Kuntaliitto
Kommunförbundet

Lausunto

Dnro 709/03/2018

10.10.2018

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Lausuntopyyntönne 1.10.2018, HE 62/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Hallituksen esityksessä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia muutettaisiin siten, että työ- ja elinkeinoviranomaisten lisäksi myös palveluntuottajat voisivat haastatella työnhakijoita, arvioida työnhakijoiden palvelutarpeita ja laatia työllistymissuunnitelmia yhdessä työnhakijoiden kanssa. Tavoitteena olisi lisätä julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen asiakaslähtöisyyttä ja vaikuttavuutta mahdollistamalla markkinoiden hyödyntäminen palveluprosessien hallinnassa ja palvelujen tuotannossa. Esityksen mukaan muutokset edistäisivät valmistautumista maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksen voimaantuloon.

On tärkeää, että tulevien maakuntien kasvupalvelut muodostavat yhdessä kuntien työllisyys- ja yrittäjyysresursoinnin kanssa mahdollisimman vaikuttavan kokonaisuuden. Kuntien panostukset työllisyyden edistämiseen ovat vuositasolla lähes miljardi euroa työmarkkinatuen maksuosuus mukaan lukien. Tämän lisäksi sekä yrittäjyyttä että työllisyyttä edistetään laajasti muun muassa maankäyttöön, infrastruktuuriin, koulutukseen ja julkisiin hankintoihin liittyvillä päätöksillä.

Kuntaliitto ei pidä tarkoituksenmukaisena, että kuntien asemaa työllisyyden edistämisessä ollaan lakiesityksen mukaisesti heikentämässä voimakkaasti, vaikka kunnat panostavat työllisyyden hoitoon jopa lähes miljardi euroa vuodessa mukaan lukien kuntien osuus työmarkkinatuesta.

Jotta kuntien panostukset kyetään jatkossakin täysimääräisesti kohdistamaan työllisyyden tukemiseen, on tärkeää, että kuntien mahdollisuudet vaikuttaa alueensa elinvoimaan ja työllisyyteen pidetään vahvana. Tulevien maakuntien ja kuntien on voitava sopia niin halutessaan vastuista, velvoitteista ja työnjaosta parhaaksi katsomallaan tavalla.

Säätämisjärjestyksen tarkoituksenmukaisuus

Esityksessä tuodaan nykyisin voimassa olevaan lainsäädäntöön ja sen toimeenpanoon toimia, jotka edellyttäisivät ensin sote-uudistukseen, maakuntauudistukseen ja valinnanvapauteen liittyvien yleislakien eduskuntakäsittelyä ja hyväksymistä. Lakiesityksessä esitetään kuitenkin jo vuoden 2019 alusta lähtien toimeenpantavaksi sellaisia ennakoivia ja linjaavia toimia esimerkiksi kasvupalvelujen markkinaehtoisuuteen, viranomaistoiminnan yksityistämiseen ja valinnanvapauteen liittyen, joita koskevia päätöksiä ei vielä ole olemassa. Esitettyjen lakien eteenpäin hyväksymisellä sitouduttaisiin jo hyvin keskeisiin ja merkittäviin linjauksiin, tavoitteisiin ja toimenpiteisiin, joita tulisi ensin tarkastella **osana laajempaa yhteiskuntapoliittista kontekstia.** Muutoksia esitetään myös sellaisiin parhaillaan voimassa oleviin lakeihin, joiden ei ole tarkoituskaan olla enää voimassa mahdollisen maakuntauudistuksen ja kasvupalvelulain voimaantulon jälkeen.

Esityksen säätämisjärjestys ei ole tarkoituksenmukainen, eikä myöskään hyvän hallintotavan mukainen näin merkittävässä yhteiskunnallisesti asiassa. Koska lakimuutoksille ei ole esitetty kunnon perusteluja, eikä esityksen tulevia vaikutuksia ole selvitetty etukäteen, olisi huomattavasti tarkoituksenmukaisempaa ja riskittömämpää laajentaa käynnissä olevia alueellisia työllisyyskokeiluja, joissa kokeilulain puitteissa voi turvallisemmin ja luotettavammin rajatummassa ja tarkoin määritellyssä toimintaympäristössä kehittää toimintamalleja, arvioida

www.kuntaliitto.fi
www.kommunforbundet.fi

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14,00530 Helsinki
PL 200, 00101 Helsinki
Puh. 09 7711
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi
Y-tunnus 0926151-4

Finlands Kommunförbund
Andra linjen 14,00530 Helsingfors
PB 200, 00101 Helsingfors
Tfn 09 7711
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi
FO-nummer 0926151-4

esitettyjen lakimuutosten vaikutuksia eri väestöryhmiin ja tehdä kokonaisarvio muutosten vaikuttavuudesta.

Mikäli maakuntauudistus ja siihen liittyen kasvupalvelu-uudistukseen siirtyvä päätöksenteko siirtyy ja mahdollisesti raukeaa kokonaan, ajaudutaan tilanteeseen, jossa nyt käsittelyssä oleva tilapäiseksi tarkoitettu lainsäädäntö jäisi voimaan. Näin työllisyyteen liittyvä palvelutoiminta olisi yksityistetty ilman laajempaa yhteiskunnallista keskustelua.

Lakiesityksessä on lisäksi luotu koko Suomea koskeva täysin tarpeeton uusi välivaiheen toimintamalli organisaatioihin, joita ei pitäisi olla olemassakaan maakuntauudistuksen jälkeen (ELY-keskus, TE-toimisto). Samalla on tehty merkittäviä muutoksia työllisyydenhoitoon kiinteästi liittyviin palveluihin, joiden kotipesä maakuntauudistuksen jälkeen todennäköisesti on muualla kuin nyt voimassa olevan lainsäädännön aikana (sosiaali-ja terveyspalvelut, kuntouttava työtoiminta).

Alueellisten työllisyyskokeilujen jatko

Muutosesitysten tavoitteena on tukea maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksen toimeenpanoa kasvupalvelupiloteilla, joissa kokeillaan uudenlaisia tapoja järjestää palveluja ja luoda työllisyyden hoidon markkinoita. Valmistelu näiltä osin on pitkällä ja ELY-keskukset ovat valmistelleet noin 22 esitystä, joiden tulisi käynnistyä alkuvuodesta 2019. Hallituksen esityksessä henkilöasiakkaan palveluprosessiin liittyviä tehtäviä olisi mahdollista antaa palveluntuottajien hoidettavaksi jo paljon ennen maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksen voimantuloa.

Tällä hetkellä on vielä käynnissä viisi alueellista työllisyyskokeilua, joissa kokeillaan TE-hallinnon ja kuntien yhteistoimintaa eri puolilla Suomea. Kuntaliitto ja kokeilussa mukana olevat kunnat ovat vahvasti viestittäneet sen puolesta, että kokeiluja olisi syytä jatkaa, koska maakunta- ja siihen liittyvä kasvupalvelu-uudistus väistämättä siirtyvät vähintään kaksi vuotta eteenpäin ja kokeilujen tulokset ovat olleet kiistatta hyviä.

Erikoiseksi tilanteen tekee myös se, että hallituksen uusien pilottien toimintaedellytysten laajentavassa lakiesityksessä laajennukset kohdistetaan yksityisille toimijoille sivuuttaen kunnat kokonaan.

Kuntaliitto pitää esitystä erittäin huonona ratkaisuna ja edellyttää, että alueellisten työllisyyskokeilujen jatkon tulee olla mahdollista samanaikaisesti uusien kasvupalvelupilottien kanssa. Kuntaliitto edellyttää, että myös jatkossa viranomaistoiminnaksi luokiteltavat tehtävät voidaan hoitaa kuntien toimesta osapuolten niin sopiessa.

Alueelliset työllisyyskokeilut ovat onnistuneet kaikilla mittareilla mitattuna. Niitä ei tule lakkauttaa, vaan jatkaa, erityisesti kun hallituksen edellyttämä joustava siirtyminen uudenlaisiin kasvupalvelupilotteihin ei mitenkään ole mahdollista alkuvuodesta 2019, sillä muutoksia edellyttävä lainsäädäntö ei muun muassa tietosuojakysymysten osalta ehdi valmistua.

Palveluprosessien siirtäminen yksityisille palveluntuottajille

Lakiesitys tähtää siihen, että yksityiset palveluntuottajat voisivat TE-toimistojen ja ELY-keskusten ohella vastata erilaisista työllisyyspalveluista. Niille on Kuntaliiton näkemyksen mukaan tarkoitus siirtää osin myös viranomaistehtäviä. Kunnat voisivat tuottaa työllisyyspalveluja edelleen kunnan yleisen toimialan puitteissa. Kunnilla on kuitenkin hyvin rajoitetusti mahdollisuuksia hoitaa virallisia hallintotehtäviä tai tehdä hallintopäätöksiä kunnan hoitamien työllisyyspalveluiden yhteydessä.

Kunnat ovat hoitaneet tähän asti työllisyyttä edistäviä palveluja sekä lakisääteisinä että yleisen toimivaltansa puitteissa. Kuntien toiminta on keskittynyt erityisesti heikommassa työmarkkina-asemassa olevien pitkäaikaistyöttömien ja nuorten palveluihin. Nyt TE-toimistojen palveluntuotantoa ja myös aiemmin viranomaistehtäviksi katsottuja toimia ollaan siirtämässä yksityisille toimijoille.

Käytännössä toimivallan siirto asiakkaan palveluprosessissa yksityisille palveluntuottajille voisi rajoittaa erityisesti moniammatillisen tarpeessa olevien asiakkaiden asemaa ja siten myös kuntien vastuita ja tehtäviä.

Lakiesityksestä saa käsityksen, että viranomaisten rooli palvelutarvearvioinnissa kapenee merkittävästi ja arviot perustuvat jatkossa yleisempiin segmentointikriteereihin, joiden pohjalta asiakkaita siirretään palveluntarjoajille tarkempaan arviointiin. JTYP-muutoslaissa tätä käsitystä vahvistavat esimerkiksi suunnitellut kasvupalvelupilotit, joissa tavoitellaan laajojen heterogeenisien asiakasryhmien ulkoistuksia.

Työvoimapalveluiden tuottajilla tai edes TE-hallinnolla ei yksin ole osaamista arvioida asiakkaan moniammatillisia palvelutarpeita. Tähän mennessä se on perustunut mm. monialaiseen palvelutarvearviointiin ja asiakassuunnitelmaan (TYP-työhön), jossa on yhdistynyt sekä kuntien, Kelan että TE-hallinnon osaaminen.

Asiakkaiden siirtäminen yksityisille palveluntarjoajille rajoittaa asiakkaiden oikeuksia saada tarpeitaan vastaavia palveluita. Uudistus myös rajoittaa kuntien mahdollisuuksia tarjota asiakkaille soveltuvia palveluja esimerkiksi nykyisten vastuidensa puitteissa. Näitä vastuita ovat mm. TYP-toiminta sekä työmarkkinatuen kuntaosuus.

Palvelutarpeen arviointi on jatkossakin oltava viranomaistoimintaa

Lakiehdotuksessa todetaan, että työnhakijan palvelutarpeen arvioi TE-toimisto tai palveluntuottaja. Lakiehdotuksen mukaan työnhakijalla on lisäksi oikeus työllistymissuunnitelmaan, joka laaditaan käytännössä palvelutarvearvion yhteydessä TE-toimiston tai palveluntuottajan toimesta.

Lakiehdotuksen pykälien ja yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan sekä arvioitaessa suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestykseen on katsottu, että kysymys ei näissä ole julkisen vallan käytöstä eikä esim. palvelutarvearvioita voida pitää hallintopäätöksenä. Työnhakijan palveluprosessiin liittyvät tehtävät ovat enemmän tosiasiallista toimintaa kuin yksilöiden tai yhteisöjen oikeuksiin vaikuttavaa päätöksentekoa.

Kuntaliitto on jo aiemmissa alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen lakiesitystä koskevissa kommenteissaan todennut, että asiakkaiden palvelutarpeen arviointi on säädettävä viranomaistehtäväksi**,** sillä arvioinnissa päätetään asiakkaan saamista palveluista ja/tai asiakkaan oikeudesta erilaisiin palvelukokonaisuuksiin.

> **Palvelutarpeen arviointi on kytköksissä työnhaun voimassaoloon, henkilön toimeentuloon sekä oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Kysymys on selkeästi julkisesta hallintotehtävästä ja julkisen vallan käytöstä, jolla vaikutetaan sitovasti yksilön oikeusasemaan esimerkiksi siten, että työnhakijaa voi kohdata sanktiot, jos hän laiminlyö joitakin palvelutarvearvioon kirjattuja toimenpiteitä.**

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perustuslain tulkintakäytännön mukaisesti **kysymys on oikeusharkinnasta**. Julkisen hallintotehtävän siirto yksityiselle edellyttää siten, että tehtävän hoitaminen ei olosuhteet huomioon ottaen ole yhtä hyvin järjestettävissä viranomaistoimintana. Nämä edellytykset eivät täyty palvelutarvearvioinnin kohdalla.

> **Sosiaalipalveluita koskevaan sääntelyyn tehtiin perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella muutos, jonka mukaan yksityiset sosiaalipalvelun tuottajat voisivat tarjota ainoastaan ohjausta ja neuvontaa, mutta ei tehdä esim. palvelutarvearvioita. Kuntaliiton näkemyksen mukaan työllisyyspalveluissa tehtävä palvelutarvearvio on rinnastettava sosiaalipalveluiden asiakkaan palvelutarvearvioon**.

Maakuntauudistuksen tavoitteeksi on mainittu ”nykyistä asiakaslähtöisemmät, vaikuttavammat, kustannustehokkaammat ja paremmin yhteen sovitetut palvelut”. Uudistusta on aivan erityisesti markkinoitu tarpeella integroida palvelut nykyistä paremmin. Monialainen julkisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvä osaaminen tuleekin turvata myös työttömille suunnatuissa palveluissa. Työnhakijan palvelutarpeen arviointi on se kohta, jolloin on erityisen tärkeää huomioida myös muu mahdollinen palveluntarve kuin erilaiset työvoimapalvelut.

Kuntaliitto ei pidä uskottavana, että yksityisillä palveluntuottajilla olisi riittävästi osaamista ja kannustimia kartoittaa asiakkaiden kokonaistilanne ja palvelutarve työllisyyspalveluja laajemmin. Hallituksen esitys jättää epäselväksi, miten palvelut käytännössä yhteen sovitettaisiin.

Työttömyysturvalaki määrittää työllistymistä edistävät palvelut. Lain mukaan työllistämistä edistävillä palveluilla tarkoitetaan julkisessa työvoima-ja yrityspalvelulaissa tarkoitettua työnhakuvalmennusta, uravalmennusta, työvoimakoulutusta ja työttömyysetuudella tuettua työnhakijan omaehtoista opiskelua, työ- tai koulutuskokeilua, työvoimakoulutusta, kotoutumiskoulutusta sekä kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitettua kuntouttavaa työtoimintaa. Myös palkkatukityöstä voidaan sopia suunnitelmassa. Jatkossa siis myös yksityinen palveluntuottaja voisi sopia palkkatukityöstä. Käytännössä yksityisillä palveluntuottajilla ei kuitenkaan olisi rahaa palkkatukeen. Suunnitelma sitoo laatijaa vain, jos rahaa on. Näin ollen henkilöiden ohjaus palkkatuettuun työhön vaarantuu.

Jatkossa yksityinen palveluntuottaja voi ohjata asiakkaan työhön, koulutukseen ja palveluihin vastoin asiakkaan omaa tahtoa. Jos asiakas ei toteuta palveluntuottajan ”tarjouksia ja ohjauksia palveluun”, tulee palveluntuottajan ilmoittaa siitä nykylain mukaan TE-toimistolle, joka tekee asiakkaalle selvityspyynnön asiasta. Selvityksen jälkeen työvoimaviranomainen antaa asiassa sitovan työvoimapoliittisen lausunnon maksajalle. Työttömyysturvalaki on tiukka ja tiukkenee koko ajan (esim. aktiivimalli). Asiakas saa useimmiten kieltäytymis- tai keskeyttämistilanteissa estävän lausunnon ja korvauksettoman määräajan.

Uudistuksessa on kaavailtu, että yksityinen palveluntuottaja ei tekisi työttömyysturvaan liittyviä lausuntoja ja päätöksiä työttömyysturvasta. TE-toimistot tekevät lausuntoja ainakin vuoteen 2020 asti, jonka jälkeen on esitetty, että lausunnoista luovutaan.

Koska tukien maksajat eli työttömyyskassat ja Kela tekevät päätöksensä työvoimaviranomaisen sitovan lausunnon perusteella, voidaan katsoa, että asiakkaan palvelutarvearvioon ja palveluihin sekä työhön ja koulutukseen ohjaamiseen sisältyy huomattavaa viranomaisvaltaa. Tämä valta juontaa juurensa työttömyysturvalaista. Lisäksi laiminlyönti tai kieltäytyminen voi johtaa toimeentulolain mukaan myös perusosan alentamiseen viimesijaisessa toimeentulotuessa.

Kuntaliitto korostaa, että työnhakijan palvelutarvearvio liittyy maakunnan kasvupalvelujen ja kunnan elinvoimapalvelujen kohdentamiseen ja se on olennaisesti julkisrahoitteisten palvelujen järjestämistä ja kohdentamista. Kysymys on siten vahvasti yleisen - ei-kaupallisen - edun mukaisesta toiminnasta, jonka päämääränä on parantaa niin yksilön kuin yhteiskunnankin hyvinvointia. Päämäärän toteuttamisessa voidaan toki käyttää yksityistä palveluntarjontaa. Yksityinen palveluntarjonta tulee kuitenkin rajata puhtaasti palveluntuotantoon, kuten erilaisten osaamispalveluiden tarjoamiseen, jota palveluntuottajat voivat harjoittaa kaupallisesti. Palvelutarvearvioita tekevän yrityksen suhde asiakkaalle tarjottavia palveluja tuottaviin yrityksiin on myös kilpailuneutraliteetin näkökulmasta ongelmallinen.

Kuntaliitto katsoo, että palvelutarvearviolla ja työllisyyssuunnitelmalla on merkittäviä vaikutuksia yksikön oikeusasemaan. Palvelutarvearviona ja työllisyyssuunnitelman teko tulee säilyttää viranomaistoimintana.

Kuntaliitto esittää, että lakiesityksessä kohdat, joita lakiesityksen mukaan ollaan muuttamassa muotoon ”työ- ja elinkeinotoimisto tai palveluntuottaja”, muutetaan muotoon ”viranomainen”.

Muutoksen vaikutukset asiakkaan asemaan

Asiakkaiden määräaikaishaastattelut eli ns. 3 kk haastattelut ollaan myös siirtämässä yksityisille palveluntuottajille. Tämä tarkoittaisi mm. sitä, että asiakkaiden työnhaun voimassa oloa voitaisiin hallita yksityisten tuottajien taholta. Saapumatta jättäminen katkaisee työttömyysetuuden. On täysin epävarmaa, miten tällaista valtaa alettaisiin käyttää. Tulevaisuudessa jos työttömyysturvan muutos tulee siltä osin voimaan vuonna 2020, ei TE-hallinto enää anna lausuntoja, vaan työttömyyskassat ja Kela selvittävät asiat suoraan sekä henkilön itsensä että palveluntuottajan kanssa.

Tällä hetkellä työvoimapoliittisilla lausunnoilla on merkittävä vaikutus asiakkaan oikeusturvaan ja esim. alueellisissa työvoimakokeiluissa kunta valmistelee näitä lausuntoja virkavastuulla viranomaistehtävänä.

Lisäksi työttömyysturvaan liittyviin valituksiin sisältyy myös usein hallintokanteluun liittyviä piirteitä mm. palvelun laadusta. Mistä asiakas valittaa, kun hän valittaa työttömyysturvaratkaisusta, jos valituksessa on elementtejä, jotka kohdistuvatkin maksajan päätöksen sijasta palveluntuottajaan? Hallintokantelut käsitellään eri viranomaisen toimesta kuin työttömyysturvaan liittyvät asiat. Molemmista voi valittaa - palvelusta sekä työttömyysturvapäätöksestä. Työttömyysturvan käsittelee työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta ja viimekädessä vakuutusoikeus.

Kuntaliitto katsoo, että työttömän henkilön palvelutarpeen arvioinnissa ei ole kysymys yksinomaan tosiasiallisesta toiminnasta tai teknisluonteisesta tehtävästä, vaan arvioinnin sisällöllä on merkittäviä vaikutuksia henkilön asemaan - hänen toimeentulomahdollisuuksiinsa sekä mm. oikeuksiin ja velvollisuuksiin työnhakijana. Siten tehtävä tulee säätää ainoastaan viranomaisen tehtäväksi.

Kuntaliitto korostaa, että perustuslakivaliokunnankin kannan mukaan julkisen tehtävän siirtoon yksityisten hoidettavaksi tulee lähtökohtaisesti suhtautua kielteisesti. Tällainen siirto on poikkeus pääsäännöstä. Vireillä olevissa maakuntauudistukseen liittyvissä lakiesityksissä on tarkoituksenmukaisuussyillä perusteltu enenevässä määrin hallintotehtävien siirtoa yksityisten hoidettavaksi.

Kuntaliitto toteaa, että kehityssuuntaa ei voi pitää hyväksyttävänä, vaan menettely tulee ennen pitkää sumentamaan julkisen hallintotehtävän käsitettä ja vähentämään sen merkitystä kansalaisten silmissä.

Tietosuoja-asiat

Esityksen mukaan yksityisille palveluntuottajille on tarkoitus antaa laaja pääsy työ- ja elinkeinotoimiston URA-asiakastietojärjestelmään. Tietojärjestelmä sisältää paljon luottamuksellista ja arkaluonteista tietoa. Nykylain valossa pelkästään tieto siitä, että henkilö on työttömänä työnhakijana, ei ole julkinen. Tietojärjestelmässä on myös paljon henkilöiden terveydentilaan ja yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia asioita. Lakiesityksestä ei käy ilmi, miten asiakkaan oikeusturva toteutuu tietosuojan osalta tilanteissa, joissa yksityisille palveluntuottajille annetaan laajat oikeudet asiakastietojärjestelmään. Lakiesityksessä ei ole arvioitu tietosuojariskejä eikä siitä käy ilmi, miten tietojen suojaamisesta ja tietoturvasta huolehditaan. On tärkeää, ettei henkilötietolaissa tarkoitettuja arkaluonteisia henkilötietoja kerätä tai käsitellä lain vastaisesti. Lisäksi väliaikaisen muutoksen tekemisen kustannukset lakkautettavaan järjestelmään ovat kohtuuttoman suuret.

Kuntaliitto ei mitenkään voi hyväksyä tilannetta, jossa kunnilla viranomaisina ja virka- sekä maksuvastuulla toimivina, ei ole pääsyä URA-tietojärjestelmään, mutta yhteisöillä, säätiöillä ja yksityisillä elinkeinonharjoittajilla on.

Tämä on Kuntaliiton näkemyksen mukaan vailla minkäänlaisia kestäviä toiminnallisia tai juridisia perusteita.

SUOMEN KUNTALIITTO

Apulaisjohtaja Reijo Vuorento Kehittämispäällikkö Erja Lindberg