

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 9 luvun 5 §:n ja 14 luvun, työttömyysturvalain 2 a luvun 13 a §:n ja työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain 9 §:n muuttamisesta

Taustaa

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettua lakia, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia, työttömyysturvalakia sekä työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annettua lakia. Asiakas voitaisiin työllisyyden edistämisen kuntakokeilun aikana siirtää toisen kokeilukunnan tai takaisin työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaaksi asiakkaan kielellisten oikeuksien turvaamiseksi, asiakkaan kannalta epätarkoituksenmukaisen asiakassuhteen välttämiseksi tai muusta perustellusta syystä. Työttömyysturvatehtäviä siirrettäisiin laajemmin työ- ja elinkeinotoimistoilta kokeilualueiden kunnille.

Laki työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta (1269/2020, jäljempänä kokeilulaki) on voimassa 1.3.2020-30.6.2023. Työllisyyden edistämisen kuntakokeilu alkaa 1.3.2021 ja päättyy 30.6.2023. Kokeilun tavoitteena on työllisyysasteen nostaminen, erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisen edistäminen sekä työttömyyden julkiselle taloudelle aiheuttamien kokonaiskustannusten hillitseminen.

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että esityksessä korjataan kokeilulakiin jääneitä sääntelemättömiä kysymyksiä ja sen vuoksi täsmennykset ovat tarpeellisia. Seuraavassa esitetään STM:n näkemyksiä tarkemmin.

Asiakkuuden siirtäminen

Esityksessä todetaan, että hyväksyessään lakiehdotuksen työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta, eduskunta hyväksyi asiakkuuden siirtämistä koskevan lausuman. Sen mukaan eduskunta edellyttää, että hallitus valmistelee säännökset, jotka mahdollistavat työllisyyden kuntakokeilun kokeilualueen kunnan asiakkaan siirtämisen perustellusta syystä työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaaksi ja antaa niitä koskevan esityksen eduskunnalle mahdollisimman pian. Lausuman toteuttamisessa on otettava huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö, jonka mukaan kokeilualueesta ja kokeilun kohderyhmästä on säädettävä riittävän täsmällisesti laissa.

STM kiinnittää huomioita esityksen yksityiskohtaisiin perusteluihin, joissa todetaan, että työ- ja elinkeinotoimiston (TE-toimisto) asiakkuuden siirtämistä koskeva ratkaisu olisi kokeilun täytäntöönpanoon liittyvä tosiasiallinen hallintotoimi. Vastaavasti siirto kokeilukunnan asiakkaaksi kokeilun tai työnhaun alkaessa tai ratkaisu jättää asiakas siirtämättä kokeilukunnan asiakkaaksi taikka kokeilun aikainen asiakkuuden siirtäminen ei olisi esityksen mukaan hallintopäätös, eikä siitä siksi olisi valitusoikeutta. Näin siis siitä huolimatta, että toisin kuin siirto TE-toimistosta kuntaan kokeilu alkaessa, tämä takaisinsiirto perustuu asiakkaan pyyntöön. STM tuo esiin, että tämä saattaa olla ongelmallinen rajoitus asiakkaan muutoksenhakuoikeuteen. Erityisesti, kun takaisinsiirto voidaan evätä, jos katsotaan, että TE-toimistolla ei ole resurssia vastata siirtoa pyytävän asiakkuudesta, mutta siirtoa on pyydetty esimerkiksi kielellisillä perusteilla. Asiaa olisi STM:n mielestä syytä vielä pohtia.

Kuntayhtymän virkamiehen käyttöoikeus asiakastietojärjestelmään

Työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain 14 §:n 2 momentissa säädetään käyttöoikeuden myöntämisestä työ- ja elinkeinotoimistojen asiakastietojärjestelmään, URA:aan. Säännöksessä ei ole huomioitu, että kokeilun alueen kunnat voivat lain 7 §:n 2 momentin nojalla perustaa kuntayhtymän kokeilulaissa tarkoitettujen tehtäviensä hoitamiseksi. Koska kuntayhtymä on kunnasta erillinen oikeushenkilö, eivät sen palveluksessa olevat ja kokeilulaissa tarkoitettuja tehtäviä hoitavat virkamiehet ole kunnan vaan kuntayhtymän palveluksessa.

Työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain 14 §:n 2 momenttia olisi muutettava siten, että se mahdollistaisi käyttöoikeuden myöntämisen myös kokeilun alueen kuntien perustaman, kokeilulaissa tarkoitetuista tehtävistä vastaavan kuntayhtymän palveluksessa olevalle virkamiehelle. Asiakastietojärjestelmä URA:n käyttöoikeus voitaisiin myöntää vastaavin edellytyksin kuin kunnan palveluksessa olevalle virkamiehelle.

