VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Viite:
Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausuntopyyntö 3.11.2022 (HE 207/2022 vp)

Asia:
Hallituksen esitys eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi HE 207/2022 vp

Taustaksi

Valtioneuvoston oikeuskanslerille on perustuslaissa uskottu erityisenä painopisteenä ylimpään hallitusvaltaan kohdistuva riippumaton laillisuusvalvonta. Osa tätä tehtävää on ennakollinen säädösvalvonta ja muu lainvalmistelun laillisuusvalvonta. Olen antanut hallituksen esityksen luonnoksesta julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi lausunnon 15.6.2022 (OKV/1361/21/2022). Olen tuolloin kiinnittänyt erityistä huomiota seuraaviin seikkoihin: hallituksen esityksen jakso suhteesta perustuslakiin ja säätämisjärjestys, perus- ja ihmisoikeuksien sekä kunnallisen itsehallinnon toteutuminen ja toteutumisen edellytykset, hyvän hallinnon toteutuminen, valvonta ja uudistuksen toimeenpano. Esitys on luonnollisesti vielä ollut tarkastettavana valtioneuvoston esittelylistojen listatarkastuksessa, jossa on valvottu samoja seikkoja (oikeuskanslerin suorittaman ennakollisen säädösvalvonnan näkökulmista ja kriteereistä ks. Toimenpidekynnys lainvalmistelun laillisuusvalvonnassa, oikeuskanslerin kertomus K 19/2022 vp, s. 12-21.)

PL 20, 00023 Valtioneuvosto Puhelin 0295 16001 kirjaamo.okv@gov.fi

www.okv.fi

Näkemyksiä hallituksen esityksestä

Hallituksen esitys täyttää eduskunnalle antamisen oikeudelliset edellytykset. Lausuntokierroksella antamassani lausunnossa esitetyt seikat oli otettu lainvalmistelussa huomioon, eikä listatarkastuksessa hallituksen esityksestä ollut huomautettavaa.

Tuon tässä lausunnossani esille eräitä oikeuskanslerin laillisuusvalvontatehtävän ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen varmistajan ja edistäjän näkökulmasta keskeisiä kohtia. Merkittävä osa niistä on lain toimeenpanossa huomioon otettavia seikkoja.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisvastuun siirtämisestä valtiolta kunnille. Työ- ja elinkeinotoimistot lakkautettaisiin. Kunnille siirtyviä tehtäviä hoitava henkilöstö siirtyisi liikkeenluovutuksella valtiolta kuntiin ja kuntayhtymiin. Julkisten työvoimapalveluiden järjestäminen muodostaisi kunnille uuden valtionosuustehtävän. Kuntien vastuuta työttömyysetuuksien rahoituksesta laajennettaisiin. Eräitä valtion tehtäviä järjesteltäisiin valtion sisäisesti.

Totean, että kyseessä on erittäin tärkeä ja laaja-alainen uudistus. Uudistuksen vaikuttavuus sekä perustuslain 18 §:n oikeutta työhön koskevan perusoikeussäännöksen ja perustuslain 21 §:ssä säädetyn hyvän hallinnon toteutuminen riippuvat suuresti uudistuksen toimeenpanon onnistumisesta. Samoin kuin lausuntokierroksella antamassani lausunnossa korostan uudistuksen toimeenpanoa ja työvoima- ja yrityspalvelujen palvelukyvyn säilymistä uudistuksen toimeenpanon aikana. Asiakkaiden palvelujen saannista ilman häiriöitä ja katkoksia on välttämätöntä huolehtia, jotta asiakkaiden oikeusturva ja oikeus hyvään hallintoon toteutuisi. Tämä koskee myös julkisiin työvoimapalveluihin kuuluvien tukien ja korvausten maksamista, joka siirtyy KEHA-keskukselta kunkin työvoimaviranomaisen hoidettavaksi.

Palvelut ja palvelukokonaisuus tulee muodostaa vaikuttavuusperusteisesti mutta yhdenvertaisesti sekä asiakkaan tilanteen riittävästi huomioivasti. Lain toimeenpanon seurannassa on tarve kiinnittää huomiota uudistuksen tavoitteiden toteutumisen sekä asiakkaiden tarpeita vastaavien ja vaikuttavien palveluiden vaikuttavuuden toteutumisen edellytyksiin. Yksi niistä ovat toimivat ja käyttäjälähtöiset tietojärjestelmät sekä toisena kuntien ja työllisyysalueiden rahoitus ja resurssit.

