Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Vastine
22.5.2024

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan vastinepyyntö

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE TYÖVOIMAPALVELUIDEN UUDELLEEN JÄRJESTÄMISEEN LIITTYVIEN LAKIEN MUUTTAMISTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI (HE 37/2024 VP)

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaa vastinepyynnöstä. Hallituksen esityksestä eduskunnalle työvoimapalveluiden uudelleen järjestämiseen liittyvien lakien muuttamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 37/2024 vp) asiantuntijalausunnon antoi ministeriön lisäksi 24 tahoa.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia (*järjestämislaki,* 380/2023), työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaanpanosta annettua lakia (*voimaanpanolaki,* 383/2023), työllistymisen monialaisesta edistämisestä annettua lakia (381/2023), työttömyysturvalakia (1290/2002), sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan Euroopan unionin lainsäädännön soveltamisesta annettua lakia (352/2010), palkkaturvalakia (866/1998), merimiesten palkkaturvalakia (1108/2000), tulotietojärjestelmästä annettua lakia (53/2018) , kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia (618/2021) , elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta annettua lakia (897/2009), yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annettua lakia (293/2017) sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia (916/2012).

Esityksessä ehdotetaan muutoksia kahteen eri kokonaisuuteen; työnhakijan palveluprosessia koskevaan sääntelyyn ja työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtymistä koskevaan sääntelyyn. Esityksen keskeisen sisällön osalta ministeriö viittaa 13.5.2024 eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle antamaansa lausuntoon.

Työ- ja elinkeinoministeriö lausuu eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle asiassa annettujen asiantuntijalausuntojen johdosta vastineenaan seuraavaa.

Työnhakijan palveluprosessi ja työttömyysturva

Palveluprosessi

KEHA-keskus totesi lausunnossaan pitävänsä hyvänä harkintavallan lisäämistä asiakastyössä ja sitä, että työvoimapalveluita järjestävillä ta-

hoilla olisi joustavampi mahdollisuus olla järjestämättä täydentäviä työnhakukeskusteluja työnhaun ensimmäisen kolmen kuukauden aikana. KEHA-keskus toi kuitenkin esiin huolensa siitä, että työnhakukeskusteluja ja täydentäviä työnhakukeskusteluja ei pääsääntöisesti järjestettäisi työnhakijoille, joiden työttömyys on päättymässä kolmen kuukauden kuluessa. KEHA-keskuksen näkemyksen mukaan lakiesityksen mukainen kolmen kuukauden aikaraja asettaa työnhakijat eriarvoiseen asemaan. Esimerkkinä KEH-keskus mainitsi työnhakijan, jonka työttömyys onkin päättymässä vasta neljän kuukauden päästä kolmen sijaan. Lisäksi KEHA-keskus nostaa esiin henkilöt, joilla on alkamassa jatko-opinnot kolmen kuukauden sisään. Työ- ja elinkeinoministeriö täsmentää, että nyt käsillä oleva ehdotus koskee nimenomaan henkilöitä, joiden työnhakutilanteeseen on tiedossa myönteinen muutos seuraavan kolmen kuukauden aikana. Muutos ei koske työnhaun alkuaikaa ilman tiedossa olevaa muutosta. Työnhakijalla myös säilyy velvollisuus edistää työllistymistään. Lisäksi työnhakijan palvelutarpeen niin edellyttäessä tai hänen pyynnöstään hänelle järjestetään palveluprosessin mukaiset keskustelut.

SOSTE ei kannata muutosta, jossa täydentävät työnhakukeskustelut tulisi järjestää nykyisen kolmen kuukauden aikajakson sijaan lähtökohtaisesti kahden viikon välein. SOSTEn mukaan esityksestä ei käy selkeästi ilmi, miksi muutos ylipäätään tarvitaan, koska kuten esityksen nykytilan kuvauksesta käy ilmi, täydentävät työnhakukeskustelut järjestetään jo nyt pääsääntöisesti kahden viikon välein. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että kyseessä on olennainen ja välttämätön muutos, jonka avulla palveluprosessia koskevaan yksityiskohtaiseen sääntelyyn nyt ehdotettavat muutokset muodostaisivat toimivan kokonaisuuden.

SOSTEn lausunnon mukaan eläkkeelle siirtyvien työnhakijoiden työnhakukeskustelujen järjestämisen tarpeellisuus tulisi jättää asiantuntijan harkittavaksi yhdessä eläkkeelle siirtyvän työnhakijan kanssa. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, ettei muutoksen kohderyhmään kuulu eläkkeelle siirtyvät. Eläkkeelle siirtyvät jäisivat säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle, koska tavoitteena on pidentää työuria ja tätä voitaisiin edistää järjestämällä keskustelut.

SOSTE ei pidä tarkoituksenmukaisena eikä johdonmukaisena, että työnhakuvelvollisuus säilytetään myös heillä, joilla työttömyys on päättymässä kolmen kuukauden kuluessa. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että työnhakuvelvollisuutta koskevaan sääntelyyn esitetään muutosta, jonka mukaan velvollisuutta asetettaessa voidaan huomioida myös henkilön mahdollisuudet työllistyä lyhytkestoisiin töihin ja työnhakija voi täyttää velvollisuuttaan hakemalla lyhytkestoista työtä. Työnhakuvelvollisuutta voidaan myös alentaa tai jättää se kokonaan asettamatta. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että näin työnhakuvelvollisuus voitaisiin jatkossa määritellä tarkoituksenmukaisella tavalla myös muutoksen kohderyhmään kuuluville.

