Jaana Paanetoja
Oikeustieteen tohtori
Työ- ja sosiaalioikeuden dosentti, Lapin yliopisto
Työoikeuden dosentti, Itä-Suomen yliopisto 7.6.2017

LAUSUNTO

Lausunto Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä 51/2017 vp (laki julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden alueellista tarjoamista ja työelämäkokeilua koskevasta kokeilusta)

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksessä 51/2017 vp. Esitän valiokunnalle kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

Lain pääsisältö ja tavoite

Ehdotetun lain mukaan kokeilussa mukana olevat kunnat vastaisivat kokeilualueilla julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden tarjoamisesta kokeilun asiakaskohderyhmälle rajoitetun kokeilun ajan. Kokeilussa on tarkoitus kehittää työttömille tarjottavia työllistymistä tukevia palveluja ja palvelujen tuottamiseen liittyvä toimintamalleja. Pohjois-Savon ja Satakunnan kokeilualueella kuntouttava työtoiminta korvattaisiin työllistymistä tukevalla työelämäkokeilulla.

Kokeilusta säätäminen on ymmärrettävää ja sen tavoitteet ovat lähtökohtaisesti hyväksyttävät. Esitykseen sisältyy kuitenkin muutamia kohtia, joihin on syytä kiinnittää huomiota.

Suuret kokonaisuudet

Lain tavoitteeksi asetettua työllistymistä tukevien palveluiden ja palveluiden tuottamiseen liittyvien toimintamallien kehittämistä on vaikea havaita itse lakitekstistä.

Epäselväksi jää, miten varmistetaan kunnan henkilöstön riittävä tieto-taito hoitaa TE-toimistolle kuuluvia tehtäviä. Ehdotetun lain 26 §:n mukainen työ- ja elinkeinotoimiston virkamiehen siirtäminen työhön kokeilualueelle, ei voi olla ainoa ratkaisu riittävän osaamisen varmistamiseksi kunnissa.

Esitykseen sisältyy merkittävä muutos verrattuna nykyiseen kuntouttavaan työtoimintaan. Kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen yrityksissä on kielletty, kun sitä vastoin esitykseen sisältyvä kuntouttavan työtoiminnan korvaava työelämäkokeilu järjestettäisiin nimenomaan yrityksissä tai yksityisen elinkeinonharjoittajan toiminnassa. Asia voi olla ongelmallinen yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Vain muutamissa kunnissa ja niissäkin vain kokeilun kohderyhmään kuuluville työttömille voidaan järjestää työelämäkokeilua yrityksissä. Näin kokeilussa mukana olevan kunnan muut työttömät joutuvat eriarvoiseen asemaan, samoin kuin kokeilun ulkopuolella olevien kuntien työttömät. He joutuvat tyytymään kuntouttavaan työtoimintaan, jota ei siis saa järjestää yrityksessä. Se, missä toimintaa järjestetään, vaikuttaa olennaisesti sen sisältöön. Nimenomaan yrityksessä toteutettava työelämäkokeilu saattaa edistää työttömän työllistymistä paremmin kuin kunnan työpajassa tai vastaavassa suoritettava kuntouttava työtoiminta, ja voi näin ollen saattaa kokeiluun osallistuvan työttömän muita työttömiä parempaan asemaan.

Esitystä perustellaan sillä, että kohderyhmänä ovat heikossa työmarkkina-asemassa ja että tästä syystä vain heidän työllistymisensä edistäminen on perustuslain mukaista. Kun katsoo ehdotetun lain 3 §:n 1 momentin 4 ja 5 kohdan määrittelyjä kohderyhmistä, on vaikea päätellä, että juuri nämä henkilöt olisivat erityisen vaikeasti työllistettäviä. Kun päätelmä vaikeasta työllistymisestä perustuu kokeilualueiden näkemyksiin, olisi niitä kyettävä verifioimaan.

Työelämäkokeilu yrityksessä tai yksityisellä elinkeinonharjoittajalla ehdotetaan rajoitettavaksi kuuteen kuukauteen, vaikka työelämäkokeilun enimmäiskesto on 12 kuukautta. Jos työelämäkokeilu mainituissa kohteissa voidaan hyväksyä, olisi syytä miettiä kuuden kuukauden rajoituksen tarkoituksenmukaisuutta. Jos tavoitteena on työllistymisen edistäminen, voisi se puoltaa koko 12 kuukauden pituisen työelämäkokeilun sallimista yrityksessä / yksityisen elinkeinonharjoittajan toiminnassa.

Toinen eriarvoisuuteen liittyvä kysymys on kokeilualueen yritysten asemasta suhteessa muilla alueilla toimiviin yrityksiin. Yritys saattaa – ainakin teoriassa – saada työelämäkokeiluun osallistuvasta kilpailuetua, koska työpanoksesta ei makseta. Työn teettäminen saattaa näin ollen olla halvempaa kuin kilpailevilla yrityksillä. Tähän ei ole esityksessä kiinnitetty lainkaan huomiota.

Yksityiskohtaisia huomioita

1) Työelämäkokeilu

Työelämäkokeilun tarkoituksena on ehdotetun 15 §:n mukaan *selvittää ja edistää henkilön työkykyä ja työelämävalmiuksia sekä tukea hänen paluutaan työmarkkinoille*. Tarkoituksen muotoilu ei mielestäni ole onnistunut. Paluu työmarkkinoille -ilmaisu näyttäisi rajaavan työelämäkokeilun ulkopuolelle ne, jotka eivät vielä ole edes olleet työelämässä. Määrittelyssä olisi syytä näkyä työllistymisen edistäminen ja ylipäänsä työmarkkinoille pääsyn tukeminen.

Myös työkyky-ilmaisu herättää kysymyksen. Työkyvyllä tarkoitetaan yleistäen tasapainoa henkilön yksilöllisten edellytysten ja työn asettaminen vaatimusten kesken. On selvää, että työelämäkokeilulla voidaan pyrkiä selvittämään ja edistämään em. työkykyä. Sen ohella kysymyksessä olisi oltava myös muun muassa hankitun osaamisen käytännön harjoittelun mahdollistaminen ja työtaidon hankinta.

Työelämäkokeilun tarkoituksesta ehdotetaan säädettäväksi ylle lainatulla tavalla. Se, miten tarkoitus ja tavoite käytännössä toteutuvat, toisin sanoen, miten varmistetaan työelämäkokeilun ”oikea” sisältö, jää avoimeksi.

Vaikka ehdotuksessa viitataan työkokeilua koskeviin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 4 luvun 8 §:n säännökseen, olisi kokeilulaissa syytä vielä erikseen säätää siitä, että siinä tarkoitetussa työelämäkokeilussa ei synny työ- eikä virkasuhdetta järjestävään kuntaan tai työelämäkokeilun järjestäjään.

Ehdotetun lain 15 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 48) todetaan, että jos henkilö ei työ- ja toimintakykynsä asettamien rajoitusten vuoksi voisi osallistua työelämäkokeiluun työpaikalla, kunta voi ohjata henkilön sosiaalihuoltolain 17 §:n mukaiseen sosiaaliseen

kuntoutukseen. Tältä kohdin jää epäselväksi, miten työkykyä – joka siis ei yleensä ole selvitettävissä ennen työn tekemistä – selvitetään, ja millaiset työ- ja toimintakyvyn rajoitukset (ja missä vaiheessa) voivat johtaa siihen, että työelämäkokeilua ei järjestetäkään. Perustelujen mukaan työelämäkokeilun järjestäminen näyttäisi olevan harkinnanvaraista. Kokeilun epäämisen mahdollisuudesta ja perusteista olisi syytä säätää lakitekstissä – ei perusteluissa.

Kunnan sosiaalipalveluihin kuuluu sosiaalihuoltolain 27 e §:ssä säädetty työtoiminta. Tässä yhteydessä on kysyttävä, millaiseksi työelämäkokeilun ja työtoiminnan keskinäinen suhde on ajateltu. Lain perusteluissa ei mainita työtoimintaa eikä sitä, että henkilö voitaisiin ohjata sosiaalihuoltolain 27 e §:n mukaiseen työtoimintaan.

2) *Ehdotuksen 21 §*

Ehdotetussa lakitekstissä käytetään kunnan viranhaltijasta virheellisesti ilmaisua virkamies.[1]

3) Muutoksenhaku 24 §

Läpi esityksen päätöksentekijästä käytetään nimitystä kunta. Olisi tarkoituksenmukaista ehkä avata, mikä kunnan toimielin käytännössä päätökset tekee. Kunnan tekemiin päätöksiin ehdotetaan haettavan muutosta julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 14 luvun mukaisesti. Tässä kohdin olisi hyvä tuoda esille, miksi asiassa ei voida noudattaa kuntalain mukaista oikaisumenettelyä, joka saattaisi olla nopea keino korjata päätös.

4) Työ- ja elinkeinotoimiston virkamiehen siirtäminen kokeilualueille

Valtion virkamieslain 20 §:ää muutettiin 1.1.2017 lukien niin, että virkamies voidaan määräajaksi siirtää työskentelemään osin tai kokonaan toisen viraston toimivaltaan kuuluvissa tehtävissä tai muun työnantajan kuin valtion palveluksessa, kun siihen on viranomaisten tehtävien hoitamiseen perustuva erityinen syy tai jos siirto edistää virkamiehen ammattitaitoa taikka virkamiehen palvelussuhteen jatkumista tai virkamiehen työllistymistä. Siirto edellyttää virkamiehen ja vastaanottavan viraston tai työnantajan suostumusta.

[1] Ks. myös hallituksen esityksen s. 43.

Mainitun säännöksen nojalla ehdotetun lain 26 §:n mukaan työ- ja elinkeinotoimiston virkamies voidaan siirtää kokeilualueille. Virkamiehen toimivaltuudet eivät säily kuitenkaan täysin samanlaisena kuin ne olivat ennen siirtoa, sillä muun muassa työvoimapoliittisten lausuntojen antaminen kokeilualueella ei olisi mahdollista. Kysymys saattaa olla yhteistoimintaa edellyttävästä muutoksesta, ja toivottavaa olisi, että siirron edellytyksiä olisi käsitelty siitä näkökulmasta.

Kunnioittavasti

Jaana Paanetoja