1.2.2019 EOAK/577/2019

Eduskunta, Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

TyV@eduskunta.fi

Viite: **HE 93/2018 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista yms.**

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslialta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista, alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta, yksityisistä työnvälityspalveluista sekä taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta (HE 93/2018 vp). Lausunnossa mahdollisesti huomioitavaksi oheen on liitetty työ- ja elinkeinoministeriön valiokunnalle toimittama muutosehdotus käsiteltävänä olevaan esitykseen.

Maakuntauudistuksessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) ja työ- ja elinkeinotoimistojen (TE-toimisto) tehtäviä siirretään maakunnille ja samalla ELY-keskukset ja TE-toimistot lakkautetaan. HE liittyy maakuntauudistukseen ja hallituksen esitykseen laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 35/2018 vp). Alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevassa laissa säädetään puitteet kasvupalvelujen järjestämiselle ja tuottamiselle, mutta ei määritellä palvelujen sisältöä. Palvelujen sisältö määritellään nyt kyseessä olevaan HE 93/2018:een sisältyvissä laeissa.

Koska eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta on kohdistunut HE:een sisältyvistä lakiehdotuksista lähinnä vain työnhakijoiden palveluihin, lausuntoni koskee pääosin niitä. Lausuntonani esitän kunnioittaen seuraavan.

<u>Apulaisoikeusasiamiehen lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle</u>

Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja antoi 27.6.2017 lausunnon (EOAK/3216/2017) työ- ja elinkeinoministeriölle nyt käsiteltävänä ole-

van hallituksen esityksen luonnoksesta. HE:ssä on hyvin huomioitu apulaisoikeusasiamiehen lausunnossa esittämät näkemykset.

Lausunnossaan apulaisoikeusasiamies kiinnitti huomiota työnhakijan palveluprosessia koskeviin säännösluonnoksiin. Apulaisoikeusasiamies totesi lausunnossaan, että koska maakuntauudistus ja siihen liittyvät säännösmuutokset merkitsevät suuria muutoksia nykyiseen järjestelmään, HE:ssä tulisi määritellä selkeämmin maakunnan ja eri toimijoiden vastuut ja asiakkaiden oikeudet. Apulaisoikeusasiamies katsoi, että HE-luonnoksen säätely jätti monilta osin nämä kysymykset avoimiksi, kun useissa säännöksissä käytettiin yleisluontoista passiivimuotoa (esimerkiksi on arvioitava, on ohjattava, on informoitava) selkeän eri tahoja velvoittavan sääntelyn sijaan.

Apulaisoikeusasiamies katsoi myös rekrytointipalveluja ja osaamisen kehittämispalveluja koskevien säännösluonnosten perusteella jäävän epäselväksi, missä määrin säännökset velvoittavat maakunnat järjestämään em. palveluja.

Kasvupalvelukoulutuksen osalta apulaisoikeusasiamies viittasi lausunnossaan 4.5.2017 tekemäänsä ja työ- ja elinkeinoministeriölle tiedoksi toimittamassaan päätökseen (EOAK/2155/2017), jossa hän totesi, että perusoikeuksien toteutumisen kannalta arvioiden olisi perusteltua, että TE-toimisto tekisi kirjallisen päätöksen kaikissa niissä tapauksissa, joissa opiskelija menettää opiskeluoikeutensa. Apulaisoikeusasiamies esitti työ- ja elinkeinoministeriön harkittavaksi, olisiko lakia syytä selkeyttää esimerkiksi siten, että siitä kävisi selvästi ilmi, sovelletaanko koulutuksen keskeyttämistä koskevaa säännöstä myös tilanteisiin, joissa opinnot eivät etene esimerkiksi äitiys-/vanhempainvapaan tai sairausloman vuoksi.

Eduskunnalle annettuun HE:een sisältyvässä ehdotuksessa laiksi julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista työnhakijan palveluprosessia sekä rekrytointipalveluja ja osaamisen kehittämispalveluja koskevia säännöksiä on muutettu siten, että niistä käy ilmi maakunnan ja palveluntuottajien tehtävät ja vastuut. Lisäksi kasvupalvelukoulutuksen keskeyttämistä koskevassa säännösehdotuksessa on huomioitu em. apulaisoikeusasiamiehen lausunnossa ja päätöksessä esiin tuotu selkeytysehdotus. Näiden lisäksi apulaisoikeusasiamies kiinnitti lausunnossaan huomiota työkokeiluun ohjaamista ja työllistämisvelvoitetta koskevien säännösten selkeyteen, mitkä huomiot on otettu huomioon HE:ssä.

Alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden rahoittamista koskevan lakiluonnoksen kohdalla apulaisoikeusasiamies kiinnitti lausunnossaan huomiota tuen takaisinperintää koskevien säännösten selkeyteen. Apulaisoikeusasiamiehen tekemät muutosehdotukset on otettu HE:ssä huomioon.