Lisäksi SOSTE huomauttaa, että työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 32 §:n 1 momenttiin kirjattu täydennys työnhakukeskusteluiden kahden viikon välein järjestämisen lähtökohtaisuudesta puuttuu vastaavasta julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun 6 §:n 1 momentista. Työ- ja elinkeinoministeriö yhtyy SOSTE:n näkemykseen siitä, että kyseessä on epähuomiossa jäänyt virhe ja yhtyy SOSTE:n korjausehdotukseen.

Lisäksi usea lausunnon antaja toi esiin palveluprosessia koskevan sääntelyn tässä esityksessä ehdotettua laajemman muutostarpeen, ja Akavan näkemyksen mukaan työnhakuvelvollisuutta olisi pitänyt harkita kevennettäväksi myös omaehtoisia opintoja suorittavilta niin, että työnhakuvelvoite kohdistettaisiin vasta opintojen loppuvaiheeseen

Tältä osin työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että ministeriössä on valmistelussa laajempi muutos työnhakijan palveluprosessiin. Esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2025. Valmisteltavassa hallituksen esityksessä on tarkoitus toteuttaa tarvittavat lakimuutokset työnhakijan palveluprosessia koskevien hallitusohjelmakirjausten toteuttamiseksi siten, että lakimuutoksilla edistetään hallituksen työllisyystavoitteen saavuttamista ja toteutetaan hallituksen kehysriihessä 2024 linjaamaa tavoitetta keventää palveluprosessiin liittyvien tehtävien normitusta. Muutosehdotuksissa huomioidaan eduskunnan lausumat ja niiden johdosta tehtyjen selvitysten johtopäätökset.

Työttömyysturva

SAK ry mainitsee lausunnossaan, että on ongelmallista säätää työttömyysseuraamuksesta, jonka tiedetään aiheuttavan lähtökohtaisesti takautuvia korvauksettomia määräaikoja, takaisinperintöjä ja erityistä hallinnollista raskautta. Keskeisempää olisi SAK ry:n mukaan neuvoa ja ohjata, miten tulevaisuudessa työnhakijan tulee toimia. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että SAK ry:n mainitsemista vaikutuksista on kerrottu hallituksen esityksen vaikutusarviossa, samoin kuin esityksessä on kerrottu syistä valitulle ratkaisulle. Kuten yleensäkin, työnhakija voi omalla menettelyllään vaikuttaa siihen, ettei hän menetä oikeuttaan työttömyysetuuteen. Ministeriön käsityksen mukaan tämä näkökulma korostuu erityisesti nyt esitetyn työttömyysturvan 2 a luvun 9 §:n muutoksen yhteydessä, koska seuraamus asetettaisiin työnhakijan annettua vääriä tai puutteellisia tietoja työttömyytensä jatkumisesta tai muun vastaavan menettelyn jälkeen. Seuraamuksia ei esitetyn säännöksen perusteella asetettaisi, jos työnhakijan antamat tiedot ovat todenperäisiä eikä hänen menettelyynsä muutoinkaan liity esimerkiksi tahallista viivyttelyä.

Uudenmaan TE-toimisto mainitsee lausunnossaan, että työttömyysturvalain (1290/2002) toimeenpanoa edistäisi, jos KEHA-keskuksella olisi pääsy tulotietojärjestelmän tietoihin. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, ettei käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä esitetä työttömyysturvajärjestelmään sellaisia muutoksia, jotka edellyttäisivät tarvetta saada tietoja tulorekisteristä. Ministeriöllä ei muutoinkaan ole tiedossa sellaisia TE-hallinnolle kuuluvia työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoon liittyviä tehtäviä, joissa tulorekisteritietojen käyttäminen olisi perusteltua.

Jos työnhakija menettelee tavalla, joka voi johtaa työttömyysturvalain 2 a luvussa säädetyn työttömyysturvaseuraamuksen (korvauksettoman määräajan ja työssäolovelvoitteen) asettamiseen, seuraamuksen asettaminen kuuluu Uudenmaan TE-toimiston valtakunnallisesti toimivan työttömyysturvan vastuualueen toimivaltaan. Alueellisesti toimivan muun TE-toimiston, työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevan kunnan tai 1.1.2025 alusta työvoimaviranomaisena toimivan kunnan tehtäviin puolestaan kuuluu todeta mahdollinen laiminlyönti ja huolehtia asian siirtämisestä Uudenmaan TE-toimiston käsiteltäväksi. Vuoden

2025 alusta lukien Uudenmaan TE-toimiston valtakunnalliset työttömyysturvatehtävät siirtyvät KEHA-keskuksen hoidettavaksi. Uudenmaan TE-toimisto katsoo lausunnossaan, että toimivaltaan Uudenmaan TE-toimiston työttömyysturvan vastuualueen ja muiden toimeenpanijoiden välillä liittyisi epäselvyyksiä. Uudenmaan TE-toimisto esittää tältä osin lainsäädännön tai esitöiden täsmentämistä.

Työ- ja elinkeinoministeriö ei yhdy Uudenmaan TE-toimiston näkemykseen. Ministeriö pitää selvänä, että muun TE-toimiston tai kunnan tulee pyytää työnhakijalta selvitystä asiasta ja saattaa asia Uudenmaan TE-toimistolle työttömyysturva-asiana käsiteltäväksi, jos työnhakija on ilmoittanut vääriä tai puutteellisia tietoja taikka on muulla vastaavalla tavalla omalla menettelyllään aiheuttanut, ettei hänelle ole järjestetty työnhakukeskustelua tai täydentävää työnhakukeskustelua. TE-toimistolla tai kunnalla ei ole tältä osin harkintavaltaa. Sen sijaan jos työnhakijan tilanne muuttuu, esimerkiksi varma työpaikka peruuntuu, TE-toimiston tai kunnan tulee harkita, onko työnhakijan työttömyysturvaoikeutta tarpeen selvittää enempää. Esimerkiksi silloin, kun työpaikan peruuntumiseen liittyisi tavalla tai toisella työnhakijan menettelyä, asia tulisi selvittää (mahdollisesti työstä kieltäytymisenä). Jos taas kyse olisi yksiselitteisesti työnantajasta johtuvasta syystä, asiassa ei olisi enempää selviteltävää. Tarkoituksena on, että Uudenmaan TE-toimiston käsiteltäväksi saatetaan ainoastaan ne asiat, joilla voi olla merkitystä työnhakijan työttömyysturvaoikeuteen.

Uudenmaan TE-toimisto viittaa lausunnossaan kokemuksiinsa muiden TE-toimistojen ja kuntien toiminnasta. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan kyse ei ole lainsäädännöllä ratkaistavasta asiasta, vaan ennemminkin TE-hallinnon yleisestä työttömyysturvaosaamisesta, jossa on havaittu puutteita. Asiaa on ryhdytty korjaamaan syksystä 2023 lukien siten, että TE-toimistojen kaikkien työttömyysturva-asioita hoitavien virkamiesten tulee suorittaa KEHA-keskuksen tarjoama työttömyysturvan peruskoulutus 31.5.2024 mennessä. Koulutukset ovat alkaneet syksyllä 2023. Peruskoulutuksen jälkeen tulee vuoden 2024 loppuun mennessä suorittaa työttömyysturva-asioiden syventävä koulutus. Koska työ- ja elinkeinoministeriöllä ei ole toimivaltaa velvoittaa työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevia kuntia vastaavalla tavalla, ministeriö on ainoastaan suositellut koulutuksen suorittamista myös kuntien henkilöstölle. Koulutukseen osallistumiseen kannustaminen on otettu hyvin vastaan. Koulutuksen tehostaminen on samalla myös toimi, jolla valmistaudutaan työvoimapalveluiden siirtämiseen valtiolta kunnille.

Järjestämisvastuun siirtyminen

Siirtyvät sopimukset, tuki- ja korvauspäätökset ja työllisyysmääräraha

Helsingin kaupunki katsoo lausunnossaan, että esitetystä poiketen valtion tulee vastata kaikkien vuonna 2024 syntyneiden suoriteperusteisten laskujen maksamisesta aiheuttamisperiaatteen mukaisesti ilman budjettirajoitteita. Helsingin kaupunki perustelee näkemystään sillä, että työllisyysmäärärahoja on vähennetty merkittävästi viime vuosien aikana, joten olisi mahdollista, että vuodelle 2025 siirtyy vain hyvin vähän käyttämättä jääneitä määrärahoja, ja tällöin työvoimaviranomaiset joutuisivat korvaamaan ennen niiden aloitusta syntyneitä suoritteita ilman minkäänlaista vaikutusmahdollisuutta niiden syntyyn.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että ELY-keskusten tulee varata määrärahaa kaikkiin vuotee 2024 kohdentuviin menoihin siinä vaiheessa, kun menoon sitoudutaan. Näin ollen kaikkiin vuoteen 2024 suoriteperusteella valtion kirjanpitoon kirjattaviin hankintoihin riittää määrärahaa riippumatta siitä, milloin hankintaa koskeva lasku maksetaan. Siltä osin kuin maksatus ei tapahdu vuoden 2024 aikana, määräraha siirtyy vuodelle 2025. Esityksen mukaan KEHA-keskus vastaisi vuoteen 2024 kohdistuvien suoriteperusteisten ostolaskujen maksatuksesta myös vuonna 2025, eikä näistä voisi aiheutua kustannuksia työvoimaviranomaisille. Sen sijaan em. hankintojen pohjana oleva sopimus voi jatkua vuodelle 2025 ja siltä osin kuin palvelu tapahtuisi vuonna 2025, palveluntuottaja laskuttaisi palvelun työvoimaviranomaiselta.

Esityksessä ehdotetaan myös, että valtio korvaisi työvoimaviranomaisille siirtyvien päätösten perusteella maksettavaksi tulevat tuet ja korvaukset valtion talousarvion rajoissa siltä osin kuin ne kohdistuvat 1.1.2025 edeltävään aikaan. Siltä osin kuin korvaus perustuisi momentilta 32.20.51 nykyisin rahoitettuun palkkatukeen, starttirahaan sekä eräisiin korvauksiin, olisi siirtyvää määrärahaa ostopalveluita vastaavasti käytettävissä vuonna 2025 työvoimaviranomaisille maksettaviin korvauksiin. TE-toimistojen tulee sitoa määrärahaa siltä varalta, että tuki tai korvaus maksettaisiin kokonaisuudessaan vuoden 2024 aikana, vaikka käytännössä tämä ei ole mahdollista. Siltä osin kuin työvoimaviranomaisille maksettava korvaus kohdistuisi nykyisin muilta määrärahamomenteilta rahoitettaviin tukiin ja korvauksiin (32.30.55, 33.20.50 ja 33.20.52), määritettäisiin vuoden 2024 lisätalousarviossa enimmäismäärä, mihin asti korvauksia voitaisiin maksaa. Mikäli korvauksen perusteena työvoimaviranomaisille siirtyviä vastuita olisi enimmäismäärää enemmän, vähennettäisiin kaikkien työvoimaviranomaisten saamaa korvausta samassa suhteessa siihen asti, että korvausten yhteissumma vastaisi talousarviossa myönnettyä enimmäismäärää tarkoitukseen.

