16.10.2018 EOAK/5100/2018

Eduskunta, Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

00102 EDUSKUNTA

Viite: **HE 62/2018 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi**

Valiokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslialta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 62/2018 vp.)

Lausuntonani esitän kunnioittaen seuraavan.

Lausuntoni työ- elinkeinoministeriölle

Annoin 28.3.2018 lausunnon (EOAK/1208/2018) työ- ja elinkeinoministeriölle nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen luonnoksesta. Lausunnossani kiinnitin huomiota ehdotettujen muutosten vaikutuksiin, palveluntuottajilta hankittavien palvelujen määrittelyyn, työnhakijan haastattelun järjestämiseen, työllistymissuunnitelman laatimiseen ja tarkistamiseen sekä työttömän työnhakijan velvollisuuksiin. Lisäksi kiinnitin huomiota ehdotettujen muutosten suhteeseen perustuslakiin ja säätämisjärjestykseen.

Hallituksen esityksen mukaan lausuntoni johdosta esitykseen sisältyvään lakiehdotukseen julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta on lisätty säännös julkisuuslain soveltamisesta palveluntuottajaan. Esitykseen on tehty myös muita lausunnossani esittämiä täydennyksiä.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin ehdotetut muutokset

Hallituksen esityksessä eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 62/2018 vp.) keskeinen muutos on se, että tällä hetkellä työ- ja elinkeinotoimiston hoitamia työnhakijoiden palveluprosessiin liittyviä toimia voitaisiin hankkia TE-hallinnon ulkopuolisilta palveluntuottajilta. Palveluntuottajat voisivat haastatella työnhakijoita, arvioida työnhakijoiden palvelutarpeen sekä laatia työllistymissuunnitelman yhdessä työnhakijan kanssa.

Hallituksen esityksen mukaan siihen sisältyvät lakimuutokset ovat luonteeltaan mahdollistavia. Muutosten perusteella työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaan palveluprosessiin liittyviä tehtäviä olisi mahdollista hankkia nykyistä laajemmin palveluntuottajilta, jos sitä pidetään tarkoituksenmukaisena.

Sen varmistamiseksi, että työnhakijat saavat palvelutarpeitaan vastaavat palvelut, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin on lausuntokierroksen jälkeen lisätty järjestämisvastuuta koskeva säännös (1 luku 4 a §), jonka tarkoituksena on korostaa, että viranomaisella säilyy mahdollisista hankinnoista huolimatta vastuu laissa tarkoitetuista palveluista ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Myös 1 luvun 5 §:n 1 momentissa tuodaan esille, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja työ- ja elinkeinotoimiston hankkiessa palveluja tai toimia elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella säilyy 4 a §:ssä tarkoitettu järjestämisvastuu. Lausuntokierroksen jälkeen 2 luvun 9 §:ään on lisätty säännös palveluntuottajan velvollisuuksista. Pidän hyvänä, että 2 luvun 9 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että palveluntuottajan toimintaan sovelletaan viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999), ja että palveluntuottajan palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettuja tehtäviä. Tehdyt lisäykset varmistavat osaltaan sitä, että palveluntuottajien on otettava huomioon hyvän hallinnon vaatimukset.

Työnhakijan palveluprosessiin ehdotetut muutokset tulevat vaikuttamaan TE-toimistojen henkilöstön tehtäviin muun muassa siten, että nykyistä suurempi osa TE-toimistossa työskentelevien työajasta tulee kulumaan julkisiin hankintoihin liittyviin tehtäviin (mm. hankintojen kilpailutus ja valvonta).

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuissa, jotka ovat koskeneet yksityisten toimijoiden tuottamia TE-toimistojen ja ELY-keskusten järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja, TE-toimistojen ja ELY-keskusten huomiota on kiinnitetty niiden velvollisuuksiin huolehtia siitä, että palveluluihin osallistuvien oikeudet toteutuvat, ja että palveluntuottajat tuntevat palveluluihin ohjattujen asiakkaiden oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat säännökset. Em. seikat tulevat korostumaan ehdotettujen muutosten myötä.

Em. vuoksi pidän tärkeänä, että hankintoja tekevien ja palveluntuottajien toimintaa ohjaavien ja valvovien virkamiesten osaamisen kehittämiseen kiinnitetään huomiota, ja että tehtäviin varataan riittävät henkilöstöresurssit.

<u>Laki lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä, työttömyysturvalaki ja kuntouttavasta työtoiminnasta annettu laki</u>

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annettua lakia, työttömyysturvalakia ja kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia. Em. lakeihin ehdotetaan tehtäväksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta johtuvat muutokset. Lisäksi työttömyyskassoja ja Kansaneläkelaitosta sitovista työvoimapoliittisista lausunnoista, jotka koskevat työnhakijan osallistumista työllistymistä edistäviin palveluihin, luovuttaisiin. Lausunnot korvattaisiin vastaavat tiedot sisältävillä ilmoituksilla, joita voisivat antaa työ- ja elinkeinotoimistojen lisäksi myös palveluntuottajat. Työt-

tömyysetuuden maksajien olisi uutena tehtävänä ratkaistava, voidaanko työnhakijalle maksaa työttömyysetuutta työllistymistä edistävän palvelun ajalta korvauksettoman määräajan, työssäolovelvoitteen tai koulutusta vailla olevia nuoria koskevan rajoituksen estämättä. Toisena uutena tehtävänä työttömyysetuuden maksajien olisi ratkaistava palveluntuottajien ilmoittamien tietojen perusteella, onko työnhakijalla oikeus korotettuun kulukorvaukseen.

Minulla ei ole lausuttavaa em. muutosten johdosta.

Ehdotettujen muutoksen vaikutukset ns. heikossa työmarkkina-asemassa oleviin

Hallituksen esityksen mukaan yksityinen sektori on Suomessa onnistunut tähän mennessä parhaiten kolme–yhdeksän kuukautta työttömänä olleiden työllistymisen edistämisessä. Pitkäaikaistyöttömien kohdalla Suomessa ei vielä ole erikoistuneita palvelutoimijoita eikä toimivia markkinoita.

Hallituksen esityksessä tuodaan esille ehdotusten vaikutuksia työttömiin yleisellä tasolla. Esityksessä on tunnistettu ehdotettujen muutosten voivan vaikuttaa eri tavalla eri työttömien ryhmiin, mutta muutosten vaikutuksia em. ryhmiin ei ole tarkemmin kuvattu. Esimerkiksi hallituksen esityksen sivuilla 24 ja 25 tunnistetaan riskinä, että tulosperusteisissa hankinnoissa palveluntuottajat pyrkivät panostamaan henkilöihin, joiden arvioidaan olevan lähimpänä työmarkkinoita jo valmiiksi, jolloin tulospalkkio olisi varmemmin saatavissa ja palkkioista saatava voitto maksimoituisi. Näin ollen työttömät, jotka ovat kauempana työmarkkinoista, mutta nimenomaan tarvitsisivat palveluntuottajan tukea, voivat saada vähemmän palveluita.

Kiinnitin työ-ja elinkeinoministeriölle antamassani lausunnossa huomiota siihen, että muutoksella tavoiteltavien työllisyysvaikutusten ja yhteiskunnallisten vaikutusten toteutumisen näkökulmasta on tärkeää, että palvelujen hankinnassa ja palveluntuottajien valinnassa kiinnitetään huomiota myös ns. heikossa työmarkkina-asemassa oleviin työnhakijoihin.

Ehdotettujen muutosten suhde perustuslakiin

Esityksen tavoitteena on lisätä julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen asiakaslähtöisyyttä ja vaikuttavuutta mahdollistamalla markkinoiden hyödyntäminen palveluprosessien hallinnassa ja palvelujen tuotannossa. Muutoksilla pyritään edistämään valmistautumista maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksen voimaantuloon ja tukemaan julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin liittyvien järjestäjä–tuottaja -mallien kehittämistä ja kasvupalvelumarkkinoiden rakentumista jo ennen maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksen voimaantuloa. Tavoitteena on myös kehittää työnhakijoiden palveluja. Ehdotettuja muutoksia perustellaan sillä, että palveluntuottajilla voi olla viranomaista paremmat mahdollisuudet tarjota yksilöllisiä, erilaisten työnhakijaryhmien tarpeisiin vastaavia palvelukokonaisuuksia sekä henkilökohtaista asiointia.

Hallituksen esityksen kannalta keskeisiä perusoikeuksia ovat perustuslain 6 §:ssä turvattu yhdenvertaisuus, 10 §:n 1 momentissa turvattu yksityiselämän suoja, 21 §:ssä turvattu oikeusturva, 18 §:n 2 momentissa säädetty julkisen vallan velvol-

lisuus edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön ja 19 §:n 2 momentissa säädetty oikeus työttömyyden aikaisen perustoimeentulon turvaan. Em. säännösten lisäksi hallituksen esitykseen sisältyviä säännöksiä on arvioitava hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaisellekoskevan perustuslain 124 §:n kannalta.

Perustuslakivaliokunnan käytäntö on otettu hyvin huomioon viittaamalla asian kannalta tärkeisiin valiokunnan lausuntoihin. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että tehtävien siirron tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymisen arviointi on tapauskohtaista. Tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa on kiinnitetty huomiota muun muassa yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin, hallintotehtävän luonteeseen, tehtävissä tarvittavaan erityisosaamiseen ja resursseihin, palvelutarpeen lisääntymiseen, palveluiden alueelliseen saatavuuteen, joustavuuteen ja toiminnan tehokkuuteen.

Hallituksen esityksessä työnhakijan palveluprosessiin liittyvien toimien on arvioitu olevan julkisia hallintotehtäviä, joiden osalta toimivalta tehtävän antamiseen perustuisi lakiin ja tehtävän antaminen tapahtuisi sopimuksella. Hallituksen esityksessä on päädytty siihen, ettei hallituksen esityksessä ehdoteta sellaisia muutoksia, joiden vuoksi esitystä ei voitaisi käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Lausunnolla olleessa hallituksen esitysluonnoksessa palveluprosessiin liittyvien toimien hankkimista oli perusteltu niukasti. Koska muutosehdotukset, jotka mahdollistavat työnhakijan palveluprosessiin liittyvien toimien siirtämisen laajasti palveluntuottajille, tarkoittavat merkittävää muutosta nykytilaan, pidin työ- ja elinkeinoministeriölle antamassani lausunnossa välttämättömänä, että hallituksen esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Pidän hyvänä, että eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä esityksen suhdetta perustuslain 124 §: ään on käsitelty selvästi laajemmin ja palveluprosessiin liittyvien toimien hankkimista on perusteltu paremmin, kuin mitä oli tehty lausunnolla olleessa hallituksen esitysluonnoksessa.

<u>Muutosten vaikutukset laillisuusvalvontaan</u>

Ehdotetut muutokset vaikuttavat myös eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaan, koska julkista hallintotehtävää hoitavat palveluntuottajat tulisivat kuulumaan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan piiriin. Muutosten myötä valvottavien toimijoiden määrä todennäköisesti lisääntyy.

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto