



Perustuslakivaliokunnan kuuleminen 26.10.2018

KIRJALLINEN LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ JULKISTEN TYÖVOIMA- JA YRITYSPALVELUIDEN JÄRJESTÄMISTÄ KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI (HE 62/2018 VP)

Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on lisätä julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen asiakaslähtöisyyttä ja vaikuttavuutta mahdollistamalla markkinoiden hyödyntäminen palveluprosessien hallinnassa ja palvelujen tuotannossa. Muutoksella tuettaisiin julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin liittyvien järjestäjä-tuottaja -mallien kehittämistä ja kasvupalvelumarkkinoiden rakentumista jo ennen maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksen voimaantuloa.

Keskeiset ehdotukset

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että työ- ja elinkeinotoimiston (jäljempänä *TE-toimisto*) lisäksi palveluntuottaja voisi hoitaa työnhakijan palveluprosessiin liittyviä tehtäviä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (jäljempänä *ELY-keskus*) tai TE-toimisto voisi hankkia palveluntuottajilta palvelukokonaisuuksia, joissa palveluntuottaja hoitaisi työnhakijan palveluprosessiin liittyvät toimet, eli työnhakijan haastattelun ja palvelutarpeen arvioinnin sekä työllistymissuunnitelman laatimisen ja tarkistamisen yhdessä työnhakijan kanssa, tai osan niistä. Palveluntuottaja voisi tehdä työnhakijalle työtarjouksia avoimista työpaikoista. Palveluntuottaja voisi myös seurata sitä, miten työnhakija toteuttaa työllistymissuunnitelmaansa.

ELY-keskuksilla säilyisi järjestämisvastuu. Siitä säädettäisiin nykyistä selvemmin laissa. Järjestämisvastuu sisältäisi vastuun palvelujen ja toimien yhdenvertaisesta saatavuudesta, niiden tarpeen, määrän ja laadun määrittämisestä, toteuttamistavasta ja tuottamisen valvonnasta. Järjestämisvastuu säilyisi ELY-keskuksella, vaikka palveluja tai toimia hankittaisiin palveluntuottajalta.

Laissa säädettäisiin TE-toimiston vastuusta työnhakijan palveluprosessiin liittyvien tehtävien toteuttamisesta siltä varalta, että palveluntuottaja laiminlöisi tehtäviään. Vastuu asiakkaan tilanteesta ja palveluiden saatavuudesta säilyisi siten palveluita hankittaessakin työ- ja elinkeinohallinnolla, mutta palveluntuottaja olisi velvollinen edistämään asiakkaan tilannetta ja noudattamaan laissa säädettyjä vaatimuksia tarjotessaan palveluita. Huolimatta siitä, että palveluntuottaja hoitaisi työnhakijan palveluprosessiin liittyviä tehtäviä, henkilö olisi edelleen työnhakijana TE-toimistossa. Tällä on merkitystä muun muassa arvioitaessa vuorotteluvapaalaissa (1305/2002) säädettyjä edellytyksiä.

Palveluntuottajaan sovellettaisiin julkisuuslakia (621/1999) ja muita hallinnon yleislakeja ja virkavastuu koskisi sen palveluksessa olevia henkilöitä. Näin ollen hyvän hallinnon vaatimuksia sovellettaisiin myös palveluntuottajan toimintaan.

Työ- ja elinkeinoviranomainen, eli TE-toimisto tai työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus, vastaisi jatkossakin työnhakijaksi rekisteröimisestä ja antaisi asiasta työttömyysetuuden maksajalle työvoimapoliittisen lausunnon. TE-toimisto päättäisi edelleen myös palkkatuen myöntämisestä, opiskelijoiden valitsemisesta työvoimakoulutukseen ja työnhakijan omaehtoisen opiskelun tukemisesta työttömyysetuudella. TE-toimisto antaisi myös tarvittavat työvoimapoliittiset lausunnot työnhakijan oikeudesta työttömyysetuuteen asiakkuuden kuluessa kuten nykyisin. Lausunnot voivat koskea esimerkiksi henkilön työnhaun päättymistä, työhön menoa, yritystoimintaa, opintoja tai mahdollista työvoimapoliittisesti arvioituna moitittavaa menettelyä.

Vaikka palveluntuottajan laatima työllistymissuunnitelma ja palveluntuottajan tekemät työtarjoukset velvoittaisivat työnhakijaa työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä, palveluntuottaja ei milloinkaan ratkaisisi työnhakijan mahdollisen työvoimapoliittisesti arvioituna moitittavana pidettävän menettelyn vaikutusta hakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta.

Jos työnhakija menettelee tavalla, jolla voi olla vaikutusta hänen oikeutensa saada työttömyysetuutta, palveluntuottaja ilmoittaisi asiasta TE-toimistolle. Jos TE-toimisto arvioi, että työnhakijan menettelyllä voi olla vaikutusta oikeuteen saada työttömyysetuutta, asian selvittämistä jatkettaisiin ja työnhakijalta pyydetäisiin selvitystä ennen työvoimapoliittisen lausunnon antamista. TE-toimisto ratkaisisi vastaavasti työnhakijan mahdollisten laiminlyöntien vaikutuksen hänen työnhakunsa voimassaoloon.

Jos palveluntuottaja vastaisi työnhakijan palveluprosessista ja tarjoaisi työnhakijalle työttömyysturvalaissa määritellyjä työllistymistä edistäviä palveluja, palveluntuottaja antaisi työttömyysetuuden maksajalle ilmoituksen hakijan osallistumisesta tällaiseen palveluun. Ilmoituksiin ei sisältyisi harkintaa; palveluntuottaja ilmoittaisi etuuden maksajalle, mikä palvelu on kyseessä ja millä ajalla.

Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen, uutena tehtävänä olisi ratkaista, voidaanko etuutta maksaa työllistymistä edistävän palvelun ajalta esimerkiksi korvauksettoman määrääjän ja työssäolovelvoitteen estämättä. Ne myös ratkaisisivat palveluntuottajan ilmoittamien tietojen perusteella, onko työnhakijalla oikeus korotettuun kulukorvaukseen.

Suhde perustuslakiin

Esitys toteuttaa perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle säädettyä velvollisuutta edistää työllisyyttä. Esityksen kannalta keskeisiä perusoikeuksia ovat perustuslain 6 §:ssä turvattu yhdenvertaisuus, 10 §:n 1 momentissa turvattu yksityiselämän suoja, 21 §:ssä turvattu oikeusturva ja 19 §:n 2 momentissa säädetty oikeus työttömyyden aikaisen perustoimeentulon turvaan. Esityksen säännöksiä työnhakijan palveluprosessiin liittyvien tehtävien antamisesta palveluntuottajan hoidettavaksi ja säännöksiä työttömyyskassojen uusista tehtävistä on lisäksi arvioitava hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan perustuslain 124 §:n kannalta. Esityksessä on arvioitu sen sisältämiä lakiehdotuksia näiden perusoikeuksien ja perustuslain 124 §:n kan-

nalta ja katsottu, etteivät ehdotukset ole ristiriidassa niiden kanssa. Seuraavassa tarkastellaan vielä tarkemmin oikeusturvaan ja julkisen hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaiselle liittyviä näkökohtia.

Oikeusturva

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 14 luvun 1 §:ään ehdotettu säännös oikaisusta ja oikaisuvaatimuksen johdosta tehtyyn päätökseen liittyvästä valituskiellosta on merkityksellinen perustuslaissa turvatus oikeusturvan kannalta. Säännöksen taustalla on 14 luvun 1 §:n 4 momenttiin nykyisin sisältyvä oikaisuvaatimus- ja valituskielto. Sen mukaan TE-toimiston ratkaisuun olla tarjoamatta asiakkaalle asiantuntija-arviointeja, ammatinvalinta- ja uraohjausta, valmennusta tai kokeilua taikka olla tukematta työnhakijan omaehtoista opiskelua tai hyväksymättä ilmoitusta tuetun opiskelun keskeyttämisestä ei saa vaatia oikaisua eikä siitä saa valittaa.

