

28.3.2018

EOAK/1208/2018

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto

LAUSUNTOPYYNTÖ LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE JULKISTEN TYÖVOIMA- JA YRITYSPALVELUIDEN VÄLIIKAIKASTA JÄRJESTÄMISTÄ KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Työ- ja elinkeinoministeriö on lausuntopyynnöllä pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslialta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden välikaista järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE-luonnos).

HE-luonnos liittyy vuoden 2020 alussa voimaan tulevaksi suunniteltuun maakunta- ja kasvu- palvelu-uudistuksen Muutoksilla pyritään edistämään valmistautumista maakunta- ja kasvu- palvelu -uudistuksen voimaantuloon. Muutosten tavoitteena on tukea kasvupalvelumarkkinoiden rakentumista kehittämällä julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin liittyviä järjestäjä-tuottaja - malleja. Muutosten perusteella työ- ja elinkeinotoimiston (TE-toimisto) asiakkaan palveluprosessiin liittyviä tehtäviä olisi mahdollista siirtää nykyistä laajemmin palveluntuottajien hoidettavaksi.

HE-luonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia (JTYPL), lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annettua lakia, työttömyysturvalakia ja kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia.

JTYPL:ia ehdotetaan muutettavaksi siten, että työ- ja elinkeinoviranomaisten lisäksi myös palveluntuottajat voisivat haastatella työnhakijoita, arvioida työnhakijan palvelutarpeen sekä laatia työllistymissuunnitelman yhdessä työnhakijan kanssa. Esityksen tavoitteena on lisätä julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen asiakaslähtöisyyttä ja vaikuttavuutta mahdollistamalla markkinoiden hyödyntäminen palveluprosessien hallinnassa ja palvelujen tuotannossa.

Työttömyysturvalakiin, lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annettuun lakiin ja kuntouttavasta työtoiminnasta annettuun lakiin ehdotetaan tehtäväksi JTYPL:n muuttamisesta johtuvat muutokset. Työttömyyskassoja ja Kansaneläkelaitosta sitovat työvoimapolitiittiset lausunnot, jotka koskevat työnhakijan osallistumista työllistymistä edistäviin palveluihin, ehdotetaan korvattavaksi vastaavat tiedot sisältävillä ilmoituksilla, joita voisivat antaa työ- ja elinkeinotoimistojen lisäksi myös palveluntuottajat.

HE-luonnoksen mukaan nykyiset JTYPL:n 12 ja 13 lukuihin sisältyvät tietojen luovuttamista ja asiakastietojärjestelmää koskevat säännökset eivät kaikilta osin ole yleisen tietosuojasetuksen mukaisia. Säännökset eivät myöskään ole ajantasaisia sikäli, että eräistä laissa säädetyistä tehtävistä huolehtii käytännössä muu kuin se taho, jolle tehtävä on laissa säädetty. Tietojärjestelmää ja tiedonsaantia koskevaa sääntelyä on tarpeen muuttaa myös palveluntuottajien nykyistä laajemman roolin mahdollistamiseksi.

Em. vuoksi JTYPL:n 12 ja 13 lukujen tiedonsaantia ja asiakastietojärjestelmää koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi siten, että niissä huomioitaisiin palveluntuottajan mahdollisuus vastata henkilöasiakkaan palveluprosessista. Muutettavana oleviin tiedonsaantia ja asiakastietojärjestelmää koskeviin pykäliin tehtäisiin samassa yhteydessä EU:n yleisestä tietosuojasetuksesta johtuvat muutokset.

Muutosten vaikutukset

Palveluntuottajille asetetaan JTYPL:ia koskevassa lakiluonnoksessa velvoitteita, jotka poikkeavat voimassa olevien JTYPL:n säännösten palveluntuottajille asettamista velvoitteista. Muutos johtuu pitkälti siitä, että yksittäisten palvelujen tuottamisen lisäksi palveluntuottajien edellytetään ottavan vastuuta työnhakijan palveluprosessista. Yksi esimerkki em. velvoitteista on JTYPL:n 1 luvun 4 §:n 4 momentti, jonka mukaan palveluntuottajan on annettava asiakkaalle tietoa muista palvelumahdollisuuksista sekä tarvittaessa ohjattava asiakas muun viranomaisen tai palvelun järjestäjän palvelujen piiriin yhteistyössä näiden kanssa. Em. tarkoittaa, että palvelutarvetta arvioivien palveluntuottajien tulee tuntea julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen lisäksi jossakin määrin myös esimerkiksi sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja.

Muutosten myötä nykyistä suurempi osa TE-toimiston hoitamista tehtävistä voidaan siirtää hallinnon ulkopuolisten toimijoiden hoidettavaksi ja nykyistä suurempi osa TE-toimiston tuottamista palveluista voidaan hankkia hallinnon ulkopuolelta. Muutokset tarkoittavat muun muassa sitä, että nykyistä suurempi osa TE-toimistossa työskentelevien työajasta tulee kulumaan julkisiin hankintoihin liittyviin tehtäviin (mm. hankintojen kilpailutus ja valvonta). Em. muutoksen vaikutuksia on kuvattu HE-luonnoksessa melko yleisellä tasolla.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuihin, jotka ovat koskeneet yksityisten toimijoiden tuottamia TE-toimistojen ja ELY-keskuksen järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja, on kiinnitetty palveluihin ohjaajana ja järjestäjänä toimineen TE-toimiston sekä palvelujen järjestäjänä toimineen ELY-keskuksen huomiota 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.

HE-luonnoksen mukaan ehdotettujen muutosten on tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian. Arvion mukaan muutokset voisivat tulla voimaan aikaisintaan 1.9.2018. Voimaantuloajankohta huomioon ottaen olisi ollut toivottavaa, että HE-luonnoksen kohdassa 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset olisi hallituksen esityksen laatimisohjteen mukaisesti esitetty, miten muutokset on tarkoitus panna täytäntöön ja onko suunniteltu erityisiä toimenpiteitä, joilla tuetaan muutosten toteutumista.

Oikeusministeriön julkaiseman hallituksen esityksen laatimisohjteen mukaan hallituksen esityksen kohdassa Yhteiskunnalliset vaikutukset pitäisi tuoda esille esityksen sosiaaliset vaikutukset. HE-luonnoksessa tuodaan esille ehdotusten vaikutuksia työttömiin yleisellä tasolla. Esityksessä on tunnistettu ehdotettujen muutosten voivan vaikuttaa eri tavalla eri työttömien ryhmiin (esimerkiksi nuoret, pitkäaikaistyöttömät, vammaiset ja muut osatyökykyiset), mutta muutosten vaikutuksia em. ryhmiin ei ole tarkemmin kuvattu. Esimerkiksi HE-luonnoksen sivulla 21 tunnistetaan palvelusopimusten ehtoihin sidoksissa olevana riskinä se, ”että tulosperspektiivissä 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.”

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.

Palveluntuottajilta hankittavien palvelujen määrittely

HE-luonnoksen JTYPL:n 1 luvun 5 §:n 2 momentin 6 kohdan mukaan palveluntuottajalta voidaan hankkia 1–5 kohdassa tarkoitettuihin verrattavia kohtuulliseksi katsottavia palveluja ja toimia. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan muun muassa, että ehdotettu 2 momentin 6 kohta vastaisi lähtökohdiltaan nykyistä soveltamiskäytäntöä. Jatkossa 6 kohdassa tarkoitettujen palveluiden ja toimien olisi kuitenkin sisällöltään ja laadultaan oltava verrattavissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettuihin palveluihin ja toimiin. Lisäksi niiden tulisi olla työnhakijoiden näkökulmasta kohtuullisia.

Säännöksen sanamuodon ja yksityiskohtaisten perustelujen perusteella jää epäselväksi, mitä tarkoitetaan sillä, että kohtuullisuutta arvioitaisiin vertaamalla palveluun osallistumisen asiakkaalle asettamia vaatimuksia julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädettyihin palveluihin osallistumisen vaatimuksiin.

