



15.6.2022

OKV/1361/21/2022

OKV/1361/21/2022-OKV-2

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Työ- ja elinkeinoministeriö

Viite:

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö 6.5.2022, VN/558/2022, määräpäivä 27.6.2022

Asia:

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Lakiesityksen luvut 2-12

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 2 Nykytila ja sen arviointi:

Ei lausuttavaa

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 3 Tavoitteet:

Ei lausuttavaa

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 4.1 Keskeiset ehdotukset:

Ei lausuttavaa

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 4.2 Pääasialliset vaikutukset:

Ei lausuttavaa

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot:

Ei lausuttavaa

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 8 Lakia alemman asteinen sääntely:

Esitysluonnoksessa on ehdotettu useita asetuksenantovaltuuksia. Asetusluonnoksia ei ole esitysluonnoksen liitteenä eikä asetuksenantovaltuuksia ole myöskään käsitelty Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -jaksossa perustuslain 80 §:n säännöksen kannalta.

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 10 Toimeenpano ja seuranta:

Luvussa on kuvattu muutoksen johtamista, muutoksen edellyttämiä laajoja yhteistoimintaneuvotteluja, uudistuksen toimeenpanon tukemista perehdytyksellä ja neuvonnalla sekä uudistuksen seurantaa.

Luvussa on todettu, että virastojen palvelukyvyyn säilyminen muutoksen aikana on tärkeää. Totean, että asiakkaiden palvelujen saannista on välttämätöntä huolehtia, jotta asiakkaiden oikeusturva ja oikeus hyvään hallintoon toteutuisi. Suunnitellulla muutoksen johtamisella, perehdytyksellä ja seurannalla voidaan nähdäkseni vaikuttaa uudistuksen onnistumiseen ja tarvittaessa ryhtyä lisätoimenpiteisiin.

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys:

Esitysluonnoksen mukaan esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa merkityksellisiä ovat perustuslain 6 §, 10 §, 14 §, 17 §, 18 §, 19 §, 21 § ja 121 §.

Kunnallista itsehallintoa koskevan perustuslain 121 §:n osalta luvussa on todettu, että esityksen yksi keskeisimmistä valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä koskee kuntien velvoittamista yhteistoimintaan muodostamalla työllisyysalueen. Esityksen mukaan pääosa kunnista järjestäisi palvelut muiden kuntien kanssa yhteistoiminnassa vaadittavan työvoiman vähimmäismäärän (20 000 henkilöä) vuoksi. Kuntien erilaisista yhteistoimintavelvoitteista on säädetty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä jo usean vuosikymmenen ajan. Jaksossa on selostettu asiaa koskevaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä. Työvoimapalveluiden järjestämistä koskevassa lakiehdotuksessa esitetyllä neuvottelumenettelyllä ja erityisesti viimesijaiseksi tarkoitettulla valtioneuvoston toimivallalla olisi vaikutusta kunnan tehtäviin ja kunnan itsehallintoon. Esiitetty sääntelytapa on uusi eikä se ole ollut käytössä kuntien muissa tehtävissä.

Kiinnitän huomiota hallituksen esityksen luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa esitettyyn käsitykseen, jossa viitataan esityksen tavoitteisiin ja tehtäviin toteuttaa perustuslain 18 §:ssä säädettyä työllisyyden edistämistä ja jokaisen oikeutta työhön ja sen jälkeen todetaan, että perusoikeuksien toteuttaminen on turvattavana oikeushyvinä ensisijaista kunnallisen

itsehallinnon turvaamiseen verrattuna (HE-luonnos s. 348). En aivan yhdy tähän ajatteluun. Perusoikeuksien asettamiseen prioriteettijärjestykseen yleisellä tasolla on perusteltua suhtautua hyvin pidättyvästi. Perustuslain 121 §:ssä säädetään kunnan asukkaiden itsehallinnosta, jolla suojataan kunnan asukkaiden oikeutta päättää kunnan hallinnosta ja taloudesta ja joka siten liittyy perustuslain 2 §:n 2 momentissa ja perustuslain 14 §:n vaali- ja osallistumisoikeuksia koskevassa perusoikeussäännöksessä nimenomaisesti turvattuun oikeuteen osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen. Neuvottelumenettelyssä ja valtioneuvoston puuttumisessa kuntien ratkaisuihin työvoimapalveluiden järjestämisessä on siten kyse kahden eri perusoikeuden ja niihin kiinnittyvien, sinänsä painavien näkökohtien tasapainottamisesta kussakin tilanteessa. Itse ratkaisumalliin lakiehdotuksessa ei minulla ole sinänsä huomauttamista.

Jaksossa on esitelty kunnan tehtäviä ja rahoitusperiaatetta sekä kuntien vastuuta työttömyysetuuksien rahoituksesta koskevia perustuslakivaliokunnan lausuntoja ja arvioitu ehdotusta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kannalta. Työvoimapalveluiden järjestäminen on kunnille uusi valtiosuustehtävä, ja rahoitusratkaisussa on huomioitava kunnallinen itsehallinto ja siihen liittyvä rahoitusperiaate. Kuntien rahoitusvastuuta työttömyysetuuksista laajennettaisiin. Jaksossa on todettu, että uudistuksen yhteydessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen toteutumisesta ja vaikutuksia on tarkasteltava koko kuntasektorin tasolla tapahtuvan tarkastelun lisäksi yksittäisten kuntien näkökulmasta. Pidän tätä toteamusta tärkeänä. Kunnan asukkaiden itsehallinnon suojaan sekä perustuslain 18 §:n toteuttamista koskeviin, perustuslain 22 §:ään perustuviin julkisen vallan toimintavelvoitteisiin kuuluu, että valtio jatkossakin osaltaan huolehtii siitä, että työvoimapalveluiden järjestämiselle on rahoitukselliset ja muut toimintaedellytykset. On tarpeen varautua tässä myös uudistuksen toimeenpanon edetessä tai kansantalouden ja julkisen talouden sekä työllisyyden kehityksestä johtuviin esille tuleviin riskeihin, joihin ei ole vielä tätä hallituksen esitystä laadittaessa voitu riittävästi varautua.

Esitysluonnoksen mukaan hallitus katsoo, ettei esitykseen sisälly mitään sellaista, mitä ei voitaisi käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Julkisten työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtämisen ja kuntien työttömyysetuuksien rahoitusvastuun periaatteellisen merkityksen vuoksi hallitus pitää suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto. Pidän arviota perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämisestä asianmukaisena.

Perustuslain 17 §:n kielellisiä oikeuksia koskevan säännöksen osalta on todettu, että työvoimapalveluiden järjestämistä koskevan lakiehdotuksen 2 luvun 9 §:ssä (oikeastaan 8 §:ssä) ehdotetaan säädettäväksi poikkeus kielilain sääntelyyn. Jokaisella olisi oikeus käyttää omaa kieltään, suomea tai ruotsia, myös yksikielisessä työvoimaviranomaisessa. Lisäksi asiakkaalla olisi oikeus kielellisten oikeuksien toteuttamiseksi hakeutua kaksikielisen

työvoimaviranomaisen asiakkaaksi kotikunnastaan riippumatta. Kielellisten oikeuksien turvaamiseksi valtioneuvosto voisi myös antaa poikkeusluvan muodostaa työllisyysalue, jonka työvoimapohja on alle 20 000, kuitenkin vähintään 17 000 henkilöä (ehdotus laiksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaanpanosta 4 §).

Perustuslain 10 §:n 1 momenttiin sisältyvän henkilötietojen suojan osalta on selostettu asiaa koskevaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä sekä tietosuojasetuksen määräyksiä. Asiakastietojen käyttötarkoituksia sääntelevät ehdotetut työvoimapalveluiden järjestämistä koskevan lakiehdotuksen 13 luvun 1 ja 2 §:n ja työllistymistä edistävää monialaisen tuen yhteistoimintaa koskevan lakiehdotuksen 11 §:n säännökset vastaavat pääosin voimassa olevaa sääntelyä huomioiden muutokset, joita lakiin on esitetty hallituksen esityksessä työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojen käsittelyä ja palvelualustaa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 225/2021 vp). Käsiteltävistä henkilötiedoista säädettäisiin työvoimapalveluiden järjestämistä koskevan lakiehdotuksen 13 luvun 3 §:ssä ja työllistymistä edistävää monialaisen tuen yhteistoimintaa koskevan lakiehdotuksen 11 §:ssä. Käsiteltävät tiedot vastaisivat julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa ja työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetussa laissa säädettyä, eikä esitys sisältäisi ehdotuksia uusista käsiteltävistä henkilötiedoista. Työvoimapalveluiden järjestämistä koskevan lakiehdotuksen 13 luku sisältäisi tiedonsaantioikeutta ja tietojen luovuttamista koskevat säännökset. Lisäksi työllistymistä edistävää monialaisen tuen yhteistoimintaa koskevan lakiehdotuksen 15 §:ssä säädettäisiin tietojen saamisesta palvelun järjestämistä varten monialaisen tuen yhteistoiminnassa. Ensimmäisessä lakiehdotuksessa ehdotetaan, että tiedonsaantioikeudesta säädettäisiin erikseen kunkin työvoimapalvelujen toimeenpanoon osallistuvan viranomaisen osalta. Molemmissa lakiehdotuksissa tiedonsaantioikeus on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioon ottaen sidottu tietojen välttämättömyyteen. Työvoimapalvelujen järjestämistä koskevan lakiehdotuksen 14 luku sisältäisi työvoimapalvelujen valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin kuuluvaa palvelualustaa (Työmarkkinatori) koskevat säännökset. Ehdotetut säännökset työnhakuprofiilien laatimisesta, työnhakuprofiilien tiedoista ja niiden käyttötarkoituksista sekä työnhakuprofiilien julkaisemisesta ja hakemisesta ovat merkityksellisiä yksityisyyden suojan kannalta. Jaksossa on viitattu asiaa koskevaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 14/2022 vp). Esitän huomiona, että hallituksen esitystä 225/2021 vp on muutettu eduskuntakäsittelyssä.