Antamassani lausunnossa on kiinnitetty huomiota rahoitusperiaatteeseen ja kuntien itsehallintoon. Uudistus on yleisestikin hyvin merkittävä kuntien roolin osalta ja kunnan rooli voi olla erilainen eri tilanteissa. Kunnat ja niiden tilanne sekä olosuhteet ovat hyvinkin erilaisia ja siten työllisyysalueiden tilanne muodostuu erilaiseksi. Yleisesti ottaen uudistus osaltaan painottaa ja korostaa kuntien roolia osallisuus-, sivistys-, koulutus- ja elinvoimatehtävissä sekä lähiympäristötehtävissä. On olennaisen tärkeää, että julkisten työvoima- ja elinkeinopalveluiden

yhteys näihin kuntien tehtäviin säilyy työllisyysalueilla. Samoin on tärkeää, että yhteiskunnallisen ja maantieteellisen kehityksen myötä muodostuvat luontaiset työssäkäyntialueet huomioidaan lain perusteella syntyvässä käytännössä. Näillä seikoilla on merkitystä perustuslain 18 §:ssä säädetyn oikeuden työhön tehokkuuden ja samassa perustuslain pykälässä säädetyn julkisen vallan velvoitteen edistää työllisyyttä vaikuttavuuden sekä yhdenvertaisen toteutumisen kannalta. Kuntien ja työllisyysalueiden erilaisuus ja osin eriytyvä kehitys muodostavat tässä oman haasteensa. On arvioitava, ovatko työvoima- ja yrityspalvelujen uudistuksen ja koulutus- ja sivistystehtävien rahoituksen kannustimet riittävät suhteessa menopaineisiin, investointitarpeisiin ja palvelutarpeisiin sekä kannustimien ja keinojen väliseen suhteeseen eri kunnissa eri puolilla maata.

Lausuntopalautteen perusteella työvoimapalveluiden järjestämistä koskevan lakiehdotuksen 13 §:n 2 momenttiin on lisätty säännös, jonka mukaan poiketen siitä, mitä kuntalain 8 §:n 2 momentin 5 kohdassa säädetään, yhteistoiminnassa olevat kunnat voivat sopia viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan näin mahdollistettaisiin kuntalain säännöksiä joustavammat toimintamallit. Valiokuntakäsittelyssä olisi nähdäkseni hyvä vielä varmistaa säännöksen selkeys ja toimivuus työllisyysalueeseen kuuluvan kunnan roolin, tehtävien ja toimivallan kannalta.

Korostan vielä sitä, että lausunnossani rahoitusperiaatteesta esitettyjä riskejä ja rahoitusperiaatteen toteutumista on tarpeen seurata lain säätämisen jälkeenkin ja varautua myös kansantalouden, julkisen talouden ja työllisyyden kehityksestä johtuviin riskeihin sekä myös alueellisesti hyvin erilaiseen kehitykseen.

Aluehallintovirastolle tulisi työvoimaviranomaisten toiminnan valvonnasta uusi pysyvä tehtävä. Valvonta ja sen ohjaaminen on tärkeä osa uudistuksen toimeenpanoa, ja valvonnan resurssien riittävyys tulee arvioida huolellisesti ja sitä on seurattava heti uudistuksen toimeenpanon alusta alkaen. Valvonnan resurssien riittävyyden lisäksi myös valvonnan laatuun, kuten sen suunnitelmallisuuteen ja tehokkuuteen sekä oma-aloitteisuuteen tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Valvonnassa ja seurannassa vaikuttavuuden arviointi myös asiakkaiden ja heidän oikeuksiensa näkökulmasta on olennaista.

Laillisuusvalvonnassa havaittuja kehittämistarpeita

Oikeuskanslerin laillisuusvalvontaratkaisuissa on ollut toistuvasti esillä hyvän hallinnon toteutuminen TE-toimistojen toiminnassa sekä myös sähköisen hallinnon ja asioinnin ongelmat ja tarpeet varmistaa myös tietojärjestelmissä ja niihin liittyvässä ihmisvoimin tehtävässä toiminnassa sekä asiakasvuorovaikutuksessa hyvän hallinnon periaatteiden, kuten neuvontavelvollisuuden, tehokas toteutuminen. TE-toimistojen käsittelemissä asioissa on kysymys oikeudesta työttömyysturvaan ja perustuslain mukaiseen perustoimeentulotuen

