueen työttömille riippumatta siitä, kuuluvatko he kokeilun asiakaskohderyhmään. Kokeilussa on tarkoitus lisätä erityisesti asiakaskohderyhmään kuuluvien henkilökohtaista asiakaspalvelua, mikä mahdollistaisi nykyistä paremmin asiakkaiden palvelutarpeiden kartoittamisen ja tarkoituksenmukaisten palvelujen ja palvelukokonaisuuksien suunnittelun ja tarjoamisen. Näin myös edistettäisiin asiakaskohderyhmään kuuluvien työnhakijoiden työllistymistä perustuslain 18 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Ehdotetussa laissa ei säädettäisi uusista työttömille tarjottavista julkisista työvoima- ja yrityspalveluista tai uusista velvoitteista työnhakijana. Kuntaa koskisivat julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tarjoamisessa samat velvoitteet kuin työ- ja elinkeinotoimistoa. Myös asiakkaan oikeudet ja velvollisuudet työnhakijana säilyisivät ennallaan. Oikeus työttömyysetuuteen määräytyisi samoin työttömyysturvalaissa säädetyin edellytyksin kokeilun piiriin kuuluvien ja muiden työnhakijoiden kohdalla.

Kahdella kokeilualueella kokeiltaisiin työelämäkokeilua kuntouttavan työtoiminnan korvaavana palveluna. Kokeilulla pyritään selvittämään, vastaisiko työelämäkokeilu kuntouttavaa työtoimintaa paremmin henkilöiden palvelutarpeisiin ja lisäisi heidän työllistymismahdollisuuksiaan.

Työelämäkokeilu ja siihen osallistuminen eroaisi joiltakin osin kuntouttavasta työtoiminnasta ja siihen osallistumisesta. Työelämäkokeilua saisi järjestää yrityksessä. Kesto kuitenkin rajattaisiin kuuteen kuukauteen. Työelämäkokeiluun sovellettaisiin samoja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädettyjä rajoituksia kuin työkokeiluun, mikä tarkoittaa, että työelämäkokeilua säädeltäisiin osin tarkemmin kuin kuntouttavaa työtoimintaa. Työelämäkokeiluun osallistuvalle ei maksettaisi erillisiä matkakorvauksia, mutta tarvittaessa niitä voitaisiin kunnan harkinnan mukaan korvata ehkäisevänä toimeentulotukena. Työelämäkokeilun ja kuntouttavan työtoiminnan välisiä erojen katsotaan olevan kohtuullisia ja hyväksyttäviä ottaen huomioon työelämäkokeilua koskevat tavoitteet.

Kokeiluhankkeita koskevat edellytykset

Perustuslakivaliokunta on kokeiluhankkeiden yhteydessä edellyttänyt, että:

- kokeilualueesta säädetään suoraan laissa,
- kokeilusäännöksille asetetaan voimassaolorajoitus siten, että ne ovat voimassa vain kokeiluun tarvittavan lyhyen ajan, ja
- kokeilun tulosten selvittäminen ja arviointi on järjestetty asianmukaisesti

Ehdotetussa laissa säädettäisiin kokeilussa mukana olevista alueista (2 §). Henkilö ei kuuluisi kokeilun piiriin suoraan asuinpaikkansa perusteella, vaan lisäksi hänen tulisi kuulua kokeilun asiakaskohderyhmään. Eri kokeilualueilla olisi erilaiset asiakaskohderyhmät, jotka olisi määritelty laissa (3 §). Kokeilualueella oleva työnhakija, joka ei kuuluisi kyseisen kokeilualueen asiakaskohderyhmään, olisi työ- ja elinkeinotoimiston asiakas. Ehdotetussa laissa säädettäisiin kokeilualueen kunnan toimivallasta ja sen rajoituksista julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tarjoamisessa.

Kokeilusäännösten esitetään tulevan voimaan 1.8.2017 ja olevan voimassa vuoden 2018 loppuun.

Kokeiluhankkeen toimeenpanon tueksi on huhtikuussa 2017 käynnistynyt valtioneuvoston kanslian rahoittama, marraskuun 2018 loppuun kestävä arviointi- ja toimintatutkimus (TEAS-tutkimus). Tutkimus toteutetaan kehittävän arvioinnin menetelmällä, mikä tarjoaa kokeiluhankkeille tukea ja mahdollistaa sen, että kokeilun toimenpiteiden tuloksia olisi käytettävissä jo ko-

keilun aikana. Arviointitutkimuksen avulla on tarkoitus tunnistaa kokeilussa käyttöön otettavia toimintamalleja, palveluja ja niiden tuottamistapoja, jotka olisivat hyödynnettävissä maakuntamallissa. Tarkoituksena on muodostaa tutkimukseen perustuva näkemys siitä, mitkä kokeilluista toimintamalleista olisi perusteltua ottaa laajempaan käyttöön vuonna 2019.

Henkilötietojen suoja

Perustuslain 10 §:ssä säädetään yksityiselämän suojasta. Jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa.

Kokeilun toimeenpanemiseksi kokeilualueen kunnan virkamiehet tarvitsisivat käyttöoikeuden työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmään. Käyttöoikeuden myöntämisestä säädettäisiin ehdotetun lain 21 §:ssä. Henkilötietojen käsittelyyn kokeilussa sovellettaisiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 luvun säännöksiä. Luvussa säädetään yksityiskohtaisesti henkilötietojen käsittelystä. Henkilötietojen suojan varmistamiseksi asiakastietojärjestelmän käyttöoikeutta rajattaisiin teknisesti siten, että kunnan virkamiehellä olisi pääsy ainoastaan kyseisellä kokeilualueella kokeilun piiriin kuuluvien asiakkaiden tietoihin.

Kuntien itsehallinto

Kunnille turvatusta itsehallinnosta johtuu, että perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista velvoitteista on säädettävä lailla. Julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden tarjoaminen on kunnalle uusi tehtävä, jonka kokeiluun hakeutuneet ja siihen valitut kunnat ovat vapaaehtoisesti ilmoittaneet haluavansa ottaa hoitaakseen tietyn kohderyhmän osalta. Kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen kuuluu kunnan lakisääteisiin tehtäviin. Kokeiluun hakeutuneista kunnista neljä on vapaaehtoisesti ilmoittanut haluavansa kokeilla kuntouttavaa työtoimintaa korvaavan työelämäkokeilun järjestämistä.

Pasi Järvinen
Lainsäädäntöjohtaja