Jaksossa on lyhyesti selostettu perustuslain 21 §:n säännöksen edellyttämää viivytyksetöntä käsittelyä työttömyysturva-asioiden käsittelyssä. Esitysluonnoksessa uudelleen järjestettäväksi ehdotettuja työvoimapalveluiden prosesseja olisi hyvä tarkastella laajemmin asioiden viivytyksettömän käsittelyn sekä perustuslain edellyttämän hyvän hallinnon toteutumisen kannalta. Jaksoa olisi näiltä osin perusteltua täydentää.

Esitysluonnoksessa ehdotettuja valituskielloja on käsitelty perustuslain 21 §:n 1 momentin oikeusturvaa koskevan säännöksen kannalta ja katsottu, että sääntely ei ole ongelmallinen perustuslain kannalta. Kyseisistä valituskielloista säädetään jo nykyisessä laissa ja ne ovat muotoutuneet pääosin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.

Laki työvoimapalvelujen järjestämisestä

Luku 1 sisältää lain yleiset säännökset.

Näkemyksenne:

Luvun 3 §:n 1 momentissa määriteltäisiin laissa käytetyt keskeiset käsitteet. Työvoimaviranomaisella tarkoitettaisiin kunnan tai kuntayhtymän viranomaista, joka vastaa työvoimapalvelujen järjestämisestä.

Ehdotetuista säännöksistä ei ole lausuttavaa.

Luvussa 2 säädettäisiin järjestämisvastuusta.

Erityisesti toivotaan näkemyksiä seuraavista:

- ☐ *edut ja hyödyt järjestämisvastuun siirtämisessä kunnille*
- ☐ *mahdolliset riskit järjestämisvastuun siirtämisessä kunnille*
- ☐ *työvoiman määrää ja työllisyysaluetta koskeva sääntely (huom: poikkeus työvoimapohjan kriteeriin voimaannpanolaissa)*
- ☐ *palvelujen tarjoamista koskeva sääntelyesitys*

Lain 2 luvussa säädettäisiin muun muassa kunnan järjestämisvastuulle kuuluvien työvoimapalveluiden järjestämisestä joko yksittäisissä kunnissa tai useamman kunnan yhteistoiminta-alueilla, työ- ja elinkeinoministeriölle tehtävistä ilmoituksista sekä valtioneuvoston päätösvallasta tilanteissa, joissa luvussa säädettyjä vaatimuksia palvelujen järjestämisestä ei ole noudatettu. Luvun 1 §:n 1 momentin mukaan kunta voisi järjestää työvoimapalvelut itse, jos kunnan työvoiman määrä on vähintään 20 000 henkilöä. Jos kunnan työvoiman määrä alittaa 20 000 henkilön rajan, kunnan tulisi muodostaa yhden tai useamman muun kunnan kanssa yhteistoiminta-alue työvoimapalveluiden järjestämiseksi. Tällä tavoin muodostettavalla työllisyysalueella siihen kuuluvien kuntien yhteenlasketun työvoiman määrän tulisi olla vähintään 20 000 henkilöä. Luvun 2 §:ssä viitataan kuntien lakisääteisen yhteistoiminnan osalta kuntalain 8 §:n 1 momenttiin.

Ehdotetuista säännöksistä ei ole lausuttavaa.

Luvussa 3 säädettäisiin ohjauksesta ja valvonnasta.

Erityisesti toivotaan näkemyksiä seuraavista:

- ☐ *valtakunnalliset tavoitteet*
- ☐ *työllisyyden edistämisen valtakunnallinen neuvottelukunta ja sen tehtävät*
- ☐ *alueelliset työllisyyden edistämisen yhteistyö- ja seurantakeskustelut*

Esitysluonnoksen mukaan valtiolla olisi kokonaisvastuu työllisyydestä ja työvoimapalvelujärjestelmän toimivuudesta. Valtioneuvosto vahvistaisi työllisyyden edistämiseksi hallituskausittain valtakunnalliset tavoitteet työ- ja elinkeinoministeriön esittelystä. Valtioneuvosto asettaisi työ- ja elinkeinoministeriön yhteyteen työllisyyden edistämisen valtakunnallisen neuvottelukunnan. Kuntien tukemiseksi työllisyyden edistämässä työ- ja elinkeinoministeriö ja ELY-keskus kävisivät työvoimaviranomaisten kanssa säännöllisesti alueelliset yhteistyö- ja seurantakeskustelut. Luvussa säädettäisiin myös neuvottelumenettelyistä tilanteissa, jossa työvoimaviranomaisen kyky työvoimapalvelujen järjestämiseen olisi kahden peräkkäisen vuoden aikana merkittävästi heikentynyt verrattuna muihin vastaaviin työvoimapalveluja järjestäviin työvoimaviranomaisiin, sekä tilanteen korjaamiseksi laadittavasta toimintasuunnitelmasta ja sen seurannasta.