Laki julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista

Lakiehdotuksen keskeinen muutos nykytilaan verrattuna on se, että maakunta voisi antaa palveluntuottajan hoidettavaksi sellaisia työnhakija-asiakkaan palveluprosessiin liittyviä tehtäviä, jotka viranomaiset (työ- ja elinkeinotoimistot) hoitavat tällä hetkellä pääosin itse. Palveluntuottajat voisivat arvioida työnhakijoiden palvelutarpeen, laatia työllistymissuunnitelman, hoitaa työllistymissuunnitelman toteuttamisen seurannan ja ohjata palveluihin.

Hallituksen esityksen mukaan siihen sisältyvät lakimuutokset ovat luonteeltaan mahdollistavia. Maakunnan päätettäväksi jäisi se, missä laajuudessa se hankkii työnhakijan palveluprosessiin liittyviä toimia palveluntuottajilta. Pidän hyvänä, että lakiehdotukseen on otettu säännös, jossa määritellään maakunnan ja palveluntuottajan velvollisuudet. Ehdotetun 15 §:n mukaan maakunta vastaa työnhakijan palveluprosessiin liittyvistä toimista, jos palveluntuottaja laiminlyö em. tehtäviään eikä korjaa menettelyään maakunnan kehotuksesta.

Lakiehdotukseen sisältyvät työnhakijan palveluprosessia, rekrytointipalveluja, osaamisen kehittämispalveluja, kasvupalvelukoulutusta, työkokeilua, työllistämisvelvoitetta, palvelujen epäämistä ja tiedonsaantia koskevat säännökset ovat pitkälti saman sisältöisiä kuin ko. palveluja koskevat säännökset ovat voimassa olevassa laissa julkisista työvoima- ja yrityspalveluista.

Heikossa työmarkkina-asemassa olevien työnhakijoiden näkökulmasta pidän hyvänä, että lakiehdotuksessa on säännös työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta. Pidän hyvänä myös sitä, että ministeriön lausuntokierroksen jälkeen lakiehdotuksessa on huomioitu nuoret sisällyttämällä lakiehdotukseen säännös siitä, että maakunnan tulee järjestää alueelleen yhteistyössä kuntien sekä nuorille palveluja tarjoavien tahojen kanssa riittävä määrä palvelupisteitä alle 30-vuotiaille.

Laki alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta, laki yksityisistä työnvälityspalveluista ja laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä

Lakiehdotuksessa on säännökset palkkatuesta, työolosuhteiden järjestelytuesta ja starttirahasta, em. tukien hakemisesta, myöntämisestä ja maksamisesta, tuen palauttamisesta ja takaisinperinnästä sekä maksatuksen lopettamisesta. Säännökset ovat pitkälti saman sisältöiset kuin em. palveluja ja tukia koskevat säännökset julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa.

HE:een sisältyvässä ehdotuksessa laiksi alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta on lisäksi säännökset yritykselle myönnettävistä tuista, oikeushenkilölle voittoa tavoittelemattomaan kehittämis- ja investointitoimintaan myönnettävistä tuista sekä Euroo-

pan unionin rakennerahastoja koskevat erityissäännökset. Lisäksi HE:een sisältyy ehdotukset laiksi yksityisistä työnvälityspalveluista ja laiksi taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta.

Minulla ei ole lausuttavaa edellä mainittujen lakiehdotusten osalta.

Hallituksen esityksen suhde perusoikeuksiin

Alkuvuonna 2017 lausunnolla olleesta HE-luonnoksesta puuttui kokonaan esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva luku. Eduskunnalle annetussa HE:ssä perustuslakivaliokunnan käytäntö on otettu hyvin huomioon viittaamalla asian kannalta tärkeisiin valiokunnan lausuntoihin.

Hallituksen esityksen kannalta keskeisiä perusoikeuksia ovat perustuslain 6 §:ssä turvattu yhdenvertaisuus, 10 §:n 1 momentissa turvattu yksityiselämän suoja, 18 §:n 2 momentissa säädetty julkisen vallan velvollisuus edistää työllisyyttä ja 21 §:ssä turvattu oikeusturva. Em. säännösten lisäksi hallituksen esitykseen sisältyviä säännöksiä on arvioitava hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan perustuslain 124 §:n kannalta.

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

Koska muutosehdotukset, jotka mahdollistavat työnhakijan palveluprosessiin liittyvien toimien siirtämisen laajasti palveluntuottajille, tarkoittavat merkittävää muutosta nykytilaan, pidän hyvänä, että HE:stä on pyydetty perustuslakivaliokunnan lausunto.

Alueiden kehittämisestä ja kasvupalvelusta annetussa laissa säädettäisiin siitä, että maakunnan tulee käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa huolehtia, että sen alueella on tarjolla riittävästi maakunnallisia kasvupalveluja, jotka edistävät työttömien mahdollisuuksia saada työtä. Kaikissa maakunnissa olisi siten tarjolla peruspalveluvalikoima. Ehdotetussa laissa julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista säädettäisiin, mitä palveluita maakunnissa on tarjottava. HE:n mukaan em. tarkoittaa, että kaikissa maakunnissa olisi tarjolla tietty palveluvalikoima, miltä osin työnhakijat olisivat yhdenvertaisessa asemassa.