Ammattiliitto Pro esitti laajemman huolensa työvoimapalveluiden rahoituksen kestävyydestä. Ammattiliitto Pro ry:n mukaan työvoimapalveluiden rahoituspohjasta o huolehdittava niin, että jokaiselle asiakkaalle kyetään tarjoamaan hänen yksilöllisen palvelutarpeensa mukaiset palvelut ja työllistymisen asiantuntijatuki. Ammattiliitto Pro ry katsoo, että helpoimmin tämä olisi toteutettu työvoimapalveluiden valtionrahoituksen korvamerkinnällä.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, ettei tässä esityksessä ole ehdotettu muutoksia uudistuksen keskeisiin rahoitusperiaatteisiin. Työvoimapalvelut muodostavat kuntasektorille uuden lakisääteisen tehtävän, johon ohjataan siirtymävaiheessa tehtävän edellyttämä valtionosuusrahoitus. Periaate vastaa muita tilanteita, joissa kunnille lisättäisiin lakisääteisiä tehtäviä. Koska tehtävän edellyttämän rahoituksen määrälle ei voida asettaa objektiivisesti ja yksiselitteisesti tiettyä tasoa, on uudistuksen keskeisenä periaatteena ollut siirtää määräraha sen verran kuin valtion talousarvioon olisi budjetoitu työvoimapalveluiden järjestämiseen tilanteessa, jossa valtio edelleen vastaisi työvoimapalveluiden järjestämisestä. Järjestämisvastuu siirtoa ehdotettiin hallituksen esityksessä eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 207/2022 vp). Kyseisen esityksen sisältämän lakikokonaisuuden hyväksymisen jälkeen kehyksissä on huomioitu pääministeri Orpon hallituksen ohjelmasta tulevia työvoimapalveluiden järjestämistehtävään liittyviä muutoksia vastaavat määrärahan lisäykset ja vähennykset. Muutokset ovat pääsääntöisesti vähentäneet työvoimapal-

veluiden järjestämistehtävään kuuluvien tehtävien määrää, joten työvoimapalveluihin laskennallisesti kohdentuvan valtionosuusrahoituksen määrä muutosten jälkeen on em. hallituksen esityksessä arvioitua pienempi.

Henkilöstön siirtyminen

Kuntaliitto katsoo, että sekä siirtyvän henkilöstön että palveluiden tuottamisen kannalta olisi ensiarvoisen tärkeää, että valtiolta tuleva henkilöstö voisi sijoittua suoraan siihen kuntaan, jossa tietyt palvelut on tarkoitus myös toteuttaa. Kuntaliiton näkemys on, että tällainen siirto tulee olla mahdollista ilman mainittua päivämäärärajoitusta. Myös Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT esitti lausunnossaan, että liikkeen luovutus tulisi toteuttaa ilman aikarajoitusta siitä, milloin kuntien välinen sopimus valtiolle esitetään. Toissijaisesti KT katsoo, että hallituksen esityksen perusteluita tulee muuttaa niin, että kuntien tulee esittää valtiolle sopimus henkilöstön sijoittumisesta viimeistään 30.11.2024, jotta henkilöstön siirto valtiolta suoraan palveluita tuottavien kuntien palvelukseen voidaan toteuttaa. Ammattiliitto Pro pitää välttämättömänä, että työllisyysalueen kuntien välillä tapahtuvat valtiolta siirtyneen henkilöstön siirrot katsottaisiin lain nojalla liikkeenluovutukseksi vuoden 2025 loppuun asti. Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT:n näkemyksen mukaan voimaanpanolakia tulee muuttaa siten, että työtehtävä- ja työpistemuutoksia koskevat yhteistoimintaneuvottelut voidaan käydä jo vuoden 2024 aikana.

Työ- ja elinkeinoministeriö ei yhdy edellä esitettyihin muutostarpeisiin ja toteaa, että valtion valtakunnallinen yhteistoimintaneuvottelu päätettiin marraskuun lopussa 2023. Sen jälkeen aloitettiin virastokohtaisten neuvotteluesitysten valmistelu työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan 31 virastossa (TE-toimistot, ELY-keskukset ja KEHA-keskus), joista kaikista siirtyy henkilöstöä kuntatyönantajille. Esityksen perusteluissa mainitulla ajankohdalla 30.11.2023 tarkoitetaan, että mikäli kunnat olisivat valmistelleet kuntien väliset yhteistoimintasopimukset mainittuun määräaikaan mennessä niin, että sopimuksista olisi ollut luettavissa henkilöstön sijoittuminen työllisyysalueella vastuukuntaan/kuntayhtymään ja palveluita tuottaviin kuntiin, olisi valtion henkilöstön siirrot voitu huomioida kuntien sopimusten mukaisesti valtion virastokohtaisia neuvotteluesityksiä suunnitellessa. Toisin sanoen valtion henkilöstön siirtosuunnat olisi pystytty määrittelemään tarkemmalle tasolle ja huomioimaan yt-neuvottelujen muutoskeskusteluissa. Ajankohdalla 30.11.2023 pyrittiin välttämään tilanne, jossa valtiolta kuntiin sijoittuva henkilöstö joutuu muutosten kohteeksi kahteen otteeseen: 1) henkilöstöä siirretään ensin vastuukuntaan/kuntayhtymään ja 2) vastuukunnasta/kuntayhtymästä vuoden 2025 aikana jatkosiirtona palveluita tuottaviin kuntiin.