Laillisuusvalvontaa koskevan luvun 6 §:n mukaan aluehallintovirastolla olisi toimivalta valvoa kuntien ja kuntayhtymien järjestämien työvoimapalveluiden ja niihin liittyvien tehtävien lainmukaisuutta. Valvontatehtävä on tarkoitus keskittää yhdelle aluehallintovirastolle. Kantelujen käsittelyn lisäksi aluehallintovirastolla olisi toimivalta suorittaa valvontaa myös omasta aloitteestaan esimerkiksi valvontasuunnitelman pohjalta sekä suorittaa tarkastuksia hallintolain 39 §:n mukaisesti. Aluehallintovirasto voisi antaa myös uhkasakolla tehostetun määräyksen puutteiden korjaamisesta tai epäkohtien poistamisesta määräajassa.

Nähdäkseni ehdotettu säännös mahdollistaa aluehallintoviraston monipuolisen ja tehokkaan laillisuusvalvonnan, mikäli laillisuusvalvonnan riittävistä resursseista huolehditaan. Tehokas valvonta edellyttää myös suunnitelmallisuutta sekä osaamista. Esitysluonnoksessa (s. 161) on todettu, että aluehallintovirastolle aiheutuisi tehtävästä noin kymmenen henkilötyövuoden lisäresurssin tarve. Totean, että laillisuusvalvonnan resurssien riittävyyttä tulee huolellisesti seurata ja arvioida heti uudistuksen alusta alkaen. Myös laillisuusvalvonnan suunnitelmallisuuteen ja tehokkuuteen sekä oma-aloitteeseen valvontaan tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on toistuvasti kiinnitetty huomiota aluehallintovirastojen pitkiin käsittelyaikoihin ja riittämättömiin resursseihin sekä valvonnan laatuun varsinkin sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnassa.

Käsitykseni mukaan valvontakokonaisuus on vaativa. Kyseessä on mittava organisaatiouudistus, ja valvottavien toimijoiden koko ja toimintaympäristö saattavat olla hyvin erilaisia eri alueilla. Valvonnan keskittäminen yhdelle aluehallintovirastolle toisaalta varmistaa

valvonnan yhtenäisyyttä ja osaamista, mutta voi toisaalta merkitä paikallistuntemuksen vähentymistä. Valvonnassa jouduttaneen esimerkiksi arvioimaan, johtuuko esiin tullut epäkohta rahoituksen ja resurssien puutteesta, toimintaympäristöstä vai työvoimaviranomaisen tai muiden viranomaisten toiminnasta.

Luvussa 4 säädettäisiin työnhakijan palveluprosessista.

Säännökset vastaavat 2. toukokuuta voimaan tulleen uuden asiakaspalvelumallin (niin sanottu pohjoismainen työvoimapalvelumalli) säännöksiä.

Näkemyksenne:

Työnhakijan palveluprosessia koskeva sääntely noudattaisi voimassa olevaa työnhakijan palveluprosessia. Työvoimaviranomaisella olisi velvollisuus järjestää työnhakijoille alkuhaastattelut, työnhakukeskustelut ja täydentävät työnhakukeskustelut laissa edellytetyllä tavalla. Työnhakijan palveluprosessiin liittyvät tehtävät olisivat työvoimaviranomaisen tehtäviä.

Jaksossa Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys on viitattu perustuslakivaliokunnan kyseisestä sääntelystä antamaan lausuntoon (PeVL 44/2021 vp).

Ehdotetuista säännöksistä ei ole lausuttavaa.

Luvussa 5 säädettäisiin työnvälityksestä ja työnhakuvelvollisuudesta.

Näkemyksenne:

Työnhakijalle asetettavaa työnhakuvelvollisuutta koskevat säännökset vastaisivat voimassa olevaa sääntelyä. Työnhakuvelvollisuuden asettaminen olisi työvoimaviranomaisen tehtävä.

Jaksossa Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys on viitattu työnhakijalle asetettavaa työnhakuvelvollisuutta koskevan sääntelyn osalta asiaa koskevaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 44/2021 vp).

Ehdotetuista säännöksistä ei ole lausuttavaa.

Luvussa 6 säädetään tieto- ja neuvontapalveluista, asiantuntija-arvioinneista, ammatinvalinnan- ja uraohjauksesta sekä valmennuksesta ja kokeilusta.

