OIKEUSMINISTERIÖ

LsN Anna-Stiina Tarkka
Demokratia- ja julkisoikeusosasto

LAUSUNTO
24.5.2021

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi. (HE 76/2021 vp)

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon otsikossa mainitussa asiassa. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksesta. Lisäksi muutettaisiin Opetushallituksesta annettua lakia, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia, vapaasta sivistystyöstä annettua lakia ja perusopetuslakia. Esitys liittyy hallitusohjelman mukaiseen parlamentaariseen jatkuvan oppimisen uudistukseen.

Myös sivistysvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista lausuntoa asiassa ja tämä lausunto on toimitettu myös sille.

Oikeusministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

Palvelukeskuksen tehtävistä

Oikeusministeriö on 6.4.2021 antanut esitysluonnoksesta opetus- ja kulttuuriministeriölle lausunnon (VN/727/2021-OM-88). Lausunnossaan oikeusministeriö kiinnitti muun ohella huomiota ensinnäkin siihen, että palvelun kohdetta/kohteita tulisi vielä selventää. Tähän liittyen palvelukeskuksen tehtävät ja toimivalta jäivät epäselviksi ja mahdollisesti osin päällekkäisiksi muiden toimijoiden kanssa. Oikeusministeriö kiinnitti huomiota myös siihen, että esitysluonnoksesta ei ilmennyt kovin selkeästi, kenen 3 luvussa säädettyä tulisi soveltaa ja missä tilanteissa. Lisäksi esityksen perusteella oli vaikeaa hahmottaa sitä, mitä tarkoitetaan säännellyllä koulutuksella.

Myös Lainsäädännön arviointineuvosto on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että esityksen kohderyhmän epämääräisyys vaikeuttaa uudistuksen vaikutusten arviointia, että esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, keitä palvelukeskus konkreettisesti palvelisi ja mitä lisäarvoa palvelukeskus toisi. (Arviointineuvoston lausunto 27.4.2021 Dnro: VN/9353/2021-VNK-2, s. 4) Arviointineuvosto on myös kysynyt, mitä olisivat esimerkiksi sellaiset palvelukeskuksen mahdollisesti vastuulleen ottamat osaamispalvelut, joita ei nykyisin ole lainsäädännöllä osoitettu minkään tahon toteuttamiksi (s. 6).

Oikeusministeriö toteaa, että palvelukeskuksen tehtäviä (2 §) on jatkovalmistelussa täsmennetty. Perustelujen mukaan palvelukeskuksen toimet olisivat muuta järjestelmää täydentäviä. Palvelukeskuksen tavoitteena olisi kohdentaa osaamis- ja muita palveluita havaitun tarpeen mukaan (s. 12). Palvelukeskus vastaisi myös sellaisiin uusiin osaamistarpeisiin, joita syntyy esimerkiksi uusien innovaatioiden tai teknologioiden myötä (s. 16). Esityksen perusteluissa todetaan muun muassa, että ennakointitiedon analysointia koskevaa tehtävää ei ole syytä määritellä liian täsmällisesti, koska liian tarkka muotoilu voisi hankaloittaa toiminnan tarkoituksenmukaista organisointia palvelukeskuksessa ja yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa (s. 57). Koulutustarjonnan ja osaamispalveluiden rahoittamisen osalta perusteluissa todetaan, että palvelukeskus rahoittaisi koulutusjärjestelmän aukkopaikkoihin sijoittuvaa ja aliedustetuille ryhmille suunnattua koulutusta (s. 57).

Oikeusministeriö toteaa, että lukijalle jää edelleen melko epäselväksi, onko työllisyys- ja oppimispalveluissa jo nykyisin osoitettavissa joitakin sellaisia konkreettisia aukkoja, joita palvelukeskus tulee täyttämään. Rahoitustoiminnan kohderyhmäksi todettu ”työssä olevat ja työelämän ulkopuolella olevat” on laaja ja kattanee kaikki koulutusasteet. Tehtäväksi määritelty yhteistyön tuki puolestaan palvelisi toisaalla laajaa kenttää: viranomaisia, koulutuksen järjestäjiä ja työelämän edustajia (s. 17). Palvelukeskuksella olisi laaja toimivalta valtionavustusten myöntämiseen ja hankintojen tekemiseen. Tehtävät on yllä todetusti tarkoituksellisesti jätetty yleisluontoisiksi ja todella kattaviksi. Perustelujen perusteella näyttää siltä, että tiiviit yhteydet muihin samojen tehtävien parissa toimiviin ja samoille kohderyhmille palveluja tuottaviin tahoihin sekä toimivallan mahdolliset päällekkäisyyksien riskit on kuitenkin tunnistettu (esim. s. 50).