STM toteaa, että kuntalain 64 §:n mukaan kuntayhtymään sovelletaan, mitä kunnasta säädetään 2, 6, 7, 10, 14, 18, 19, 22, 23 ja 29 §:ssä, 6 luvussa, 39, 40, 46, 47 ja 48 §:ssä sekä 9–16 luvussa. Kuntayhtymä siis rinnastuu näiden säännösten perusteella ilman erillistä sääntelyä kuntaan. Kuntayhtymään liittyvä tarkennus kokeilulaissa voi silti olla paikallaan.

Muut muutostarpeet

Työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetussa laissa ei säädetä työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetussa laissa tarkoitetun palvelutarpeen arvioinnin tai monialaisen yhteispalvelun tarpeen päättymisen arvioinnin siirtämisestä työ- ja elinkeinotoimistolta kokeilun alueen kunnalle. Tarkoitus on ollut, että kokeilun alueen kunta vastaisi asiakkaidensa osalta myös näistä tehtävistä työ- ja elinkeinotoimiston sijaan. Kuntakokeilulakiin olisi lisättävä asiaa koskeva säännös.

Työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain 1 §:ssä säädetään lain tarkoituksesta. Säännöksessä ei mainita kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia (189/2001) eikä työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annettua lakia (1369/2014). Kokeilulain 9 §:n 1 momentin mukaan kokeilualueen kunta hoitaa asiakkaidensa osalta työ- ja elinkeinotoimiston tehtävät, joista säädetään työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetussa laissa monialaisen työllistymissuunnitelman laatimiseksi (2 kohta) ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa aktivointisuunnitelman laatimiseksi (3 kohta). Lisäksi on tarkoitus, että kokeilualueen kunta vastaisi myös työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetussa laissa tarkoitettua palvelutarpeen arvioinnista ja monialaisen yhteispalvelun tarpeen päättymisen arvioinnista asiakkaidensa osalta. Kokeilulain 1 §:ään olisi selvyuden vuoksi lisättävä maininnat myös näistä tehtävistä.

Kokeilussa kunnalle siirtyy TE-toimiston tehtäviä. Tällä hetkellä kunnan tehtävänä on ollut tuoda työllistymistä koskevan monialaisen yhteispalveluun sosiaalihuollon osaamista ja viranomaisnäkemystä. Kuntouttava työtoiminta on sosiaalihuollon palvelu, josta kunta vastaa. Kuntouttavaan työtoimintaan sovelletaan sosiaalihuollon lainsäädäntöä ja periaatteita. Kuntouttavaa työtoimintaa koskevassa laissa säädetään kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä sekä aktivointisuunnitelmasta. Tätä nykyä pitkään työttömänä ollut asioi yleensä ensin TE-toimiston kanssa, joka aloittaa aktivointisuunnitelman laatimisprosessin. Aktivointisuunnitelmaa laadittaessa arvioidaan ensin mahdollisuus tarjota TE-toimiston palveluita. Ne ovat ensisijaisia, jos asiakas kykenee osallistumaan niihin. Jos asiakkaan työ- ja toimintakyky eivät riitä TE-toimiston palveluihin, asiakkaan kohdalla tulee harkittavaksi kuntouttava työtoiminta. Kunta vastaa kokeilukunnissa jatkossa myös työllisyyspalvelun osuudesta aktivointisuunnitelman laadinnassa ja TE-palveluissa. Lisäksi kunnalla on jo voimassaolevan lainsäädännön kautta roolinaan sosiaalihuollon kautta toteutuva vastuu kuntouttavan työtoiminnan palveluiden järjestämisestä ja asiakkaan palveluprosessista. Kokeilulaki ei muuta tätä vastuuta. Se kuitenkin mahdollistaa palveluiden organisoinnin kunnassa monella tavalla, kun kunnalle tulee vastuu myös kokeilulain tarkoittamista TE-palveluista.

Esityksen taloudelliset vaikutukset

Esitetyistä taloudellisista vaikutuksista saa kuvan, että siinä kuvataan kuntakokeilun taloudellisia vaikutuksia eikä niinkään nyt esitettyjen muutosten vaikutuksia.

STM tuo esiin, että esityksestä puuttuu vaikutusarvio kustannuksista, joita muutoksenhaku sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan aiheuttaa. Siltä osin kuin muutos lisää muutoksenhakujen määrää nykyiseen verrattuna, lisäkustannukset aiheutuvat valtion talousarvion momentille 33.01.07. (sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan toimintamenot). Muutoksenhaun kustannus on vuosittain noin 205 euroa per ratkaisu. STM toteaa, että mikäli muutoksenhaun määrät lisääntyvät huomattavasti muutoksesta johtuen, lisäkustannus tulisi huomioida kyseisellä momentilla.

Vaikutukset työttömiin työnhakijoihin ja organisaatiovaikutukset

Esityksen mukaan työttömyysturvatehtävien osittainen siirtäminen nykyiseltä 15 työ- ja elinkeinotoimistolta 118 kokeilualueen kunnalle laajentaa merkittävässä määrin työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanijoiden määrää. Tämän vuoksi tehtäväsiirtoa tulee arvioida perustuslain 6 §:ssä turvatus yhdenvertaisuuden kannalta. Esityksessä todetaan, että koska esitetyt tehtävät edellyttävät korkeintaan vain vähäistä harkintaa, asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun ei arvioida vaarantuvan sen vuoksi, että toimeenpanijoiden määrä laajenee huomattavasti nykyisestä. Lisäksi kokeilualueilla työskentelee työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöstöä, jolla on tehtäväsiirrossa tarvittavaa työttömyysturvatehtävien osaamista. Lisäksi yhdenmukaista ratkaisukäytäntöä edistetään Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen oikeudellisella tuella ja neuvonnalla sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston laillisuusvalvonnalla.

Esitetyn tehtäväsiirron arvioidaan lisäävän vain vähäisessä määrin useimpien yksittäisten kokeilualueiden kuntien työmäärää. Työttömän toimeentuloa turvaavien toimeenpanotehtävien vuoksi esitystä tulee joka tapauksessa arvioida perustuslain 19 ja 21 §:ssä turvattujen perusoikeuksien kannalta. Perustuslaissa turvattu oikeus sosiaaliturvaan ja oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä viranomaisessa tulee turvata, kun kokeilualueiden kunnat järjestävät työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanotehtäviään.

Työvoimapolitiittisen lausunnon antanut yksikkö vastaa lausuntoon liittyvästä neuvonnasta, lausuntoa koskevasta muutoksenhausta johtuvista toimista sekä kantelun johdosta annettavista selvityksistä. Kokeilualueiden kunnat vastaisivat näistä tehtävistä myös niille siirrettäväksi esitettyjen työvoimapolitiittisten lausuntojen osalta, mikä lisäisi niille lausuntotehtävän siirrosta aiheutuvaa työmäärää.

Kokeilualueiden kuntiin siirtyä kokeilun alkaessa työskentelemään työ- ja elinkeinotoimistoista henkilöitä, joilla on esitettyssä tehtäväsiirrossa tarvittavaa työttömyysturvaosaamista. Lisäksi kunnilta edellytetään 1.3.2021 alkaen riittävää työttömyysturva-asioiden osaamista, jotta tarpeelliset tiedot osataan selvittää ja välittää kunnasta työ- ja elinkeinotoimistolle työvoimapolitiittisen lausunnon antamista varten.

STM:n mielestä olisi hyvä, jos esityksen perusteluissa olisi otettu vielä tarkemmin kantaa siihen, miten kokeilulain tehtävät ja erityisesti niihin sisältyvä julkisen vallan käyttö edellyttää kunnalliselta päätöksenteolta ja asioiden organisoinnilta kunnassa. Se, että TE-toimistoista siirtyä henkilöitä kunnan palvelukseen kaipaisi vielä tuekseen tarkempaa arviointia, miten julkisten työvoimapalveluiden tehtävien hoito tulisi kunnassa toteuttaa ja mitä kunnan nykyiseltä omalta henkilöstöltä edellytetään. Tämä koskee erityisesti julkisen vallan käyttöä vaativia tehtäviä.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esityksessä todetaan, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle ja että kunnat ovat viranomaisia. Kokeilualueen kunta hoitaa viranomaisena työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetussa laissa sille säädettyjä tehtäviä. Esityksen mukaan työttömyysturvalain työvoimapolitiittisen lausunnon antamiseen liittyvä tehtävä on julkinen hallintotehtävä, joka voidaan antaa kokeilualueen kunnalle.

STM:n mielestä viranomaisen käsitettä ja julkisen vallan käyttöä voisi esityksessä arvioida vielä tarkemmin. Kunnallishallinnossa viranomaisella tarkoitetaan kunnan toimielimiä, luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita. Kuntalain 87 §:n mukaan kunnan palveluksessa voi olla henkilöstöä joko virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa. Tehtävää, jossa käytetään julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa.

Muilta osin STM:llä ei ole huomautettavaa esityksen johdosta ja esitetyt muutokset ovat kannatettavia ja tarpeellisia.

Kansliapäällikkö

Kirsi Varhila

Neuvotteleva virkamies

Susanna Rahkonen