Näkemyksenne:

Valmennuksen ja koulutuskokeilun enimmäiskesto poistettaisiin verrattuna nykyisiin säännöksiin. Työkokeilun enimmäiskesto lyhennettäisiin nykyisestä 12 kuukaudesta kuuteen kuukauteen.

Esitän huomiona lukuun ehdotetuista säännöksistä, että 7 §:n 4 kohdan säännös ("henkilöasiakasta ei ohjata työkokeiluun, jos kokeilu alkaisi kahden viikon kuluessa yhdenjaksoisesti kuusi kuukautta kestäneen työkokeilun päättymisestä, jollei henkilöasiakas toisin pyydä") näyttäisi olevan ristiriidassa 6 §:n 1 ja 2 momentin työkokeilun enimmäiskestoja ja enimmäiskeston uudelleen alkamista koskevien säännösten kanssa.

Luvussa 7 säädettäisiin työvoimakoulutuksesta.

Näkemyksenne:

Ehdotetuista säännöksistä ei ole lausuttavaa. Luvun 3 §:n 1 momentissa on asetuksenantovaltuus, jonka mukaan opiskelijoiden valintamenettelystä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Luvussa 8 säädettäisiin muutosturvakoulutuksesta.

Näkemyksenne:

Ehdotetussa 8 luvussa säädettäisiin muutosturvakoulutuksesta. Esitysluonnoksen mukaan säännökset vastaisivat julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin hallituksen esityksessä HE 62/2022 vp ehdotettuja säännöksiä. Olen antanut lausunnon (OKV/3161/21/2021) muun muassa muutosturvakoulutusta koskeneesta luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle 55 vuotta täyttäneiden työllisyysasteen nostamista koskevaksi lainsäädännöksi. Säännöksiin tehtäisiin ainoastaan työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirrosta johtuvat välttämättömät muutokset.

Luvun säännöskohtaisten perustelujen mukaan työvoimaviranomainen antaisi päätöksen irtisanotun henkilön oikeudesta muutosturvakoulutukseen, kun henkilö ilmaisisi halukkuutensa osallistua koulutukseen. Työvoimaviranomainen antaisi myös päätöksen muutosturvakoulutuksen lakkaamisesta. Muutosturvakoulutusta koskeviin päätöksiin voisi hakea muutosta ehdotetun 17 luvun 2 §:n säännöksen mukaisesti sosiaaliturva-asoiden muutoksenhakulautakunnalta ja edelleen vakuutusosastoelta.

Ehdotetuista säännöksistä ei ole lausuttavaa.

Luvussa 9 säädettäisiin työttömyysetuudella tuetusta työnhakijan omaehtoisesta opiskelusta.

Näkemyksenne:

Ehdotetussa 9 luvussa säädettäisiin työnhakijan omaehtoisten opintojen tukemisesta nykyistä lakia vastaavasti. Sisällöllisenä muutoksena on kuitenkin luku- ja kirjoitustaitoa koskevien opintojen sisällyttäminen työttömyysetuudella tuettaviin omaehtoisin opintoihin. Omaehtoisten

opintojen tukemisesta päättäminen ja muut tukemiseen liittyvät työ- ja elinkeinotoimiston tehtävät siirtyisivät työvoimaviranomaisen tehtäväksi. Kotoutuja-asiakkaiden omaehtoisten opintojen tukemisesta työttömyysetuudella sekä tämän luvun säännösten soveltamisesta mainittuihin opintoihin säädettäisiin jatkossakin kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa.

Ehdotetuista säännöksistä ei ole lausuttavaa.

Luvussa 10 säädettäisiin työnantajalle myönnettävistä tuista (palkkatuki, 55-vuotta täyttäneiden työllistämistuki, työolosuhteiden järjestelytuki).

Näkemyksenne:

Työnantajalle myönnettäviä tukia koskevat säännökset on tarkoitus sisällyttää esitykseen pääosin sellaisena kuin ne esitetään uudistettavaksi palkkatukiuudistuksen yhteydessä vuoden 2023 alusta lukien. Erona nykyiseen olisi kuitenkin se, ettei palkkatukea olisi mahdollista myöntää kunnalle tai kuntayhtymälle eikä myöskään näiden määräysvallassa olevalle yhtiölle. Lakiin ei sisältyisi myöskään nykyisen kaltaista määrärahan osoittamista valtion virastolle tai laitokselle työttömän työnhakijan palkkaamisesta aiheutuviin kustannuksiin.

Ehdotettu muutos, jonka mukaan palkkatukea ei voisi enää myöntää kunnalle, kuntayhtymälle ja näiden määräysvallassa olevalle yhtiölle, saattaa näkemykseni mukaan vaikuttaa olennaisesti työttömän työnhakijan mahdollisuuteen päästä palkkatuen piiriin ja työvoimaviranomaisen mahdollisuuteen työllistää. Työttömien työnhakijoiden yhdenvertaisuus saattaa vaarantua, koska mahdollisuus palkkatuettuun työhön esimerkiksi yrityksissä voi vaihdella eri alueilla ja erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien mahdollisuudet palkkatuettuun työhön voivat heikentyä. Muutoksen vaikutuksia työttömiin työnhakijoihin tulisi nähdäkseni selvittää ja arvioida tarkemmin.

Esitysluonnoksen mukaan julkisiin työvoimapalveluihin kuuluvien tukien ja korvausten maksaminen siirtyisi KEHA-keskukselta työvoimaviranomaiselle. Kunkin työvoimaviranomaisen tulisi huolehtia myöntämiensä tukien ja korvausten maksatuksesta. Tämä tarkoittaisi KEHA-keskuksen keskitetysti hoitaman maksatuksen hajauttamista.

Olen palkkatukiuudistusta koskevasta esitysluonnoksesta antamassani lausunnossa (OKV/1051/21/2022) viitannut palkkatuen maksamisen viivästymisiin KEHA-keskuksessa. Palkkatuen maksatuksen hajauttamisessa työvoimaviranomaisille ja muutoksen valmistelussa, täytäntöönpanossa ja seurannassa tulee kiinnittää huomiota asioiden viivytyksettömän käsittelyn varmistamiseen. Palkkatukiuudistuksen tavoitteeksi on mainitun esitysluonnoksen mukaan asetettu muun muassa se, että palkkatuen myöntö- ja maksatusprosessi olisi nopeampi.

Luvussa 11 säädettäisiin henkilöasiakkaalle myönnettävistä tuista ja korvauksista (starttiraha, työhön tai palveluun hakeutumisesta aiheutuvien kustannusten korvaus, palveluun osallistumisesta aiheutuvien kustannusten korvaus).

Näkemyksenne:

Sisällöllinen muutos nykyiseen sääntelyyn verrattuna olisi starttirahaa koskevan sääntelyn muuttaminen siten, ettei starttirahakauden aikana saatu palkka tai korvaus yritystoimintaan liittymättömästä työstä, muut etuudet tai yrittäjän palkkakustannuksiin maksetut muut tuet estäisi starttirahan myöntämistä tai maksamista kokonaan, vaan etuuden määrä vähennettäisiin starttirahan määrästä.

Ehdotetuista säännöksistä ei ole lausuttavaa.

Luvussa 12 säädettäisiin työllistämisvelvoitteesta.

Näkemyksenne:

Esitän harkittavaksi, olisiko luvun 1 §:n 1 ja 2 momenttia aiheellista säännösten johdonmukaisuuden vuoksi täsmentää poistamalla palkkatuettua työtä koskeva maininta ”muun kuin kunnan palveluksessa”, koska lain 10 luvun 3 §:n mukaan palkkatukea ei voida myöntää kunnalle, kuntayhtymälle tai kunnan tai kuntayhtymän määräysvallassa olevalle yhteisölle.

Luvussa 13 säädettäisiin asiakastietojen käsittelystä ja valtakunnallisesta tietojärjestelmäpalvelusta.

Näkemyksenne:

Säännökset vastaavat pääosin voimassa olevaa sääntelyä huomioiden muutokset, joita lakiin on esitetty hallituksen esityksessä työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojen käsittelyä ja palvelualustaa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 225/2021 vp). Olen antanut asiaa koskevasta esitysluonnoksesta lausunnon OKV/1881/21/2021. Perustuslakivaliokunta on antanut hallituksen esityksestä lausunnon (PeVL 14/2022 vp) ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunta mietinnön (TyVM 3/2022 vp). Laki on vahvistettu 20.5.2022 (337/2022).

Esitysluonnoksen mukaan tiedonsaantioikeutta koskevan 4 §:n 4 momentissa säädettäisiin aluehallintoviraston oikeudesta saada salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä ja maksutta työvoimaviranomaiselta ja kehittämis- ja hallintokeskukset tiedot, jotka ovat välttämättömiä 3 luvun 6 §:ssä tarkoitetun valvontatehtävän suorittamiseksi.

Ehdotetuista säännöksistä ei ole lausuttavaa.

Luvussa 14 säädettäisiin palvelualustasta.

Näkemyksenne:

Palvelualustaa koskevat säännökset sisältyivät hallituksen esitykseen työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojen käsittelyä ja palvelualustaa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 225/2021 vp). Olen antanut asiaa koskevasta esitysluonnoksesta lausunnon OKV/1881/21/2021.

Esitysluonnoksen mukaan palvelualustan osalta ehdotettu lainsäädäntöä vastaisi edellä mainitussa hallituksen esityksessä ehdotettua ja esitysluonnosta laadittaessa asian eduskuntakäsittely oli kesken. Esitän huomiona, että hallituksen esitystä on eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 14/2022 vp) ja työelämä ja tasa-arvovaliokunnan mietinnön (TyVM 3/2022 vp) perusteella muutettu. Laki on vahvistettu 20.5.2022 (337/2022). Esitysluonnoksen palvelualustaa koskevia säännöksiä ja säännöskohtaisia perusteluja tulisi päivittää ottaen huomioon eduskuntakäsittelyssä säännöksiin tehdyt muutokset.

Palvelualustaa koskevien säännösten mukaan työnhakuprofiilin laatiminen ja työnhakuprofiilien hakeminen ja tarkastelu edellyttävät palvelualustalle kirjautumista. Palvelualustalle kirjautuminen edellyttää vahvaa tunnistautumista ja alustan käyttöehtojen hyväksymistä. Esitysluonnoksessa (s. 404) on todettu, että vaihtoehtoisia tunnistautumisen menetelmiä arvioidaan lausuntokierroksen aikana ottaen huomioon erityisesti ulkomaisten työnhakijoiden mahdollisuudet työnhakuprofiilien laatimiseen. Pidän tätä kannatettavana.

Luvussa 15 säädettäisiin tukien ja korvausten maksamisesta ja takaisinperinnästä.

Näkemyksenne:

Voimassa olevan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain nojalla myönnettäviin tukiin ja korvauksiin sovelletaan valtionavustuslakia. Koska ehdotetun lain mukaiset tuet ja korvaukset eivät kuuluisi valtionavustuslain soveltamisalaan, olisi tukien ja korvausten maksamisesta ja takaisinperinnästä tarpeen säätää ehdotetussa laissa. Ehdotetun 1 §:n mukaan työvoimaviranomainen myöntäisi ja maksaisi tämän lain mukaiset tuet ja korvaukset. Voimassa olevan lain mukaiset tuet ja korvaukset myöntää työ- ja elinkeinotoimisto ja maksaa kehittämis- ja hallintokeskus.

Ehdotetuista säännöksistä ei ole lausuttavaa. Olen viitannut tukien ja korvausten myöntö- ja maksatusprosessien käsittelyaikoihin edellä 10 luvun kohdalla.

Luku 16 käsittää erinäisiä säännöksiä.

Näkemyksenne:

Ehdotetuista säännöksistä ei ole lausuttavaa.

Luvussa 17 säädettäisiin muutoksenhausta.

Näkemyksenne:

Luvun 1 §:ssä säädettäisiin oikaisuvaatimuksesta ja valituksesta. Pykälän 1 momentin mukaan jollei tässä laissa toisin säädetä, työvoimaviranomaisen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksen tämän lain nojalla tekemään päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa. Pykälän 2 momentin mukaan muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa. Mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään, sovelletaan myös muutoksenhaussa työvoimaviranomaisen päätökseen.

Edellä mainitun pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu, että ehdotettuun 2 luvun 5 §:ään sisältyy valtioneuvoston oikeus päättää työllisyysalueista eräissä tilanteissa. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 8 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Esitän harkittavaksi, tulisiko muutoksenhausta lain 2 luvun 5 §:ssä tarkoitettuihin valtioneuvoston päätöksiin säätää selkeyden ja informatiivisuuden vuoksi säädöstekstissä.

Luvun 3 § sisältäisi muutoksenhakukieltoja, jotka pääosin vastaavat nykyistä sääntelyä. Kuitenkaan nykyistä määrärahasyihin perustuvaa tuen, korvauksen tai etuuden epäämistä koskevaa muutoksenhakukieltoa ei ehdoteta sisällytettäväksi lakiin. Tämä tarkoittaisi sitä, että myös määrärahasyistä evättyä tukea tai etuutta koskevaan päätökseen saisi hakea oikaisua ja päätöksen voisi saattaa valituselimen tutkittavaksi. Muutoksenhakukieltoja on käsitelty myös Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys –jaksossa.

Laki työttömyysturvalain muuttamisesta

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että KEHA-keskus hoitaisi työttömyysturvan harkintaa vaativien työvoimapoliittisten lausuntojen antamisen. Työvoimaviranomaisen tehtäväksi siirtyisi työnhakijan työttömyysturvaoikeudesta annettavien työvoimapoliittisten lausuntojen antaminen tilanteissa, joihin ei liity harkintaa tai joihin liittyy vain vähäistä harkintaa. Työvoimapoliittisten lausuntojen antamisesta säädettäisiin työttömyysturvalain 11 luvun 4 ja 4 a §:ssä. Esitysluonnoksessa (s. 196) on todettu, että ehdotuksen vaihtoehtona valmistelussa on ollut esillä työttömyysturvatehtävien siirtäminen kokonaisuudessaan kuntien vastuulle. Vaihtoehdon etuna voitaisiin nähdä, että työttömyysturva-asioita tahoja olisi yksi vähemmän, jos

työvoimapolitiittiset lausunnot annettaisiin kaikissa tilanteissa kunnissa. Toisaalta harkintaa vaativien työttömyysturvatehtävien jakautuminen kunnille voisi johtaa erilaisiin tulkintoihin ja ratkaisuihin sekä eroihin käsittelyajoissa. Työnhakijoiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta on tärkeää, että työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittisen arvioinnin osalta ratkaisu- ja soveltamiskäytäntö on valtakunnallisesti yhdenmukaista. Työttömyysturva-asioiden käsittelyn järjestämisestä on käsitelty Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys –jaksossa perustuslain 19 §:n 2 momentin, 21 §:n sekä 6 §:n kannalta. Lisäksi ehdotettujen säännösten katsotaan olevan riittävän tarkkarajaisia viranomaisten toimivallan osalta perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 21 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla.

Totean, että asioiden viivytyksettömyyden käsittelyyn sekä hyvän hallinnon periaatteiden noudattamiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota ehdotetun työvoimapolitiittisten lausuntojen antamista koskevan sääntelyn valmistelussa ja toimeenpanossa. Huomiota on kiinnitettävä myös asiakkaiden neuvontaan ja työvoimapolitiittisten lausuntojen antajatahoista tiedottamiseen, koska asiakkaissa voi aiheuttaa epätietoisuutta asioiminen ja heidän asiansa hoitaminen sekä kunnallisessa työvoimaviranomaisessa että valtion viranomaisessa.

Työttömyysturvalakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 11 luvun 4 a §, jossa säädettäisiin työttömyysturvalaissa työvoimaviranomaiselle ja KEHA-keskukselle säädettyjen tehtävien valvonnasta. Valvontaan sovellettaisiin, mitä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 3 luvun 6 §:ssä säädetään. Tämä tarkoittaisi, että aluehallintovirasto käsitelisi työvoimaviranomaisen ja KEHA-keskuksen työttömyysturvaprosessiin liittyviä tehtäviä koskevat hallintokantelut. Pidän ehdotettua säännöstä kannatettavana.

Laki työllistymistä edistävästä monialaisen tuen yhteistoiminnasta

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki työllistymistä edistävästä monialaisen tuen yhteistoiminnasta ja nykyinen laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta kumottaisiin. Laissa säädettäisiin työllistymistä edistävästä monialaisen tuen yhteistoimintamallista sekä nuorten monialaisen tuen yhteispalvelusta. Nuorten monialaisen tuen yhteistoimintamallilla tarkoitetaan nykyistä Ohjaamo-toimintaa vastaavaa yhteistyötä. Monialaisen tuen yhteistoimintamallin toimijat olisivat työvoimaviranomainen, hyvinvointialue ja Kansaneläkelaitos. Ehdotetun lain 2 §:n 2 momentin säännöskohtaisten perustelujen mukaan yhteistoimintamallissa mukana olevien tahojen yhteensovitettavaksi säädetyt palvelut olisivat työttömän palvelutarpeen mukaisia työvoimapalvelujen järjestämisestä annettavassa laissa tarkoitettuja työvoimapalveluja sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja, joista säädetään kutakin palvelua koskevassa laissa. Kuntoutuspalvelujen ohella Kansaneläkelaitos tarjoaisi myös etuuksia koskevaa neuvontaa. Kunnat voisivat tarjota monialaisen tuen asiakkaille työvoimapalveluiden lisäksi myös muita palveluja, joilla on työllistymistä edistävä vaikutus.

Kiinnitän edellä esitetyn perusteella huomiota siihen, että vain pieni osa kunnista järjestäisi työvoimapalvelut itse (s. 153). Pääosan kunnista tulisi muodostaa edellytykset täyttäviä työllisyysalueita, joissa järjestämisvastuu tulisi antaa yhdelle kunnalle (vastuukunta) tai tehtävää varten tulisi perustaa kuntayhtymä. Tällöin kunta ei toimi ehdotetussa laissa tarkoitettuna työvoimaviranomaisena.

Nähdäkseni ehdotetussa laissa tulisi selventää kunnan roolia, tehtäviä ja tiedonsaantioikeutta sekä säännöskohtaisissa perusteluissa viitattuja kunnan tarjoamia palveluja edellä tarkoitettussa tilanteessa. Ehdotetun lain 5 §:n monialaisen työllistymissuunnitelman sisältöä koskevaan säännöksen mukaan ”lisäksi suunnitelmassa sovitaan tarvittaessa muista työttömän osaamista ja työmarkkinavalmiuksia parantavista palveluista”. Näitä palveluita tulisi kuvata tarkemmin säännöskohtaisissa perusteluissa.

Ehdotettu muutos työttömyyden kestoon perustuvista asiakaskriteereistä luopumisesta on kannatettava ja saattaa parantaa asiakkaan pääsyä tarvitsemiinsa palveluihin.

Muista lakiehdotuksista ei ole lausuttavaa.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Irma Tolmunen