Maakuntauudistus tarkoittaisi palvelujen ja toimien tuottamiseen sekä palvelujen sisältöön ehdotettujen muutosten lisäksi muutosta palvelujen rahoitukseen, sillä nyt työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan pääluokassa olevat työllisyysmäärärahat siirrettäisiin osaksi maakun-

tien yleiskatteellista rahoitusta. Kullakin maakunnalla olisi siis mahdollisuus määrittää, kuinka paljon se kohdentaa työttömien palveluihin, mikä voi HE:n mukaan vaikuttaa työttömien mahdollisuuteen päästä osallistumaan palveluihin. Koska jokainen maakunta tekisi itsenäisiä päätöksiä, palveluiden volyymi voi poiketa nykyisestä ja alueiden väliset erot palveluvalikoimassa kasvaa.

Palvelujen nykyistä laajamittaisempi hankkiminen palveluntuottajilta voi lisätä työttömien mahdollisuuksia osallistua itselleen sopiviin palveluihin. HE:n mukaan ehdotetun muutoksen vaikutukset erilaisiin työttömiin riippuvat siitä, millaisia ehtoja palveluntuottajille asetetaan hankintasopimuksissa. Yhdyn HE:ssä olevaan arvioon siitä, että tulosperusteisissa hankinnoissa on riskinä se, että palveluntuottajat pyrkivät panostamaan henkilöihin, joiden arvioidaan olevan lähempänä työmarkkinoita. Tämä voi johtaa siihen, että kauempana työmarkkinoista olevat työttömät, jotka tarvitsisivat palveluntuottajien tukea, voivat saada vähemmän palveluita.

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.

Perustuslain 124 §:n esitöiden mukaan säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista.

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. Nämä seikat tulevat korostumaan ehdotettujen muutosten myötä.

Pidän tärkeänä, että hankintoja tekevien ja palveluntuottajien toimintaa ohjaavien ja valvovien maakunnan virkamiesten osaamisen kehittämiseen kiinnitetään huomiota, ja että tehtäviin varataan riittävät henkilöstöresurssit. Lisäksi pidän tärkeänä, että palvelujen saatavuutta ja laatua seurataan ja että työnhakijoiden yhdenvertaisuus varmistetaan.

Kasvupalvelujen julkisesta valvonnasta on säännösehdotukset eduskunnan käsiteltävänä olevan alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja

koskevan lakiehdotuksen 36 §:ssä, jonka mukaan maakunnan tulee laatia oma valvontaohjelma, jossa on määriteltävä, miten kasvupalvelujen tuottaminen, saatavuus ja laatu sekä asiakkaiden yhdenvertaisuus varmistetaan siitä riippumatta, tuottaako palvelun maakunta tai muu palveluntuottaja. Omavalvontaohjelmassa on lisäksi todettava, miten kasvupalvelujen tuottamista, laatua sekä yhdenvertaisuutta seurataan ja miten havaitut puutteellisuudet korjataan. Lakiehdotuksen 37 §:n mukaan maakunnan kasvupalvelujen järjestämisen ja tuottamisen valvonta kuuluisi Valtion lupa- ja valvontavirastolle. HE:n mukaan muutosten myötä korostuu myös työ- ja elinkeinoministeriön velvollisuus seurata palvelujen saatavuutta.

Ministeriön lausuntokierroksen jälkeen lakiin julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista on otettu säännös tehtävän antamisesta palveluntuottajalle (3 §:n 2 momentti), jonka mukaan palveluntuottajan toimintaan sovelletaan viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999), ja että palveluntuottajan palveluksessa olevaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä. Pidän tehtyjä lisäyksiä perusteltuina, koska ne varmistavat osaltaan sitä, että palveluntuottajien on otettava huomioon hyvän hallinnon vaatimukset.

<u>Muutosten vaikutukset laillisuusvalvontaan</u>

Oikeusasiamiehelle TE-toimistojen järjestämisvastuulle kuuluvista palveluista ja toimista työttömyysetuusasioiden jälkeen eniten kanteluja tehdään työnhakijan palveluprosessiin liittyvistä asioista. Kantelut koskevat työnhakijan palvelutarpeen arviointia, työllistymissuunnitelman laatimista ja tarkistamista sekä ohjaamista palveluihin. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain säännösten lisäksi arvostelu kohdistuu hallintolaissa (434/2003) määriteltyjen hyvän hallinnon perusteiden huomioon ottamiseen työnhakijan palveluprosessissa.

Ehdotetut muutokset vaikuttavat myös eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaan, koska julkista hallintotehtävää hoitavat palveluntuottajat kuuluvat oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan piiriin. Muutosten voimaantulon myötä oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta kohdistunee viranomaisten ohella nykyistä useammin yksityisiin palveluntuottajiin, jotka hoitavat julkista tehtävää. Myös valvottavien toimijoiden määrä todennäköisesti lisääntyy.

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.