Koska 30.11.2023 mennessä kunnat eivät olleet valmistelleet yhteistoimintasopimuksia riittävän tarkalle tasolle (kunnissa odotettiin Kuntaliiton sopimuspohjia ennen sopimisen aloittamista), annettiin kunnille mahdollisuus toimittaa sopimukset valtion virastokohtaisten yhteistoimintaneuvottelujen aikana, jotta valtiolta siirtyvän henkilöstön tarkemman tason siirtosuunnat voitaisiin huomioida virastokohtaisissa yhteistoimintaneuvotteluissa tavoitteena siirtosuunnan määrittely suoraan siihen kuntaan, johon henkilö lopulta sijoittuisi. Virastokohtaiset neuvottelut käynnistyivät loppuvuodesta 2023 sitä mukaa, kun työllisyysalueet varmistuivat.

Kaikkien valtiolta kuntatyönantajille siirtyvien henkilöiden nimi- ja siirtosuuntatiedot toimitetaan kuntiin juhannukseen mennessä. Iso osa kunnista on jo ehtinyt saada em. tiedot heti valtion virastokohtaisten neuvottelujen päätyttyä. Seuraavaksi siirtyvän henkilöstön palvelussuhdetiedot päivitetään ajan tasalle niin, että Palkeet pystyy toimittamaan ne kuntatyönantajille lokakuussa, ja kunnat edelleen viemään tiedot kuntien HR-järjestelmiin. Parhaillaan on käynnissä henkilöstötietojen siirtoon liittyvät pilotit, joiden avulla varmistetaan valtion ja kuntien HR -tietojärjestelmien välisten yhteyksien toimivuus. On tärkeää varmistaa, ettei valtiolta siirtyneen henkilöstön palvelussuhdetietojen prosessiin liity riskejä, jotta henkilöstön palkanmaksu onnistuu tammikuussa 2025.

Asiakastietojärjestelmän käyttöoikeudet, tiedonsaantioikeudet, henkilötietojen käsittely

Uudenmaan ELY-keskus esitti lausunnossaan näkemyksen, jonka mukaan käyttöoikeuksien myöntämistä koskevan lainkohdan perusteella pitäisi olla selvää, missä tilanteessa asiakastietojärjestelmän käyttöoikeuden myöntäminen edellyttää virkasuhdetta ja onko jossain tilanteissa käyttöoikeus mahdollista myöntää työsuhteiselle henkilölle. Uudenmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan ko. lainkohtaa perusteluineen tulisi tarkentaa. Myös KEHA-keskus esitti huolensa siitä miten työvoimaviranominen tunnistaa oikeanlaajuiset käyttöoikeudet. Sosiaali- ja terveysministeriö toivoo, että esityksessä painotettisiin vahvemmin sitä, että käyttöoikeuden myöntäminen asiakastietojärjestelmiin kunnan tai kuntayhtymän palveluksessa olevalle tulee liittyä henkilön virkatehtävien hoidossa tarvitsemiin välttämättömiin tietoihin.

Työ-ja elinkeinoministeriö ei yhdy näkemykseen täydentämistarpeesta. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että käyttöoikeus voidaan myöntää työvoimaviranomaisen palveluksessa olevalle henkilölle. Palveluksessa oleva kattaa sekä työsuhteessa että virkasuhteessa olevat henkilöt, eikä kyseisessä säännöksessä ole tarpeen määritellä sitä, missä tilanteessa käyttöoikeuden voi myöntää virkasuhteessa olevalle ja missä tilanteessa työsuhteessa olevalle henkilölle. Laissa on jo määritelty ne tehtävät, joita hoitavalle palvelussuhteessa olevalle henkilölle käyttöoikeus voidaan myöntää. Käyttöoikeus on joka tapauksessa rajattava sisällöltään, laajuudeltaan, valtuuksiltaan siihen mikä on henkilön tehtävien kannalta välttämätöntä. Henkilö, jolle on myönnetty käyttöoikeus, saa käsitellä vain sellaisia tietoja, jotka ovat välttämättömiä hänen tehtäviensä hoitamiseksi, ja vain siten kuin hänen tehtäviensä hoitamiseksi on välttämätöntä. Henkilön palkkaaminen virka- tai työsuhteeseen määrittyy hänen hoitamiensa tehtävien luonteen perusteella. Myös KT toteaa, että pelkkä tietojärjestelmän käyttäminen ei välttämättä ole julkisen vallan käyttämistä, joten käyttöoikeuden myöntämistä ei tule rajata vain viranhaltijoihin. Kunnissa ja kuntayhtymissä on paras asiantuntemus katsoa, käytetäänkö tehtävässä julkista valtaa ja siten päättää hoidetaanko tehtävää virka- vai työsuhteisena.

Uudenmaan ELY-keskus , Helsingin kaupunki ja Kuntaliitto esittivät näkemyksensä siitä, että voimaanpanolain 14 §:n sääntely tulevien työvoimaviranomaisten tiedonsaantioikeudesta ja asiakastietojen käsittelystä toimeenpanon valmistelussa kaipaisi tarkennusta. Pykälä on kirjoitettu muotoon, jossa työvoimaviranomaisella on oikeus saada pykälässä tarkemmin lueteltuja toimeenpanon valmistelussa välttämättömiä tietoja. Työvoimaviranomaiset muodostuvat kuitenkin vasta 1.1.2025. Uudenmaan ELY-keskuksen, Helsingin kaupungin ja Kuntaliiton näkemyksen mukaan pykälää tulisi tarkentaa työvoimaviranomaisen määritelmän

osalt. Kuntaliitto ja Helsingin kaupunki ehdottavat, että ”työvoimaviranomainen”-termi korvattaisiin ilmaisulla ”työvoimapalveluiden järjestämisestä vastaava kunta tai kuntayhtymä”. Kuntaliitto katsoo, että kun työllisyysalueet ja siten myös vastuukunnat ovat tässä vaiheessa selvillä, järjestämisestä vastuussa olevan kunnan ja kuntayhtymän organisaatiosta pystytään osoittamaan valmistelusta vastaavat toimivaltaiset viranomaiset.

Työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa Kuntaliiton ja Helsingin muutosehdotusta täsmentää pykälän sääntelyä siten ettei siinä viitattaisi työvoimaviranomaiseen, vaan esimerkiksi siihen kuntaan tai kuntayhtymään, jolle siirtyy työvoimapalveluiden järjestämisvastuu.

Valtakunnallinen tietojärjestelmäpalvelu

Kuntaliiton näkemyksen mukaan järjestämislain 120 §:n 1 momentin lisäys sitä, että asiakastietojärjestelmäkokonaisuuteen liittymiseksi tarvittavien rajapintojen kehittäminen kuuluu KEHA-keskukselle ei Kuntaliiton näkemyksen mukaan ole tarpeen. Rajapinnoista huolehtiminen kuuluu KEHA-keskuksen tehtäviin ilman erillistä mainintaakin. Tietojärjestelmäkokonaisuuden ylläpitoon ja kehittämiseen kuuluu myös muita olennaisia tehtäviä, joita ei ole erikseen mainita laissa. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että se pitää lisäystä tarpeellisena. Lisäyksellä on pyritty selkeyttämään rajapintoja koskevaa tulkinnanvarasuutta sääntelyssä.

Palta pitää edellä mainittua lisäystä sinänsä asianmukaisena, mutta huomauttaa, että toistaiseksi ei ole määriteltynä tai olemassa toimintatapaa, jolla tätä yhteistyötä voitaisiin toteuttaa läpinäkyvästi, oikeanaikaisesti ja suunnitelmallisesti. Työvoimaviranomaisilla tulisi olla tiedossa prosessi ja toimintatavat, jolla ne saavat mahdolliset tietojärjestelmätarpeensa nostettua kehittämisen agendalle sekä myös kriteerit, joiden perusteella kehityshankkeet priorisoidaan. Hallituksen esityksen esitöissä on kirjattu, että tämä yhteistyö tapahtuisi yhteiskehittämisen kautta ja voisi konkreettisesti toteutua järjestämislain 22 §:ssä tarkoitetun työllisyyden edistämisen neuvottelukunnan tätä varten perustetussa jaostossa. HE37/2024 jättää Paltan mukaan avoimeksi mikä taho tekee lopullisen priorisointipäätöksen. Priorisointi pitäisi tehdä avoimesti ja poikkihallinnollisesti. Niin ikään paras tuntemus lisäosan tarpeellisuudesta tai jopa välttämättömyydestä löytyy työvoimaviranomaisilta eikä KEHA:sta, joten päätös tulee ehdottomasti tapahtua aidossa läpinäkyvässä yhteistyössä työvoimaviranomaisten kanssa.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että KEHA-keskuksessa on valmisteltu yhteiskehittämisen mallia, jolla tarkoitetaan toimintatapaa, jonka avulla tulevat työvoimaviranomaiset pääsevät tulevaisuudessa nostamaan kehittämisaihioita ja tarpeitaan tietojärjestelmäkehittämiseen. Tavoitteena on luoda malli, jossa loppukäyttäjä, joka myös tuntee parhaiten asiakastyön vaatimukset, pääsee aidosti määrittelemään ja osallistumaan prosessiin. Neuvottelukunnan jaostoista tarkemmin säätämiseksi on työ- ja elinkeinoministeriössä käynnissä asetusvalmistelu.

Muun muassa Kuntaliitto, Helsingin kaupunki ja Palta nostavat esiin maininnan siitä, että valtakunnallisia tietojärjestelmäpalveluja kehitettäisiin yhteistyössä työvoimaviranomaisten kanssa ottaen huomioon käytettävissä olevat määrärahat.

Kuntaliiton ja Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan sääntely, jossa tietojärjestelmäpalveluiden edellytykseksi asetetaan riittävät määrärahat, luo työvoimaviranomaisille suurta epätietoisuutta kehitystyön tulevaisuudesta ja luotettavuudesta. Kuntaliiton lausunnon mukaan esitys antaa KEHA-keskukselle käytännössä vapaan mahdollisuuden kieltäytyä kehittämästä tietojärjestelmäpalveluita ja edellä mainittuja lisäosien liittämiseen vaadittavia rajapintapalveluita perustelemalla tätä resurssipuutteella. Sääntely edellyttäisi KEHA-keskuksen toimintojen, kehittämistyön, resurssitilanteen ja resurssien allokoinnin avaamista huomattavasti nykyistä enemmän.

Kuntaliitto esitti, että KEHA-keskus voisi jatkossa, resurssipulaansa vedoten, päättää olla tuottamatta valtakunnallista ratkaisua kaikkia työvoimaviranomaisia koskevaan tietojärjestelmäpuutteeseen. Tällaisen tilanteen myötä 44 työvoimaviranomaista joutuisi kukin rakentamaan omat ratkaisunsa, mikä johtaisi moninkertaiseen kustannustasoon. Tällainen tilanne on toteutunut jo valmisteluvaiheen aikana

Työ- ja elinkeinoministeriö tarkentaa, että myös ilman nimenomaista lisäystä KEHA-keskuksen mahdollisuuksiin toteuttaa erilaisia rajapintoja vaikuttaa käytettävissä olevat resurssit. Ehdotetun muutoksen tavoitteena on tehdä näkyväksi myös lainsäädännön tasolla, ettei KEHA-keskus voi vastata kaikkiin tarpeisiin välittömästi. On myös tarkoitus, ettei asiakastietovarantoon liitettäisi lisäosia, jotka ovat päällekkäisiä.