Koska esityksen mukaan myös palveluntuottaja voisi tarjota asiakkaalle asiantuntija-arviointeja, ammatinvalinta- ja uraohjausta, valmennusta tai kokeilua, on muutoksenhakua koskeissa säännöksissä huomioitava tilanne, joka voi syntyä, jos palveluntuottaja ei pidä kyseisen palvelun tarjoamista tarkoituksenmukaisena, mutta asiakas vaatii sitä. Esityksessä tilanne on ehdotettu ratkaistavan siten, että asiakkaan olisi mahdollista vaatia palveluntuottajan ratkaisuun oikaisua viranomaiselta. Näin palveluntuottajan kanssa asioivalla olisi vastaavaan tapaan kuin viranomaisen kanssa asioivalla mahdollisuus saada viranomaisen käsitys palvelun tarjoamisen tarkoituksenmukaisuudesta. Palveluntuottajan kanssa asioivalla ei olisi kuitenkaan sen laajempia muutoksenhakumahdollisuuksia kuin viranomaisen kanssa asioivallakaan vastaavassa asiassa. Tästä syystä 14 luvun 1 momenttiin on ehdotettu otettavaksi oikaisuvaatimukseen tehtyä päätöstä koskeva valituskielto.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Esityksessä on lähdetty siitä, että ehdotetussa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 1 luvun 5 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja työnhakijan palveluprosessiin liittyviä toimia on pidettävä julkisina hallintotehtävinä. Niissä käytetään asiakkaalle tarjottaviin palveluihin liittyvää harkintaa. Myös työttömyysturvalakiin ehdotetut palveluntuottajan ilmoitusvelvollisuudet työnhakijan laiminlyönneistä sisältyisivät tähän kokonaisuuteen. Merkittävää julkisen vallan käyttöä tehtäviin ei sisältyisi.

Myös työttömyyskassoille ehdotetut uudet tehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä, koska ne ovat työttömyysetuuden saamiseen ja määrään liittyvää päätöksentekoa. Uudet tehtävät olisivat samankaltaisia kuin työttömyyskassoilla jo nykyisin olevat tehtävät. Näihin tehtäviin ei sisältyisi merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Palveluntuottajalle annettavien tehtävien osalta esityksessä on ehdotettu menettelyä, jossa laissa säädettäisiin tehtävistä, jotka palveluntuottajalta voidaan sopimuksin hankkia. Menettelyn katsotaan täyttävän perustuslain 124 §:n vaatimuksen julkisen hallintotehtävän antamisen tavasta (HE 1/1998 vp, s. 179/I, PeVL 11/2004 vp, s. 2/I, PeVL 11/2002 vp, s. 5/I ja PeVL 26/2017 vp, s. 48).

Arvioitaessa työnhakijan palveluprosessiin liittyvien tehtävien antamisen tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta on huomioitava, että tehtävät

ovat luonteeltaan ennemmin asiakaspalvelua ja palveluiden tuottamista kuin yksilöiden tai yhteisöjen keskeisiä oikeuksia koskevaa päätöksentekoa.

Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan tarkoituksenmukaisuusedellytyksen täyttymistä arvioitaessa on otettava huomioon hallintotehtävän luonne. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täytyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla. (HE 1/1998 vp, s. 179/II, PeVL 26/2017 vp, s. 52-53)

On myös huomioitava, että esityksessä ei ehdoteta työnhakijan palveluprosessiin liittyvien toimien kategorista antamista palveluntuottajien tehtäväksi. Esityksen sisältämät ehdotukset mahdollistaisivat kunkin alueen harkinnan sen suhteen, mikä olisi kyseisen alueen olosuhteissa tarkoituksenmukaisin ratkaisu palvelujen tuottamiseksi. Tarkoitus on mahdollistaa joustavat, eri alueiden tarpeista ja asiakkaiden erilaisista palvelutarpeista lähtevät ratkaisut.

Esityksen lähtökohta on, että esitetty mahdollisuus antaa työnhakijan palveluprosessiin liittyvät toimet palveluntuottajan tehtäväksi on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Keskeinen perustelu on, että viranomaisella on rajalliset mahdollisuudet räätälöidä palveluaan erilaisten työnhakijaryhmien tarpeisiin. Sen sijaan palveluntuottajat voivat erikoistua tiettyjen asiakasryhmien ja toimialojen palvelemiseen, mikä mahdollistaa yksilöllisten, erilaisten työnhakijaryhmien ja toisaalta yritysten ja muiden työnantajien tarpeisiin nykyistä paremmin vastaavien palvelukokonaisuuksien tarjoamisen. Tämä on oleellista nykyisessä tilanteessa, jossa samanaikaisesti alueilla on runsaasti työttömiä työnhakijoita ja toisaalta yritykset kokevat merkittäviä vaikeuksia saada osaavaa työvoimaa. Palveluntuottajat voivat esimerkiksi erikoistua tietyn työnantajasektorin työvoimatarpeisiin vastaavien palvelukokonaisuuksien räätälöintiin alueen työttömille. Tämä edellyttää muun muassa syvällistä toimialaosaaamista, hyviä kontakteja työnantajiin sekä mahdollisuuksia tarjota yksilöllistä palvelua työttömille.

Mahdollisuus hankkia työnhakijan palveluprosessiin liittyvien tehtävien hoito palveluntuottajalta tarjoaisi mahdollisuuden TE-toimistojen tehtävien nykyistä joustavampaan toteuttamiseen ja toimiston henkilöstöresurssien tarkoituksenmukaiseen kohdentamiseen kunkin alueen tarpeista riippuen.

Palveluprosessiin liittyvien tehtävien hankkiminen palveluntuottajalta voisi myös tehostaa työllisyyspalveluja ja nopeuttaa työnhakijoiden työllistymistä ja avointen työpaikkojen täyttymistä, eli parantaa julkisten työvoimapalvelujen vaikuttavuutta.

Vuosina 2013–2015 valtioneuvoston, työmarkkina- ja yrittäjäjärjestöjen sekä kuntatoimijoiden yhteistyönä toteutetussa Työpolitiikan palvelurakennearvioinnissa suositeltiin muun muassa julkisen työnvälityksen tehostamista kumppanuuksia ja ostopalveluja vahvemmin hyödyntämällä. Arviointiin sisältyi yhdeksän OECD-maan parhaiden käytäntöjen tarkastelu. (Työpolitiikan palvelurakennearviointi: ”Asiakaslähtöisempää ja tuloksellisempaa palvelua”, työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 1/2015)

Pirkanmaan ja Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistoissa toteutettiin vuosien 2014-2015 aikana kokeilut uudenlaisista palvelujen hankintamalleista. TE-toimiston järjestämisvastuulla olevien palvelujen valikoimaa täydennettiin ostopalveluilla ja palvelun hinta määräytyi tuloksellisuuden perusteella. Kokeilujen arvioinnin mukaan pilottien perusteella työllistymistodennäköisyys piloteista oli parempi kuin julkisessa työllätyksessä keskimäärin. Pirkanmaalla työllistymisprosentti kokeilusta oli 19 % (verrokkiryhmä n. 13-18 %) ja Uudellamaalla 26 % (verrokkiryhmä n. 13-17 %). Kokeilujen asiakasmäärät ja kokeilusta työllistyneiden määrät ovat kuitenkin olleet vähäisiä suhteessa uusien työttömien työnhakijoiden volyyymiin, joten kovin pitkälle meneviä yleistäyksiä tai johtopäätöksiä tuloksista ei voi vetää. Molemmissa kokeiluissa yksityisen palveluntuotannon lisäarvo suhteessa julkiseen työllätykseen on arvioinnin mukaan syntynyt palveluntuottajien ammattialakohtaisesta osaamisesta, olemassa olevista työnantajayhteyksistä sekä palveluintensiteetistä, jota TE-toimistoilla ei tällä hetkellä ole tai se on puutteellista. (Yksityiset palveluntuottajat julkisen työllätyksen täydentäjänä – Tuloksiin perustuvia hankintoja koskevan kokeilun arviointi, työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, työ ja yrittäjäyys 12/2016)

Tutkimuskirjallisuus tarjoaa jossain määrin ristiriitaista tietoa työllätyksipalveluiden yksityistämisen tuloksista ja luotettavia vertaisarviointimene- telmiin perustuvia arvioita on tehty vähän. Tulokset ovat riippuvaisia muun muassa kontekstista ja alueesta. Ison-Britannian ja Australian kokemukset yksityisen työvoimapalvelun (laaja vastuu) vaikuttavuudesta ovat olleet lupaavia, vaikka tutkimuksellisesti nettovaikuttavuutta on vaikeaa arvioida. Innovatiivinen palvelutarjonta ja yksilöllinen asiakasohjaus ovat vahvistuneet. Myös kustannusvaikutukset kansantalouden tasolla ovat olleet siinä määrin positiivisia, että kyseiset maat ovat jatkaneet yksityisen tuotannon kokonaisvastuulle pohjautuvalla palvelurakenteella. (Yksityisen palvelun hyödyntäminen julkisessa työllätyksessä – tutkimus, työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 7/2016)

Kansainväliset esimerkit osoittavat, että yksityisellä tuotannolla voidaan parhaimmillaan päästä 5–15 prosenttia parempaan nettovaikuttavuuteen kuin vastaavalla julkisella tuotannolla. Yksityinen palvelutuotanto ei kuitenkaan ole toteutuskustannuksiltaan välttämättä halvempaa kuin julkinen. Parempi nettovaikuttavuus voi tehdä kokonaiskustannuksista edullisempaa (Oosi: Yksityisen palvelun hyödyntäminen julkisessa työllätyksessä, 2016,19).

Finn (Subcontracting in Public Employment Services, 2011) raportoi 12 vaikuttavuustutkimuksen tuloksista Isossa-Britanniassa, Saksassa, Alankomaissa, Ranskassa ja Ruotsissa. Tulokset ovat ristiriitaisia: Isosta-Britanniasta löytyvät myönteisimmät arviot ja negatiivisempia tuloksia on saatu Saksasta, Ranskasta ja Ruotsista. Finn katsoo, että yksityiset palveluntuottajat voivat tietyissä sopimusjärjestelyissä parantaa joidenkin ryhmien osalta tuloksia ja tuoda innovaatioita palveluihin.

Yhteenvetona voidaan todeta, että yksityisten ja julkisten työvoimapalvelujen vaikuttavuutta koskevien tutkimusten perusteella ei voi tehdä johtopäätöstä tuotantotapojen paremmuudesta. Yksityisten palveluntuottajien laajemmalla prosessivastuulla ja oikeanlaisella sopimusohjauksella on kuitenkin kansainvälisesti saavutettu lupaavia tuloksia, joita myös kansalliset, joskin pienimuotoiset ja rajatut kokeilut tukevat. Suomessa on myös tutkimuskirjallisuuden ja omien kokeilujen arviointien kautta laaja tietopohja markkinoiden hyödyntämisen potentiaalista palvelujen laadun ja vaikuttavuuden vahvistamisessa sekä olosuhteista ja keinoista, joilla

käytännössä luodaan edellytykset tuloksellisuuteen markkinoita hyödyntävässä rakenteessa. Esityksellä mahdollistettaisiin paremman vaikuttavuuden tavoittelu myös palveluntuottajien prosessivastuun avulla, alueen harkinnan mukaan.

Työttömyyskassoille ehdotettujen uusien tehtävien osalta tarkoituksenmukaisuusedellytyksen katsotaan täyttyvän, koska menettely säästäisi sekä resursseja että aikaa. Lisäksi se pienentäisi virheriskiä, kun tietosiirrot eri tahojen välillä minimoitaisiin. Koska kyse on yksiselitteisiin edellytyksiin perustuvasta päätöksenteosta palveluntuottajan ilmoittamien tietojen pohjalta, ei ole hallinnon tehokkuuden ja työttömän työnhakijan etuuden saamisen kannalta tarkoituksenmukaista, että tiedot jouduttaisiin kierrättämään työ- ja elinkeinoviranomaisen kautta.

Ehdotettu muutos, jossa työnhakijan palveluprosessiin liittyvistä tehtävistä voisivat huolehtia myös palveluntuottajat, ei vaarantaisi perusoikeuksia, oikeusturvaa tai hyvän hallinnon vaatimuksia. Siitä on esityksessä huolehdittu muun muassa siten, että palveluntuottajaan sovellettaisiin hallinnon yleislakeja ja virkavastuuta koskevia säännöksiä. Julki-suuslain ja arkistolain soveltamisesta säädettäisiin nimenomaisesti, jotta olisi selvää, että niitä sovelletaan palveluntuottajien toimintaan. Muita hallinnon yleislakeja sovellettaisiin jo niiden soveltamisalan laajan määrittelyn perusteella.

Myös uusien tehtävien antamisen työttömyyskassoille katsotaan täyttävän perustuslain 124 §:ssä säädetty perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamiseen liittyvät edellytykset. Kassoihin sovelletaan hallinnon yleislakeja ja virkavastuuta niiden tehtävien perusteella.

Edellä esitetyn perusteella esityksen katsotaan täyttävän perustuslain 124 §:ssä säädetty edellytykset julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle.

Esitykseen ehdotettavat korjaukset

Työ- ja elinkeinoministeriö on havainnut esityksessä kaksi virhettä, joiden korjaamista se aikoo esittää työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle vastineessaan. Asia on kuvattu tarkemmin tämän lausunnon liitteessä 2.

Esitykseen sisältyvien lakiehdotusten tavoiteltu voimaantuloaika oli loka-kuun alku 2018. Koska voimaantulo lykkäytyy vuoden 2019 alkuun, ei esitykseen sisältyvälle 2. lakiehdotukselle ole enää tarvetta.

laati: hallitussihteeri Meri Pensamo

LIITTEET

PP-esitys
Esitykseen HE 62/2018 vp esitettävät muutokset