Jaana Paanetoja
Oikeustieteen tohtori
Työ- ja sosiaalioikeuden dosentti, Lapin yliopisto
Työoikeuden dosentti,
Helsingin ja Itä-Suomen yliopisto 3.10.2018

LAUSUNTO

Lausunto Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä 62/2018 vp (hallituksen esitys eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi)

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksessä 62/2018 vp. Esitän valiokunnalle kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

1. *Tausta ja lausunnon kohde*

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia, lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annettua lakia, työttömyysturvalakia sekä kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia.

Merkittävin muutosesitys kohdistuu julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin, ja lausuntoni koskee pääosin vain mainittua esitystä.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia esitetään muutettavaksi niin, että myös palveluntuottajat voisivat työ- ja elinkeinoviranomaisten lisäksi hoitaa työnhakijan palveluprosessiin liittyviä tehtäviä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tai työ- ja elinkeinotoimisto voisi hankkia palveluntuottajilta palvelukokonaisuuksia, joissa palveluntuottaja hoitaisi työnhakijan haastattelun ja palvelutarpeen arvioinnin sekä laatisi työllistymissuunnitelman yhdessä työnhakijan kanssa. Palveluntuottaja voisi myös seurata sitä, miten työnhakija toteuttaa työllistymissuunnitelmaansa. Mahdollisten

työllistymissuunnitelman toteuttamiseen liittyvien laiminlyöntien vaikutuksen työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta selvittäisi ja ratkaisisi kuitenkin aina työ- ja elinkeinotoimisto.

Kysymys on siis siitä, että eräitä työhallinnon viranomaiselle kuuluvia tehtäviä voisi jatkossa hoitaa myös yksityiset palveluntuottajat (yhteisö, säätiö ja yksityinen elinkeinonharjoittaja)[1].

Esitys on osa pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelmaa, jonka mukaan hallitus valmistelee tarvittavat toimenpiteet työvoimapalveluiden kokonaisvaltaiseksi uudistamiseksi. Uudistuksen tavoitteena on muun ohessa työmarkkinoiden kohtaanto-ongelman helpottaminen sekä työ- ja elinkeinohallinnon resurssien painottaminen aktivointitoimenpiteisiin.

Nyt käsillä olevassa esityksessä tavoitellaan julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen asiakaslähtöisyyden ja vaikuttavuuden lisäämistä, mikä tapahtuisi mahdollistamalla markkinoiden hyödyntäminen palveluprosessien hallinnassa ja palvelujen tuotannossa. Edelleen tavoitteena on edistää valmistautumista maakunta- ja kasvupalvelu -uudistuksen voimaantuloon. Pyrkimyksenä on tukea kasvupalvelumarkkinoiden rakentumista kehittämällä julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin liittyviä järjestäjä-tuottaja -malleja.

Esitykseen sisältyvien lakimuutosten kerrotaan olevan luonteeltaan mahdollistavia. Niiden perusteella työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaan palveluprosessiin liittyviä tehtäviä olisi mahdollista hankkia nykyistä laajemmin palveluntuottajilta, jos sitä pidetään tarkoituksenmukaisena.

2. Tavoite vs. sisältö

Esitys vastaa sisällöltään hallituksen ohjelman mukaista tavoitetta lisätä yksityisten työvoimapalveluiden roolia.

On sinänsä myönteistä, että lainsäädännöllä pyritään valmistautumaan tulevaan eikä vain korjaamaan lainsäädäntöhetkeen mennessä esille tulleita epäkohtia. Luonteeltaan

[1] Markkinapuutetilanne mahdollistaisi myös kunnan tai hankintalain (1397/2016) 15 §:ssä tarkoitetun kunnan sidosyksikön käyttämisen palveluntuottajana.

mahdollistava lakimuutos on kuitenkin erikoisuus - erityisesti, kun tiedossa ei ole, mitä tahoja mahdolliset palveluntuottajat olisivat ja millainen niiden osaaminen on.

Kun kysymys on pääosin hypoteettisesta tilanteesta, on myös esityksen vaikuttavuutta vaikea arvioida. On myös kysyttävä, miten yksityisten palveluntuottajien mukaan ottaminen työnhakijan palveluprosessiin on tavoitteen kannalta tarkoituksenmukaisempi ja tehokkaampi vaihtoehto kuin viranomaisen resurssien lisääminen.

Työttömien työllistymisen edistäminen on tärkeää. Käsillä oleva esitys laajuudeltaan ja sisällöltään osoittaa kuitenkin, että viranomaistehtävien siirtäminen viranomaisen ulkopuolelle on mutkikasta. Julkisen ja yksityisen toiminnan yhteensovitus aiheuttaa myös useita – erityisesti asiakkaan oikeusturvaan liittyviä epäkohtia – tai ainakin epäselvyyksiä.

Esityksen perusteella jää avoimeksi, ketä tai mitä tahoa sen mukaiset muutokset itse asiassa hyödyttäisivät. Näin ollen myös esityksen päätavoite jää ’hämäräksi’.

3. Viranomaistehtävän siirtäminen

Esitys on laadittu pyrkien vastaamaan sille asetettuihin tavoitteisiin ja näin ollen viranomaistehtävän siirtämistä viranomaisen ulkopuolelle ei ole nähty ongelmana. Tässä yhteydessä on kiinnitettävä huomiota erityisesti yhdenvertaisuuden vaatimuksen täyttymiseen. Esityksessä on s. 63 – 64 arvioitu asiakkaiden yhdenvertaisuutta perustuslain näkökulmasta ja päädytty siihen, että asiakkaiden yhdenvertaisuus ei vaarantuisi. Mielestäni arvioinnista puuttuu merkittäviä asioita, kuten se, miten asiakkaiden yhdenvertaisuus toteutuu verrattaessa viranomaisen ja palveluntuottajien toimintaa keskenään. Palveluntuottajien toiminnan on siis oltava yhdenvertaista suhteessa viranomaisen toimintaan, mikä tarkoittaa käytännössä yhteismitallisia toimintatapoja ja -menettelyjä. Hyväksyttävänä ei voida pitää sitä, että asiakkaan saama palvelu vaihtelisi sen tuottajan mukaan.

Edelleen olisi tullut kiinnittää huomiota palveluntuottajien tosiasiallisen toiminnan yhdenvertaisuuteen – sen on samaan tapaan kuin viranomaisen tosiasiallisen toiminnan – oltava yhdenvertaista.[2]

[2] Samat näkemykset koskevat työttömyysturvalain soveltamisalaan kuuluvia asioita.

Palveluntuottajien on siis saatava riittävä informaatio siitä, miten viranomainen on toiminut ja toimii vastaavissa asioissa. Esityksessä ei kuitenkaan millään tavoin ohjata viranomaista varmistamaan, että sen palveluntuottajat toimivat keskenään ja viranomaisen kanssa yhdenmukaisesti ja tasa-arvoisesti. Yhdenvertaisuus ja tasa-arvoinen kohtelu edellyttävät käytäntöjen johdonmukaisuutta. Näin ollen palveluntuottajien on jatkettava tältä osin viranomaisen noudattamaa yhdenvertaista ja tasa-arvoista menettelyä.

Viranomaistehtävien siirtäminen yksityiselle on aina ongelmallista. Kun yksityisellä toimijalla ei yleensä ole kokemusta viranomaistoiminnasta, ei muun muassa velvoite hallinnon yleislakien noudattamiseen välttämättä turvaa asianmukaista toimintaa ja prosesseja. Esityksen sivulla 66 todetaan, että riittävä oikeusturva henkilötietojen käsittelyssä on taattu, kun laissa tultaisiin säätämään palveluntuottajan velvollisuudesta noudattaa hallinnon yleislakeja ja eräitä muita viranomaistoiminnassa noudattavia lakeja. Lakien noudattamisvelvollisuudesta säätäminen sellaisenaan ei kuitenkaan turvaa tai takaa mitään, vaan niiden soveltajalla oltava riittävä kokemus ja osaaminen. Nyt siitä varmistuminen on tarkoitus jättää vain hankintasopimuksen varaan.

4. Muutoksenhaku

Esitykseen kohdistuva varauksellinen suhtautumiseni saa lisää ulottuvuutta arvioitaessa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 14 luvun 1 §:ään ehdotettuja muutoksia: oikaisuvaatimus ja valitus. Perustelujen mukaan (s. 53) palveluntuottaja voi joutua päättämään, että se ei laadi työnhakijalle työllistymissuunnitelmaa, koska ei esimerkiksi katso tämän olevan työtön työnhakija. Tällaisessa tapauksessa palveluntuottajan on tehtävä kirjallinen hallintopäätös, johon voi hakea oikaisua. Suhtaudun suurella varauksella tämäntyyppiseen palveluntuottajan valtaan. Tarkoituksenmukaisempaa olisi mahdollistaa ulkopuolisen asiantuntija-avun käyttäminen viranomaisprosessissa luomatta esityksen kaltaista järjestäjä-tuottaja -mallia, ja näin säilyttää toiminta kokonaisuudessaan viranomaistoimintana.

Edelleen perustelujen mukaan (s. 54) oikaisuvaatimusten käsittely olisi keino valvoa palveluntuottajan toimintaa. Tässä kohdin oikaisuvaatimuksen funktio näytetään ymmärretyn virheellisesti. Oikaisuvaatimuksessa on kysymys asiakkaan oikeusturvakeinosta ja pyrkimyksestä saada yksittäinen asia muuttumaan. Oikaisumenettelyä ei voida pitää keinona

valvoa palveluntuottajan toimintaa. Oikaisumenettely on satunnaista eikä se voi miltään osin korvata muutoin suoritettavaa valvontaa.

5. *Voimaantulo*

Kuten on tullut ilmi, suhtaudun varauksellisesti julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia koskeviin muutosesityksiin ja katson, että esitystä olisi ainakin täsmennettävä. Jos esitys hyväksyttäisiin täsmennettynä, olisi silloinkin kysymyksessä oltava määräaikainen kokeilu, jonka aikana seurattaisiin lain tarpeellisuutta ja vaikutuksia.

Kunnioittavasti

Jaana Paanetoja