Muun muassa Kuntaliiton ja Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan valtakunnallisten tietojärjestelmäpalveluiden määritelmä jää sekä hyväksytyssä järjestämislaissa että hallituksen esityksessä hyvin väljäksi. Epäselväksi jää, mitä toiminnallisuuksia 120 §:ssä säädetyn käyttövelvoitteen piiriin kuuluvat kokonaisuudet sisältävät. Epäselvyys asettaa säädökset yhteisestä kehittämisestä määrärahojen puitteissa ja lisäosien päällekkäisyyden kiellosta ongelmallisiksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että järjestämislain mukaan asiakastietojärjestelmä kokonaisuuteen sisältyy asiakkuudenhallintajärjestelmä, yleinen avustusjärjestelmä sekä sähköiset asiointipalvelut. Lain tasolla tietojärjestelmäkokonaisuuden toiminallisuuksien tarkempi määrittely ei ole tarkoituksenmukaista. Asiakastietojärjestelmäkokonaisuutta täydentävien lisäosien osalta sääntelyä on puolestaan ehdotettu täydennettäväksi tässä kyseessä olevassa ehdotuksessa.

Asiakastietojärjestelmäkokonaisuutta täydentävät lisäosat

Esityksen 120 a §:n 2 momentti on muun muassa Kuntaliiton ja Helsingin kaupungin näkemyksen mukaan tulkinnanvarainen ja myös sisällöltään ongelmallinen. Säännöksen voi ymmärtää niin, että jos lisäosaan liittyvät rajapinnat ja tekniset ja tietoturvaan liittyvät vaatimukset on määritelty, täytyy KEHA-keskuksen toteuttaa kyseinen rajapinta, tai joku muu päättää toteutuksesta. Säännöstä tulisi tältä osin selventää. Lisäksi rajapintapalvelut kuuluvat osaksi tietojärjestelmäpalveluita, joiden kehittäminen on 120 §:n mukaan tehtävä yhteistyössä työvoimaviranomaisen kanssa. 120 a §:n säännös KEHA-keskuksen yksipuolisesta toimivallasta päättää rajapintojen toteuttamisesta on täten ristiriidassa yhteistyövaatimuksen kanssa. Kuntaliitto esittää, että säännöstä muutetaan yhteensopivaksi 120 §:n yhteistoimintavaatimuksen kanssa.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että säännöstä ei ole tarpeen muuttaa ehdotetusta. Mainitut pykälät ovat yhteensopivia. Valtakunnallisten tietojärjestelmäpalveluiden kehittämisen tulee tapahtua yhteistyössä. Kuitenkin kuten edellä on todettu, KEHA-keskus ei voi vastata kaikkiin sille esitettyihin tarpeisiin. Pykälän 120 a momentissa 2 tarkennetaan, että KEHA-keskus päättää rajapinnan toteuttamisesta tilanteissa, joissa lisäosan liittämiseksi tarvittavia rajapintoja tai muita teknisiä ja tietoturvaan liittyviä vaatimuksia ei ole määritelty.

Kehittämis- ja hallintokeskus esittää Koulutusportti-järjestelmän asettamista käyttövelvoitteen piiriin. Järjestelmä sisältyy kotoutumislain soveltamisalaa laajemmin valtakunnallisiin maahanmuuttajien työvoimapalvelujen tietojärjestelmäpalveluihin ja se on vakiintuneena asiakasohjausjärjestelmänä ollut myös tiedolla ohjauksessa tarvittavan työvoimapalveludatan lähde. Lisäksi vuodesta 2025 alkaen Koulutusportti toimii myös palveluja yhdistävänä toimintona työvoiman piiriin kuuluvien ja kuulumattomien kotoutumista edistävissä palveluissa, mm. hyvinvointialueiden kanssa yhteistoiminnassa järjestettävissä monialaisissa kotoutumispalveluissa.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää mahdottomana laajentaa käyttövelvoitteen piiriin kuuluvaa järjestelmää tässä vaiheessa valmistelua. Koulutusportin tilanne ja säädöstarpeet tulee selvittää erikseen.

Muun muassa Helsingin kaupunki esittää, että työvoimaviranomainen ei saa järjestelmällisesti tietoa työnhaun päättymisen syistä. Jotta palvelun tuloksia voitaisiin arvioida, tulisi työvoimaviranomaisen saada tulotietoa työnhaun päättyessä pidempikestoisesti, josta työllistyminen ja sen laatu voitaisiin todentaa.

Työ- ja elinkeinoministeriö ei kannata Helsingin kaupungin esitystä ja toteaa, että tulotietojärjestelmän laajempaa käyttöä ei valmisteltu tässä esityksessä.

Laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä

HYVIL ehdottaa työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetun lain 9 §:n 1 momenttia muutettavaksi siten, että hyvinvointialueelle asetettaisiin monialaisen tuen yhteistoimintamallia varten enintään yksi hyvinvointialueen toimialueen kattava monialaisen tuen johtoryhmä. Perusteinaan HYVIL esittää, että TYM-lakia valmisteltaessa ei ole ollut tiedossa ettei hyvinvointialueiden ja työllisyysalueiden maantieteelliset rajat ole yhtenevät. HYVIL katsoo, että hyväksytyn TYM-lain mukainen organisointi siten, että hyvinvointialueen toimialueelle olisi mahdollista muodostua useampia johtoryhmiä olisi hyvinvointialueille hallinnollisesti raskasta ja resurssien käytön näkökulmasta epätarkoituksenmukaista. Sosiaali- ja terveysministeriö lausuu, että ehdotetun sääntelyn riskinä on se, että yhden hyvinvointialueen sisälle muodostuu useita monialaisen tuen johtoryhmiä. Kuntaliitto ehdotta, että säännöstä muutettaisiin: Sosiaali- ja terveysministeriö toivoo, että lain toimeenpanossa ja ohjauksessa tuettaisiin mahdollisuuksien mukaan alueita vahvasti siihen suuntaan, että jokaisen hyvinvointialueen toimialueelle muodostuisi vain yksi johtoryhmä

Työ- ja elinkeinoministeriö ei kannata HYVILin ehdotusta. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että tässä esityksessä ei ole tarkoitettu ehdottaa

muutoksia sääntelyn keskeisiin periaatteisiin. Jo hyväksytyn sääntelyn mukaan hyvinvointialueen toimialueelle voi muodostua useampia johtoryhmiä. Hallituksen esityksessä ehdotettu muutos on tarkentava ja lausunnoissa sitä kannatti myös TYP-johtajien verkosto. HYVILin ehdotuksessa muutettaisiin koko yhteistoimintamallin organisoinnin keskeistä periaatetta. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa myös, että TYM-lakia valmisteltaessa oli hyvin tiedossa se, että hyvinvointialueet ja työllisyysalueet eivät tule olemaan maantieteelliseltä alueeltaan yhteneviä, vaan johtoryhmien muodostamisessa ja yhteistoimintamallin organisoinnissa jompikumpi toimijoista on osallisena useammassa johtoryhmässä. Tämä otettiin huomioon koko valmistelun ajan. Lain toimeenpanossa on mahdollista neuvotella alueellisesti tarkoituksenmukaisimmista ratkaisuista.

HYVIL katsoo, että työllistymisen monialaisesta edistämisesta annetun lain 9 §:n 2 momentti olisi harhaanjohtava. Pykälän sanamuoto ”johtoryhmä tekee yhteistyösopimuksen” voi aiheuttaa väärinymmärryksiä, koska sovittavat asiat ovat sellaisia, jotka tulevat päätettäväksi kunkin yhteistoimintamalliin osallistuvan organisaation oman päätöksentekorakenteen mukaan. Johtoryhmä ei HYVILin näkemyksen mukaan siten voi em. kaltaista sopimusta varsinaisesti ”tehdä”. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää kannatettavana muuttaa säännöksen sanamuotoa siten, että johtoryhmän sijaan siinä säädettäisiin johtoryhmään kuuluvien hyvinvointialueen/hyvinvointialueiden, työvoimaviranomaisen/työvoimaviranomaisten ja Kelan velvoitteesta sopia yhteistoimintamallin organisoimisesta ja resursoimisesta yhteistyösopimuksessa.

Lisäksi HYVIL toivoo, että HUS-yhtymän roolia ja vastuuta suhteessa työllistymisen monialaisesta edistämisestä annettuun lakiin selkeytettäisiin. Sääntelyn perusteella nykyisessä TYP-laissa oleva ns. Helsinki-pykälä ei ole välttämätön, mutta HUS-yhtymän osalta TYM-laki ja esim. johtoryhmätyöskentelyyn osallistuminen jää epäselväksi. Työ- ja elinkeinoministeriö ei kannata ns. Helsinki-pykälän lisäämistä, jos se ei ole sääntelyn kannalta välttämätön.

Esityksen suhde muihin esityksiin

Työ- ja elinkeinoministeriö selvittää työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan pyynnöstä samoja lainkohtia, jotka ovat auki hallituksen esityksessä aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 8/2024 vp). Lisäksi selvitystä pyydetään myös HE 37/2024 vp (s.63) viitatun ELY-keskuksista annettua lakia koskevasta esityksestä, jonka numero puuttui. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa selvityksenään puuttuvasta numerosta, että kyseessä on HE 8/2024 vp.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta annettun lain 3 a §:n 2 momentin 7 kohdassa säädetään siitä, että kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtävänä on antaa työvoimaviranomaisille oikeudellista neuvontaa kohdassa mainittujen lakien toimeenpanossa. Kohdasta ehdotetaan esityksessä HE 8/2024 vp poistettavaksi vuorotteluvapaalaki ja esityksessä HE 37/2024 vp lisättäväksi laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä. Muutosehdotukset eivät ole ristiriidassa keskenään.

Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 112 §:n 1 momentin 6 kohdassa säädetään siitä, asiakkaiden ja työvoimapalveluiden tuottajien tietoja voidaan käyttää kohdassa mainituissa laeissa säädettyjen tehtä-

vien hoitamiseen. Esityksessä HE 8/2024 vp listasta ehdotetaan poistettavaksi vuorotteluvapaalaki, kun taas esityksessä HE 37/2024 vp kohtaan ehdotetaan lisättäväksi ” *sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta annetussa laissa (897/2009) kehittämis- ja hallintokeskukselle säädettyjen kansainvälisen rekrytoinnin palveluihin liittyvien tehtävien ja työvoimapalveluihin liittyvän neuvonnan hoitamiseen;*”. Ehdotetut muutokset eivät ole ristiriidassa keskenään.

Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 125 §:n 1 momentin 6 kohtaan ehdotetaan esityksessä HE 8/2024 vp muutosta, jossa poistettaisiin maininta vuorotteluvapaajärjestelmästä. Esityksessä HE 37/2024 vp puolestaan esitetään kohtaan lisättäväksi viittaus 3 a kohtaan. Ehdotukset eivät ole ristiriidassa keskenään.

Anna Aaltonen
johtava asiantuntija