Ehdotuksessa on edelleen päällekkäistä sääntelyä hallinnon yleislakien kanssa. 1. LE:n 7 §:n mukaan palvelukeskuksen on tehtävä yhteistyötä OPH:n ja ELY-keskusten kanssa. Hallintolain 10 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Lisäksi 7 §:ssä säädetyn yhteistyövelvoitteen suhde 2 §:ssä säädettyihin tehtäviin tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden kehittämisestä ja koordinoinnista sekä alueellisten ja muiden yhteistyöverkostojen tuesta vaikuttavat ainakin limittäisiltä. Esityksen perusteluissa mainitaan yhteistyötahoiksi myös esimerkiksi KEHA-keskukset, TE-keskukset ja maakuntien liitot. Tähän nähden 7 § vaikuttaa tarpeettomalta ja harhaanjohtavalta.

Ehdotuksen 17 § palvelukeskuksen tiedottamisvelvollisuudesta on päällekkäinen julkisuuslain 20 §:n 2 momentin kanssa, jonka mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Oikeusministeriö esittää tällä perusteella edelleen harkittavaksi myös 17 §:n poistamista.

Esitystä on selvennetty aikaisempaa kuvailevammin otsikoin. Ehdotettu 3 luvun otsikko on ”Palvelukeskuksen rahoittaman koulutuksen järjestämistä koskevat säännökset”, 10 §:n otsikko on ”Säännelty koulutus” ja 13 §:n otsikko on ”Opiskelijavalinnan toteuttaminen ja opiskelijaksi ottamisesta päättäminen muussa kuin säännellyssä koulutuksessa”. Oikeusministeriö toteaa, että vaikka

nämä muutokset parantavat esityksen luettavuutta, otsikot eivät ole sitovia (oikeussääntöjä) eivätkä määritelmiä. Säännöksistä tulisi käydä ilmi, mistä koulutuksista on kulloinkin kyse.

Palvelukeskuksen hallintomalli

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö vastaisivat yhdessä palvelukeskuksen toimialaan liittyvästä ohjauksesta (1 §). Palvelukeskuksen toiminta olisi organisoitu valtion perinteisestä tulosohjausmallista poikkeavasti. Esityksen mukaan ehdotetulla neuvoston kokoonpanolla (4 §) työelämän tavoitteet tulisivat huomioon otetuiksi ja lisäksi myös neuvoston työssä toteutuisi opetus- ja kulttuuriministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteinen tavoitteenasettelu. Oikeusministeriö toistaa huomionsa siitä, että ministeriöiden välinen tehtävän- ja toimivallan jako ehdotetussa yhteisohjauksessa on melko yleisluontoinen. Ohjauksen ajateltuja käytäntöjä ja sen perusteluita on selostettu säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 55–56) ja luvussa 6.1 (s. 53).

Neuvostoa koskevan 5 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että neuvosto voi asettaa toimintansa tueksi jaostoja, joihin kuuluu myös neuvoston ulkopuolisia jäseniä. Yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan ruotsinkielisten alueiden koulutus- ja työmarkkinoiden sekä väestön erityiskysymysten asiantuntijuuden varmistamiseksi olisi tarpeen asettaa ruotsinkielisen koulutuksen jaosto (s. 60). Oikeusministeriö huomauttaa, että perustelut eivät ole sitovia. Oikeusministeriö on kuitenkin jo lausunnossaan opetus- ja kulttuuriministeriölle pitänyt ruotsinkielisen yksikön perustamista tarpeellisena eli esityksen linjaus on kannatettava.