

Asia: VN/28640/2020-TEM-1

Luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

- **Yleinen palaute esitysluonnoksesta**

Eduskunnan oikeusasiamiehen näkökulmasta HE-luonnoksen keskeisin ehdotus koskee työvoimapolitiittisen lausunnon antamista.

HE-luonnoksessa ehdotettuja muutoksia on arvioitu perustuslain 6, 10, 18, 19 ja 21 §:ien, jotka koskevat yhdenvertaisuutta, yksityiselämän suojaa, oikeutta työhön ja elinkeinovapautta, oikeutta sosiaaliturvaan ja oikeusturvaa, kannalta. Työttömyysturvatehtävien siirtoa koskevaa muutosta on lisäksi arvioitu perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon ja julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan 124 §:n kannalta.

HE-luonnoksessa on perusteltu sitä, millä perusteella ehdotettujen muutosten katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa. Perustuslakivaliokunnan käytäntö on otettu nähdäkseni 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. Voin omalta osaltani yhtyä tähän näkemykseen.

1) Työttömyysturvatehtävien laajempi siirto

Työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain (1269/2020, kuntakokeilulaki) 12 §:ssä on säännös siitä, mistä asioista kokeilualueen kunta antaa työvoimapolitiittisen lausunnon.

HE-luonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi kokeilualueiden kunnille työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoon liittyviä tehtäviä. Ehdotetut lausuntotehtävät koskevat sellaisia työvoimapolitiittisia lausuntoja, joihin ei liity harkintaa tai joihin liittyy vain vähäistä harkintaa, ja joita annetaan nykyisin pääosin työ- ja elinkeinotoimiston muun asiakaspalvelun yhteydessä. Tällaiset lausunnot koskevat keskeisesti työnhaun voimassaoloa sekä työnhakijan työttömyyden alkamista tai päättymistä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa työttömyysetuusasian käsittely ja käsittelyajat nousevat vuosittain esille.

Pidin työvoimapolitiittisten lausuntojen käsittelyaikoja koskevassa ratkaisussani (EOAK/6648/2018) tärkeänä, että työvoimapolitiittisten lausuntojen ja työttömyysturvaa koskevia muutoksia valmisteltaessa ja toimeenpantaessa kiinnitetään riittävästi huomiota siihen, millaisia vaikutuksia muutoksilla on TE-toimistojen henkilöstöressurssien käyttöön ja sitä kautta muun muassa työttömyysetuusioiden käsittelyyn. Totesin, että esimerkiksi kuntakokeilun toimeenpanossa on tärkeää varmistaa, että työttömyysetuuden saamisedellytyksiä koskeva tieto siirtyy kunnista TE-toimistoille siten, etteivät työttömyysetuusioiden käsittelyajat pitene.

Yhdyn HE-luonnoksessa esitettyyn näkemykseen siitä, että lausuntotehtävän siirtäminen kokeilualueiden kunnille selkeyttäisi toimeenpanoa, kun kunta antaisi selvittämästään työttömyysturva-asiasta työvoimapolitiittisen lausunnon sen sijaan, että ilmoittaisi tiedot työ- ja elinkeinotoimistolle lausunnon antamista varten.

Ehdotetulla muutoksella voidaan näkemykseni mukaan edistää työttömyysetuusioiden viivytyksetöntä käsittelyä ja vaikuttaa siihen, etteivät työttömyysetuusioiden käsittelyajat asioissa, joihin ei liity harkintaa tai joihin liittyy vain vähäistä harkintaa, pitene nykyisestä kuntakokeilussa olevien asiakkaiden osalta.

HE-luonnoksessa ehdotettu työttömyysturvatehtävien siirtäminen 15 työ- ja elinkeinotoimistolta 118 kokeilualueen kunnalle laajentaisi merkittävässä määrin työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanijoiden määrää. HE-luonnoksessa toimeenpanijoiden määrän laajentamisen ei arvioida vaarantavan asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua, koska kunnille siirrettäväksi ehdotettuihin tehtäviin ei sisälly harkintaa tai niihin liittyy vain vähäistä harkintaa. Yhdenvertaista kohtelua katsotaan turvaavan myös sen, että kokeilualueilla työskentelee työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöstöä, joilla on työttömyysturvatehtävien edellyttämää osaamista.