turvaan työttömyyden aikana. Työttömyysturvaa koskevat asiat tulisi käsitellä perustuslain oikeusturvaa ja hyvää hallintoa koskevan säännöksen mukaisesti ilman aiheetonta viivytystä. Kanteluratkaisuissa on todettu korjattavaa hallinnon menettelyissä sekä puutteita ja virheitä työnhakijan neuvonnassa, asioiden selvittämisessä, työnhakijan kuulemisessa, työvoimapoliittisten lausuntojen perustelemisessa ja yleensäkin asioiden asianmukaisessa ja viivytyksettömässä käsittelyssä. Tällaiset virheet palveluprosessissa ovat omiaan vaarantamaan työnhakijan oikeusturvaa sekä oikeutta perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaiseen perustoimeentulon turvaan.

Oikeuskanslerin ennakollisen säädösvalvonnan ensimmäisen vaiheen muodostavissa oikeuskanslerin lausunnoissa kiinnitettiin vuonna 2021 huomiota tietosuojan sääntelylle asetettavien valtiosääntöisten vaatimusten toteutumiseen työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojen käsittelyä ja palvelualustaa koskevassa lainsäädännössä ja palvelualustan tekoälytoimintojen selkeään suhteeseen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 tarkoittamaan automaattiseen päätöksentekoon (**OKV/1881/21/2021**, ks. myös oikeuskanslerin kertomuksen s. 90). Esityksessä oli tarpeen myös vahvistaa palvelualustan vaikutuksia hyvän hallinnon toteutumiseen koskevaa arviointia. Valtioneuvoston yleisistunnon esittelylistojen tarkastuksen yhteydessä valvotaan, että hallituksen esitys täyttää eduskunnalle antamisen vähimmäisedellytykset. Siinä arvioidaan muun muassa, onko oikeuskanslerin lausunto ja ennakkotarkastus otettu asianmukaisesti huomioon ja ylipäänsä onko keskeisten oikeudellisten toimijoiden lausuntopalaute otettu varteen seuraa tai selitä –periaatteella: oikeudellisesti painavat seikat on yleensä asianmukaista ottaa huomioon muuttamalla esitystä ja sen perusteluita lausuntojen mukaisesti tai vaihtoehtoisesti lausuntokannanottojen sivuuttaminen on perusteltava riittävästi ja oikeudellisesti riittävän vakuuttavasti. Erityisesti tarkasteltavia oikeudellisesti keskeisiä kannanottoja ovat oikeusministeriön, korkeimpien oikeuksien, eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin itsensä, Ihmisoikeuskeskuksen sekä asiasta riippuen toimialan erityisvaltuutetun tai erityisen valvontaviranomaisen, kuten tietosuojavaltuutetun ja yhdenvertaisuusvaltuutetun, lausunnot (tästä menettelystä ja sen näkökulmista ks. oikeuskanslerin kertomus s. 14-15).

Lausunnossa tuotiin esille yleisemminkin ihmiskeskeisen ja asiakaslähtöisen, modernia palveluperiaatetta toteuttavan digitaalisen hallinnon toteuttamisessa keskeisiä ja edelleen ajankohtaisia oikeuskanslerin laillisuusvalvontaratkaisuja. TE-hallinnon tietojärjestelmien toiminta ja sen vaikutus asiakkaiden perusoikeuksien ja hyvän hallinnon toteutumiseen on tullut esiin oikeuskanslerille tehdyissä kanteluissa. Kantelun johdosta antamassaan päätöksessä **OKV/338/1/2018** oikeuskansleri totesi, että laiteriippumattomat verkkopalvelut edistäisivät yhdenvertaisuutta. Päätöksen mukaan työ- ja elinkeinohallinnon työnhakijoille tarjoamia verkkopalveluja ei ollut sovitettu kaikille mobiililaitteille. Päätöksen mukaan sujuva asiointi yleisesti käytettävissä olevilla laitteilla, mikä on tavoitetilana sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa, ei ollut käytännössä täysin toteutunut. Päätöksen

mukaan uudistustyössä sähköistä asiointia tulisi edistää asiakaslähtöisesti. Verkkopalveluissa tulisi pyrkiä mahdollisimman suureen laiteriippumattomuuteen eli digitaalisen asioinnin pitäisi olla mahdollista myös yleisesti käytössä olevilla mobiililaitteilla ja niissä käytettävillä sovelluksilla. Tähän velvoittaa myös laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta, jonka tavoitteena on parantaa jokaisen mahdollisuuksia yhdenvertaisesti käyttää digitaalisia palveluja. Yhdenvertaisuuden edistämisestä on säädetty myös yhdenvertaisuuslaissa ja julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annetussa laissa. TE-hallinnon tietojärjestelmän toimintaa hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti on arvioitu oikeuskanslerin kanteluun antamassa päätöksessä **OKV/138/10/2020**. TE-toimisto antoi kantelijaa koskevan työvoimapoliittisen lausunnon työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä, vaikka kantelija ei ollut työttömänä työnhakijana TE-toimistossa eikä hän ollut hakenut tai aikonut hakea työttömyysetuutta. Lausunto oli automaattilausunto, jonka TE-toimiston käyttämä asiakastietojärjestelmä oli tiettyjen ehtojen täyttyessä antanut. Kantelija oli kokenut annetun lausunnon olevan häntä syyllistävä. Päätös edellyttää muun muassa riittävää huolellisuutta ja laaja-alaisuutta tietojärjestelmien ja automaattisen päätöksenteon toiminnallisuuksien suunnittelussa ja toteuttamisessa tietojärjestelmissä ja niissä osaksi toteutettavissa palveluprosesseissa.

Oikeuskanslerin ratkaisuissa ja lausunnossa tarkoitettu hyvän hallinnon vaikutusten seuranta on ajankohtaista lainsäädännön hyväksymisen jälkeenkin. Työ- ja elinkeinoministeriön ohjauksessa on varmistettava, että tietojärjestelmissä ja uudistuvan työ- ja elinkeinohallinnon palveluprosesseissa hyvä hallinto toteutuu myös käytännössä ja että sille on riittävät rakenteelliset takeet tavassa, jolla työ- ja elinkeinohallinnon työ on järjestetty, ja tietojärjestelmien käytännön toiminnoissa ja tavassa, jolla hallinto ja asiakkaat voivat hyödyntää tietojärjestelmiä.

Toinen työ- ja elinkeinohallinnon asiakkaiden perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellinen ennakollisen säädösvalvonnan lausunto vuodelta 2021 koski hallituksen esitystä työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamisesta (työnhakijan palveluprosessi) (**OKV/1664/21/2021**), ks. myös oikeuskanslerin kertomuksen s. 97). Oikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että työnhakijoiden valmiudet sähköisessä asioinnissa vaihtelevat. Työnhakijat eivät saa joutua tämän takia keskenään eriarvoiseen tilanteeseen. Työnhakijalla tulee kuitenkin olla selkeä käsitys siitä, että hän on ensisijaisesti itse vastuussa velvollisuuksiensa täyttämisestä. Työnhakijalla tulee olla selkeä tieto erityisesti työnhakuvelvoitteestaan. Lailla säätämisen ohella näiden seikkojen toteutumiseen käytännön hallinnossa on tarpeen kiinnittää huomiota. Työnhakijoiden perusoikeuksien turvaamiseksi mahdolliset muutokset muutoksenhakuviranomaisten työhön tulee tästä syystä pyrkiä arvioimaan riittävien resurssien turvaamiseksi.

Vuonna 2021 annetuissa apulaisoikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin sijaisen laillisuusvalvontaratkaisuissa on samoin käsitelty työnhakijan perusoikeuksien toteutumisen

kannalta merkittäviä seikkoja ja hallinnon viivytyksetöntä toimintaa. Kanteluratkaisuissa on muun muassa korostettu tietopyynnön viivytyksetöntä käsittelyä julkisuuslain mukaisesti (**OKV/551/10/2020**), yksityisyyden suojan turvaamista TE-toimistossa asioitaessa (**OKV/557/10/2020**), mikä on johtanut myös ELY-keskuksen uudistuneisiin toimintaohjeisiin ja koulutukseen TE-toimistojen uusille asiantuntijoille, riittävää määräaikaa työtarjousten lähettämisessä (**OKV/1359/10/2020**), palkkatukihakemuksen viivytyksetöntä käsittelyä ja asianmukaista neuvontaa palkkatukiasiassa (**OKV/585/10/2021**) ja yleensä työnhakijan neuvonnan järjestämiseen (**OKV/1659/10/2020**) sekä työvoimapoliittisten lausuntojen antamisen yhteydessä asianosaisen kuulemista ja lausuntojen asianmukaista perustelemista (**OKV/1283/10/2020**). Yleisestikin digitaalisen hallinnon ja sähköisen asioinnin kehittämisen kannalta merkityksellinen apulaisoikeuskanslerin ratkaisu koskee palvelun asianmukaisuutta, neuvontaa, asian selvittämisvelvollisuutta ja asianosaisen kuulemisvelvollisuutta koskevien hallintolain säännösten noudattamista TE-toimistossa työvoimapoliittista lausuntoa sähköisessä asiointipalvelussa annettaessa (**OKV/1418/10/2020**). Apulaisoikeuskanslerin mukaan sähköisessä asiointijärjestelmässä on aina mahdollisuus väärinymmärryksiin ja osapuolten erilaisiin tulkintoihin. Verkkopalvelussa valitaan järjestelmästä jokin valmiista vaihtoehdoista ja vastataan vakiomuotoisiin kysymyksiin joko kyllä tai ei. Palvelua käyttävä henkilö voi myös olla epävarma siitä, mitkä vaihtoehdot vastaavat hänen tosiasiallista tilannettaan. Sähköistä asiointijärjestelmää käytettäessä hyvän asiakasta kuuntelevan kommunikaation merkitys korostuu, ja asiakkaan tosiasiallinen tahto tulee aina pyrkiä selvittämään. Apulaisoikeuskanslerin mukaan kantelija oli itse pyrkinyt aktiivisesti ja asianmukaisesti myötävaikuttamaan vireille panemansa asian selvittämiseen hallintolaissa tarkoitetulla tavalla. Kantelijan toistuvat kysymykset, ilmoitukset ja selvitykset oli TE-toimistossa kuitenkin sivuutettu. Apulaisoikeuskansleri totesi, että asianosaista on kuultava hallintolain mukaisesti ennen työvoimapoliittisen lausunnon antamista, vaikka työvoimapoliittinen lausunto ei ole hallintolaissa tarkoitettu päätös.

Kuluvana vuonna tähän mennessä annetuissa apulaisoikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin sijaisen laillisuusvalvontaratkaisuissa on korostettu työkokeilua koskevan kielteisen ratkaisun perustelemista työnhakijalle kirjallisesti (OKV/256/10/2021), työttömyysturva-asian huolellista käsittelyä ja viranomaisen neuvontavelvollisuuden asianmukaista toteuttamista (OKV/748/10/2021), työttömyysturva-asian selvittämistä ja asianmukaista käsittelyä (OKV/760/10/2021), huolellisuutta työttömyysturva-asian käsittelyssä ja työvoimapoliittisen lausunnon antamisessa (OKV/1191/10/2021), asianmukaista käsittelyä, aktivointisuunnitelman laatimista koskevien säännösten noudattamista ja asiakkaan neuvontaa (OKV/878/10/2021), huolellisuutta työtarjouksen lähettämisessä (OKV/2751/10/2021) ja hyvän hallinnon vaatimuksia työttömyysturva-asiaa käsiteltäessä (OKV/2051/10/2021).

Totean, että julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen uudistuksen toimeenpanossa on syytä pyrkiä samalla korjaamaan edellä mainittuja laillisuusvalvonnassa havaittuja systemaattisempia

kehittämisen tarpeita. Laillisuusvalvontaratkaisut **kertovat yleisemminkin seikoista, joiden turvaamiseen käytännön tasolla on tarpeen kiinnittää erityistä huomiota nyt työvoima- ja elinkeinohallinnon mittavassa uudistuksessa**. Uudistuksen toimeenpano tarjoaa tähän myös mahdollisuuden, kun palvelut järjestetään uuden lainsäädännön mukaisesti. Yleisesti ottaen kysymys on siitä, että asiakas huomioidaan palveluperiaatteen mukaisesti ja että hallinnossa asiointi ja hallinnon henkilöstön koulutus sekä tietojärjestelmien suunnittelu ja toteutus vastaavat tästä johtuvia tarpeita. Ihmisten yksilöllisten elämäntilanteiden huomioon ottamisen vuoksi hallinto ja sen tietojärjestelmäratkaisut eivät saa perustua vain tyyppitapauksille perustuville olettamuksille, vaikka jo yhdenvertaisuusperiaatteen vaatimuksen samalla lailla samanlaisessa asiassa sekä hallinnon tuloksellisuuden turvaamiseksi tyyppitapausten tunnistaminen on hyödyllistä.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti

OKV/2655/22/2022-OKV-3

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons:

Pöysti Tuomas 912198006

2022-11-11