Koska työttömällä työnhakijalla on velvollisuus osallistua em. palveluihin ja palvelusta kieltäytymisestä voi seurata työttömyysetuuden menettäminen, työttömän työnhakijan oikeusturvan kannalta olisi perusteltua, että HE:n yksityiskohtaisia perusteluja selkiytettäisiin JTYPL:n 1 luvun 5 §:n 2 momentin 6 kohdan osalta.

Työnhakijan haastattelun järjestäminen, työllistymissuunnitelman laatiminen ja tarkistaminen

JTYPL:iin ehdotettujen muutosten jälkeen vastuu työnhakijan palveluprosessiin liittyvistä tehtävistä (palvelutarpeen arviointi ja työllistymissuunnitelman laatiminen ja tarkistaminen) voi joidenkin työttömien osalta olla palveluntuottajalla. Muutosten jälkeenkin osasta JTYPL:iin sisältyvistä palveluista päättää TE-toimisto. TE-toimisto tekisi päätökset muun muassa siitä, että työtön työnhakija voi opiskella omaehtoisesti työttömyysetuudella ja siitä, että työttömän työnhakijan työllistymistä edistetään palkkatuella.

Em. tarkoittaa, että osalla työttömistä työnhakijoista työnhakijan haastattelun tekeminen ja työllistymissuunnitelman laatiminen ja tarkistaminen edellyttää asiointia kahden eri toimijan kanssa. Tämän vuoksi on tärkeää huolehtia siitä, että palveluprosessi on työttömän työnhakijan näkökulmasta mahdollisimman selkeä ja joustava niin, ettei ns. kahden toimijan malli aiheuta esimerkiksi palveluihin osallistumiseen aiheutonta viivytystä ja sitä kautta työttömyyden pitkittymistä.

Em. toimivallan jakaantumiseen viitataan HE-luonnoksen JTYPL:n 6 luvun 2 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 31). Yksityiskohtaisten perusteluiden perusteella jää epäselväksi, mitä tarkoitetaan sillä, että käytännössä palveluntuottajan tulisi sisällyttää tarkistettuun suunnitelmaan vähintään ne osat, jotka liittyvät omaehtoisen opiskelun tukemiseen.

Työttömän työnhakijan velvollisuudet

HE-luonnoksen JTYPL:n 2 luvun 1 §:ssä on säännökset työnhaun käynnistämisestä ja voimassaolosta. Pykälän 2 momentin mukaan työnhakijaksi rekisteröiminen edellyttää, että henkilöasiakas ilmoittaa työ- ja elinkeinoviranomaiselle työtarjouksia ja muita yhteydenottoja varten postiosoitteensa ja mahdolliset muut yhteystietonsa, joiden avulla hänet voidaan tavoittaa.

HE-luonnoksen JTYPL:n 2 luvun 8 §:ssä on säännökset työttömän työnhakijan velvollisuuksista. 8 §:n 1 momentin mukaan työttömän työnhakijan tulee huolehtia siitä, että hänen työ- ja elinkeinotoimistolle ja palveluntuottajalle ilmoittamansa postiosoite ja muut mahdolliset yhteystiedot ovat ajan tasalla.

Työttömän työnhakijan näkökulmasta edellä mainittu säännös olisi selkeämpi, jos siinä edellytettäisiin, että työttömän työnhakijan tulee ilmoittaa työ- ja elinkeinotoimistolle ja palveluntuottajalle postisoitteen ja yhteystietojen muutoksista.

Muutosten vaikutukset laillisuusvalvontaan

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

Ehdotettujen muutosten suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Hallituksen esityksen kannalta keskeisiä perusoikeuksia ovat perustuslain 6 §:ssä turvattu yhdenvertaisuus, 10 §:n 1 momentissa turvattu yksityiselämän suoja, 21 §:ssä turvattu oikeus-turva ja 19 §:n 2 momentissa säädetty oikeus työttömyyden aikaisen perustoimeentulon turvaan. Em. säännösten lisäksi HE-luonnokseen sisältyviä säännöksiä on arvioitava hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan perustuslain 124 §:n kannalta.

HE-luonnoksessa on hyvin perusteltu sitä, millä perusteella ehdotettujen muutoksen katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa. Perustuslakivaliokunnan käytäntö on otettu hyvin huomioon viittaamalla asian kannalta tärkeisiin valiokunnan lausuntoihin. HE-luonnokseen sisältyvässä tarkastelussa on päädytty siihen, ettei hallituksen esityksessä ehdoteta sellaisia muutoksia, joiden vuoksi esitystä ei voitaisi käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Asian periaatteellisen merkityksen vuoksi hallitus pitää kuitenkin suotavana, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

HE-luonnoksen (s. 14 ja 53–54) mukaan JTYPL:n lisäksi veloitteita tulee palveluntuottajiin sovellettavista hallinnon yleislaeista (mm. hallintolaki, kielilaki, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki). Tarkoituksena ymmärtääkseni on, että palveluntuottajien tulee ottaa muun muassa hyvän hallinnon perusteet huomioon palveluja tuottaessaan. Luonnoksen mukaan (s. 14) ”Näin ollen hyvän hallinnon vaatimukset olisi lakisääteisesti taattu myös asiainnissa palveluntuottajan kanssa.” Siteerattu virke antaa aihetta seuraavaan huomioon.

HE-luonnoksessa on perustellusti viitattu perustuslakivaliokunnan kantaan siitä, että ”hallinnon yleislait voivat tulla sovellettaviksi myös yksityisen toteuttamassa tosiasiallisessakin *hallinto-toiminnassa yleislakien sisältämien soveltamisalaa*, viranomaisten määritelmää tai liikelaitosten kielellisiä palveluja ja yksityisen kielellistä palveluvollisuutta *koskevien säännösten mukaisesti*, jollei niiden soveltamista ole perustellusta syystä nimenomaisesti suljettu pois (PeVL 16/2016 vp, s. 2, PeVL 27/2014 vp, s. 3/I ja PeVL 26/2017 vp, s. 50).” (korostus tässä)

Tältä osin panen merkille, että pelkkä viittaus hallinnon yleislakien omaan soveltamisalaan ei riitä sen takaamiseksi, että hyvän hallinnon vaatimukset tulisivat taatuiksi ainakaan nykytilan- netta vastaavasti. Esimerkiksi julkisuuslain viranomaiskentän ulkopuolinen soveltamisala on kytketty julkisen tehtävän hoitamiseen vain siltä osin kuin kyse on julkisen vallan käyttämisestä (julkisuuslain 4 §:n 2 momentti). Luonnoksessa ei ole yksityiskohtaisesti arvioitu siitä, missä määrin palveluntuottajille ehdotettavat tehtävät merkisisivät esimerkiksi juuri julkisen vallan käyttämisestä. Jos kyse ei ole julkisen vallan käyttämisestä, ei julkisuuslaki tällöin periaatteessa tulisi sovellettavaksi. Vastaavaa analyysiä ei ole tehty muidenkaan hallinnon yleislakien kohdalla.

Selvää on, että hallintoasian ja julkisen vallan määrittelyä ei voida tehdä tyhjentävästi (ks. myös HaVM 29/2002 vp s. 5). Muutos mainitussa asiantilassa olisi tulisi kuitenkin mielestäni perusteltua ottaa HE-luonnosta selvemmin huomioon asian jatkovalmistelussa. Nyt esimerkik-

si vain tyydytään toteamaan (s. 36), että riippuu palveluntuottajan kanssa tehtävän sopimuksen sisällöstä, tulisiko palveluntuottajalle tehtäväksi hallintopäätöksiä ja mistä asioista.

Perustuslain 124 §:n soveltamisessa olennaista merkitystä on myös sillä, että viranomaistahon ulkopuolisella toimijalla on riittävä taito ja voimavarat ja jonka muut tehtävät tai toiminnan luonne ja tarkoitus eivät vaaranna nyt puheena olevien julkisten hallintotehtävien hoitamista.

Koska HE-luonnokseen sisältyvät muutosehdotukset, jotka mahdollistavat työnhakijan palveluprosessiin liittyvien tehtävien siirtämisen laajasti palveluntuottajille, tarkoittavat merkittävää muutosta nykytilaan, pidän välttämättömänä, että hallituksen esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.