Pidän asioiden viivytyksettömän käsittelyn ja asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta tärkeänä, että muutoksen yhteydessä varmistetaan se, että kokeilukunnilla on riittävä osaaminen ja riittävät henkilöstöressurssit HE-luonnoksessa siirrettäväksi ehdotettujen työttömyysturvatehtävien hoitamiseen.

Oikeusvaltioperiaatteen vahvistaminen on keskeinen osa oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa ja oikeusasiamiehen toiminnassa on tärkeää, että kullakin hallinnonalalla on tehokas sisäinen laillisuusvalvonta. Ehdotuksessa mainittujen Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen oikeudellisen tuen ja neuvonnan ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston laillisuusvalvonnan merkitys yhdenmukaisten ratkaisukäytäntöjen muodostumisessa tulee korostumaan.

2) Asiakkuuden siirtäminen kokeilun aikana

Ehdotetun kuntakokeilulain 5 §:n 4 momentin mukaan työ- ja elinkeinotoimisto voi siirtää 4 §:ssä tarkoitettuun asiakasryhmään kuuluvan asiakkaan työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaaksi, jos:

- 1) asiakas sitä pyytää;
- 2) siirtäminen on tarpeen asiakkaan kielellisten oikeuksien turvaamiseksi, asiakkaan kannalta epätarkoituksenmukaisen asiakassuhteen välttämiseksi tai muusta perustellusta syystä; ja
- 3) siirtäminen ei vaaranna asiakkaan mahdollisuutta saada palvelutarpeensa mukaisia palveluja.

Ehdotetun kuntakokeilulain 5 §:n 6 momentin mukaan työ- ja elinkeinotoimiston on ilmoitettava 4 ja 5 momentissa tarkoitettua siirrosta asiakkaalle ja hänen kotikunnalleen sekä 5 momentissa tarkoitettua siirrosta asiakkuuden vastaanottavalle kokeilualueen kunnalle.

HE-luonnoksen sivulla 22 todetaan, että työ- ja elinkeinotoimiston asiakkuuden siirtämistä koskeva ratkaisu olisi kokeilun täytäntöön-panoon liittyvä tosiasiallinen hallintotoimi. Vastaavasti kuin siirto kokeilukunnan asiakkaaksi kokeilun tai työnhaun alkaessa taikka ratkaisu jättää asiakas siirtämättä kokeilukunnan asiakkaaksi, kokeilun aikainen asiakkuuden siirtäminen ei ehdotuksen mukaan olisi hallintopäätös, eikä siitä siksi olisi valitusoikeutta.

HE-luonnoksessa ehdotetut asiakkuuden siirtämistä koskevat säännökset eroavat kuntakokeilulain 5 §:n 1–3 momenteissa säädetystä siinä, että 5 §:n 4 momentissa ehdotettavaksi säädettyssä tilanteessa asiakkuuden siirtäminen tapahtuu asiakkaan pyynnöstä.

Oikeuskirjallisuudessa on käsitelty hallintopäätösten muotoja ja hallinnollisen päätöksenteon alaa. (Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet (2016) s. 305–306):

”hallinnon tehtävien mukaiseen jaotteluun liittyy ero hallintoasian ratkaisun ja tosiasiallisen toiminnan välillä. Tosiallista hallintotoimintaa on etenkin julkisten palvelujen käytännön toteuttaminen. Siinä tehdään runsaasti konkreettisia sisältöä koskevia ratkaisuja, joiden tekemiseen

sovelletaan hallintolakia. Kysymys on hallintopäätöksistä, vaikka ne tehdäänkin tosiasiallisessa toiminnassa. Myös palvelun saamista ja esimerkiksi hoitoon pääsyä koskevat ratkaisut ovat hallintopäätöksiä.

Päätöksentekoa koskevat hallintolain 7 luvun säännökset määrittelevät viranomaisen hallintoasiassa tekemiä hallintopäätöksiä. Koska hallintoasioihin kuuluvat sekä hallintopäätöksiin ratkaistavat asiat että julkisten palvelujen toteuttaminen, tämän sääntelyn ulkopuolelle ei ole aiheellista jättää myöskään palvelujen toteuttamiseen kuuluvia asiakassuhteita viranomaisen ja palvelun käyttäjän välillä. Tällaisissa asiakassuhteissa ei tosin aina ole kysymys varsinaisesta hallintopäätöksen tekemisestä. Palveluihin liittyvissä tai sisältyvissä asiakassuhteissa tehdään kuitenkin runsaasti asiakasta koskevia ratkaisuja, vaikka ne ovatkin pääosin hoidon tai huollon käytännön toteuttamiseen liittyviä, suullisia tai tosiasiallisia ratkaisuja.

Asian ratkaisemista koskevia hallintolain säännöksiä on ainakin soveltuvin osin noudatettava myös tällaisten palveluratkaisujen tekemisessä. Tämä on perusteltua etenkin siksi, että palveluihin liittyvillä ratkaisuilla voi olla asiakkaan kannalta hyvin tärkeä ja konkreettinen vaikutus. Tämän vuoksi hallintolaissa säädetyillä hyvän hallinnon perusteilla, hallinnon oikeusperiaatteilla sekä ratkaisun selkeydellä, täsmällisyydellä ja perusteluilla on myös palvelujen toteuttamisessa tärkeä merkitys.”

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan päätöksiä ovat kaikki sellaiset hallintoasiassa annetut ratkaisut, joilla on asian käsittelyn päättävä vaikutus.

Edellä olevaan viitaten totean, että ratkaisu, jolla työ- ja elinkeinotoimisto päättää, ettei asiakkaan pyyntöön asiakkuuden siirtämisestä suostuta, päättää sanotun asian käsittelyn. Vaikka työ- ja elinkeinotoimiston asiakkuuden siirtämistä koskeva ratkaisu ei olekaan sellainen päätös, johon voisi hakea muutosta, ratkaisun perusteluilla on asiakkaan oikeusturvan kannalta merkitystä. Näkemykseni mukaan työ- ja elinkeinotoimiston tulisikin perustella asiakkaalle ratkaisunsa ja ratkaisun perustelujen tulisi täyttää hallintolain 45 §:n vaatimukset, mikä tarkoittaa, että ratkaisussa tulisi mainita sovelletut säännökset ja ne seikat, jotka ovat vaikuttaneet ratkaisuun.

3) Muut muutokset

-

- **Kommentit julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muutosehdotuksista (2. lakiehdotus)**

Ehdotettu muutoksenhakukielto koskisi harkinnanvaraista kulukorvausta koskevaa päätöstä siltä osin kuin korvaus olisi evätty viranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan perusteella. Tämä jättäisi mahdollisuuden valittaa muista edellytyksistä. Muutoksenhaku tapahtuisi sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan ja vakuutusoikeuteen. HE-luonnoksen mukaan ehdotettu säännös olisi yhdenmukainen julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 14 luvun 1 §:n 3 momentin 2 ja 3 kohdassa säädettyjen muutoksenhakukieltojen kanssa, jotka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 32/2012 vp).

HE-luonnoksessa perustellaan nähdäkseni asianmukaisesti se, miksi harkinnanvaraista muutoksenhakua koskevaa säännöstä tulee selventää ja miksi osittainen muutoksenhakukielto on tarkoituksenmukainen. Pidän ehdotettua muutosta tarkoituksenmukaisena ja valituksen käsittelyn osalta hyvänä sitä, että käsittely tapahtuisi sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnassa ja vakuutusoikeudessa, joissa käsittely on maksutonta.

- **Kommentit työttömyysturvalain muutosehdotuksesta (3. lakiehdotus)**

-

- **Kommentit työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain muutosehdotuksista (4. lakiehdotus)**

-

Mäkinen Tiina

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen