

Asia: VN/6791/2026

Lausuntopyyntö: Hallituksen esitysluonnos eduskunnalle eräitä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtäviä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Nykytila ja sen arviointi

Esityksen lähtökohtana on KEHA-keskuksen ja kuntien työvoimaviranomaisten välisiin tehtäviin liittyvien päällekkäisyyksien poistaminen sekä työnjaon selkeyttäminen. Lausunnonantaja pitää työnjaon tarkastelua sinänsä perusteltuna TE-palvelut 2024 -uudistuksen jälkeen. Nykytilan arvioinnissa jää kuitenkin osittain epäselväksi, missä määrin esityksessä kuvatut ongelmat ovat rakenteellisia ja pysyviä sekä missä määrin ne liittyvät vasta vuoden 2025 alussa käyttöön otetun uuden järjestelmän luonnolliseen siirtymävaiheeseen.

Nykytilan arvioinnissa todetaan useassa kohdassa, että KEHA-keskuksen tehtäviin liittyy epäselvyyttä, päällekkäisyyttä tai epätarkoituksenmukaisuutta. Samanaikaisesti kuitenkin todetaan, ettei useisiin tehtäviin ole tunnistettu lainkaan päällekkäisyyksiä.

Esimerkiksi työttömyysturvan vaativien työvoimapoliittisten lausuntojen osalta todetaan, ettei TEM eikä kunnat ole nostaneet esimerkkejä päällekkäisyyksistä. Samoin PES-koordinaation sekä työvelvollisuusrekisterin osalta todetaan nimenomaisesti, ettei tehtäviin liity tunnistettuja päällekkäisyyksiä.

Tämän vuoksi jää osittain epäselväksi, millä perusteella juuri nyt ehdotetut tehtävät on katsottu tarpeelliseksi lakkauttaa.

Nykytilan arvioinnin perustana oleva KEHA-selvitys näyttäytyy pääosin laadullisena arviointina.

Esityksestä ei ilmene

kuinka monta työvoimaviranomaista kuultiin

kuinka suuri osuus kunnista piti KEHA-keskuksen tarjoamia palveluita tarpeellisina

kuinka laajasti oikeudellista tukea, ONNI-palvelua tai koulutustoimintaa käytettiin

kuinka monta työvoimaviranomaista ei käyttänyt kyseisiä palveluita lainkaan

Useissa kohdissa näyttäisi lisäksi olevan kyse toimintamallien vakiintumattomuudesta eikä varsinaisesta sääntelyongelmasta.

Esityksessä todetaan esimerkiksi, että kansainvälisen rekrytinnin palvelujärjestelmä on ollut nykyisessä muodossaan käytössä vasta vuodesta 2025 lähtien eikä yhteistyö kuntien kanssa ole ehtinyt vakiintua.

Samanaikaisesti ehdotetaan kuitenkin palvelujen siirtämistä pois KEHA-keskukselta jo vuoden 2027 aikana.

Lausunnonantajan näkemyksen mukaan kahden vuoden toiminta-aika ei välttämättä mahdollista luotettavaa arviota siitä, onko kyse rakenteellisesta ongelmasta vai keskeneräisestä toimeenpanosta.

Myös monialaisen palvelun tuen osalta arviointi näyttäytyy osittain ristiriitaisena.

Esityksen mukaan C6-kaupungit eivät ole hyödyntäneet palvelua, koska niillä on omia asiantuntijaresursseja.

Samanaikaisesti muut työllisyysalueet ovat pitäneet KEHA-keskuksen tarjoamaa koordinoitua hyödyllisenä.

Tämän perusteella ongelma näyttäisi liittyvän ennen kaikkea erikokoisten kuntien erilaisiin tarpeisiin eikä välttämättä siihen, että palvelu olisi valtakunnallisesti tarpeeton.

Nykytilan arvioinnissa olisi ollut perusteltua tarkastella tarkemmin myös alueellisia vaikutuksia.

Palvelujen lakkauttaminen voi käytännössä vaikuttaa eri tavoin suuriin kaupunkeihin ja pieniin työvoimaviranomaisiin.

Tämä näkökulma jää nykytilan arvioinnissa vähäiselle huomiolle.

2. Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on

selkeyttää KEHA-keskuksen ja kuntien työvoimaviranomaisten työnjakoa

vahvistaa KEHA-keskuksen ydintehtäviä

parantaa kustannusvaikuttavuutta

edistää kansainvälisen rekrytoinnin palvelujärjestelmän toimivuutta

Tavoitteita voidaan pitää lähtökohtaisesti hyväksyttävänä.

Tavoitteiden keskinäinen suhde jää kuitenkin osittain epäselväksi.

Esityksessä katsotaan, että KEHA-keskuksen tulee keskittyä tietojärjestelmiin, arviointiin ja tiedolla johtamiseen.

Samanaikaisesti ehdotetaan poistettavaksi useita sellaisia tehtäviä, joiden kautta KEHA-keskus saa käytännön kokemukseen perustuvaa tietoa työvoimapalveluiden toimeenpanosta.

Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi

oikeudellinen tuki

osaamisen kehittäminen

valtakunnallinen neuvontapalvelu

monialaisen palvelun tuki

Jää osittain avoimeksi, kuinka tiedolla johtamisen laatua voidaan ylläpitää, jos KEHA-keskuksen yhteys työvoimaviranomaisten arjen toimintaan samalla heikkenee.

Esityksen tavoitteena on myös työnjaon selkeyttäminen.

Useissa kohdissa esityksessä kuitenkin todetaan, että työvoimaviranomaiset edelleen toivovat valtakunnallisia tulkintaohjeita sekä koulutusta.

TEM puolestaan toteaa, että ilman valtakunnallisia soveltamisohjeita lainsäädännön soveltaminen voi pirstaloitua.

Tästä muodostuu sisäinen jännite.

Jos valtakunnallisia soveltamisohjeita pidetään edelleen tarpeellisina, ei ole täysin selvää, miksi niitä tuottava toiminto poistetaan kokonaan.

Lausunnonantajan näkemyksen mukaan olisi ollut perusteltua arvioida myös vaihtoehtoa, jossa oikeudellisen tuen tehtävää rajattaisiin eikä lakkautettaisi kokonaan.

Tavoitteisiin sisältyy lisäksi kustannustehokkuuden lisääminen.

Esityksessä ei kuitenkaan esitetä tarkkoja arvioita saavutettavista säästöistä.

Puuttumaan jäävät esimerkiksi tiedot

henkilöstövaikutuksista

säästyvien määrärahojen määrästä

mahdollisista lisäkustannuksista kunnille

vaikutuksista palveluiden saatavuuteen

Tämän vuoksi jää epäselväksi, missä määrin tavoitteena on toiminnallinen uudistus ja missä määrin valtiontaloudellisten säästöjen toteuttaminen.

3. Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Oikeudellisen tuen lakkauttaminen

Esityksessä katsotaan, että kunnat ovat itsenäisiä lain tulkitsijoita ja niiden tulee itse huolehtia oikeudellisesta osaamisestaan.

Samanaikaisesti esityksessä todetaan, että TEM pitää valtakunnallisia soveltamisohjeita edelleen tärkeinä.

Lisäksi esityksessä todetaan, että pienemmät työllisyysalueet tukeutuvat KEHA-keskuksen tarjoamaan asiantuntemukseen.

Vaikutusarvioinnissa ei tarkastella sitä, miten pienemmät työvoimaviranomaiset järjestävät oikeudellisen tuen tulevaisuudessa.

On mahdollista, että suuret kaupungit kykenevät ylläpitämään omia juristiresurssejaan, mutta pienet työvoimaviranomaiset joutuvat hankkimaan palvelut ulkopuolelta.

Tämä voi johtaa alueellisesti erilaiseen lain soveltamiseen.

Myös asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu saattaa vaarantua.

Osaamisen kehittämisen tuen poistaminen

Esityksen mukaan työvoimaviranomaisten henkilöstön kouluttaminen kuuluu kunnille.

Toisaalta esityksessä todetaan, että KEHA-keskuksen koulutukset ovat maksuttomia, vapaaehtoisia ja henkilöstön keskuudessa suosittuja.

Esityksessä ei arvioida, millaisia kustannuksia kunnille aiheutuu siitä, että niiden tulee itse tuottaa vastaavat koulutukset.

Vaikutusarvioinnista puuttuu myös arvio siitä, lisääntyykö henkilöstön osaamisen alueellinen vaihtelu.

ONNI-valmennuksen lakkauttaminen

Esityksessä todetaan, että ONNI-palvelun tarkoitus näyttäytyy joillekin kunnille epäselvänä.

Samanaikaisesti todetaan, että palvelun vaikuttavuutta seurataan säännöllisesti asiakastytytyväisyyksmittareilla.

Esityksessä ei kuitenkaan esitetä tietoja siitä,

kuinka moni nuori siirtyi koulutukseen

kuinka moni työllistyi

kuinka moni keskeytti palvelun

Palvelun lakkauttaminen ilman vaikuttavuusarviointia saattaa heikentää mahdollisuuksia arvioida uudistuksen tosiasiallisia vaikutuksia nuorten palveluihin.

Kansainvälisen rekrytoinnin tehtävien siirtäminen Business Finlandille

Esityksen mukaan Business Finland näyttäytyy yritysten näkökulmasta luontevampana yhteistyökumppanina.

Perustelua voidaan pitää ymmärrettävänä.

Esityksessä kuitenkin todetaan, että nykyinen järjestelmä on ollut toiminnassa vasta vuodesta 2025.

Jää epäselväksi, onko palvelujärjestelmän toimivuutta arvioitu riittävän pitkällä aikavälillä.

Palvelujen vähäinen käyttö voi johtua myös siitä, ettei toimintamalli ole vielä vakiintunut.

4. Muut toteuttamisvaihtoehdot

Lausunnonantaja pitää myönteisenä sitä, että esityksessä on tunnistettu tarve arvioida KEHA-keskuksen tehtäväkokonaisuutta TE-palvelut 2024 -uudistuksen jälkeen. Esityksessä tarkastellut vaihtoehdot jäävät kuitenkin varsin suppeiksi, eikä kaikkia mahdollisia vähemmän rajoittavia tai asteittain toteutettavia ratkaisuja ole arvioitu riittävällä tavalla.

Esityksen perusteella näyttäisi siltä, että useiden tehtävien osalta tarkastelu on käytännössä rajoittunut kahteen vaihtoehtoon:

tehtävän säilyttämiseen nykyisessä muodossaan; tai

tehtävän lakkauttamiseen kokonaan.

Lausunnonantajan näkemyksen mukaan sääntelyvaihtoehtojen arvioinnissa olisi ollut perusteltua tarkastella myös välivaihtoehtoja.

Oikeudellinen tuki

Esityksessä ehdotetaan työvoimaviranomaisille suunnatun oikeudellisen tuen lakkauttamista kokonaisuudessaan.

Vaihtoehtoisesti olisi ollut mahdollista arvioida mallia, jossa KEHA-keskus tuottaisi jatkossakin

valtakunnallisia soveltamisohjeita;

oikeudellisia muistioita merkittävistä lainsäädäntömuutoksista;

ennakkoluonteisia suosituksia tulkinnallisesti vaikeissa kysymyksissä.

Tällainen ratkaisu olisi voinut säilyttää valtakunnallisen yhtenäisyyden ilman, että kuntien itsenäistä päätösvaltaa rajoitettaisiin.

Osaamisen kehittäminen

Koulutustoiminnan osalta olisi ollut mahdollista arvioida mallia, jossa KEHA-keskuksen tehtävä rajattaisiin koskemaan yksinomaan

tietojärjestelmien käyttöä;

valtakunnallisten digitaalisten palvelujen ylläpitoa;

merkittäviä lainsäädäntöuudistuksia.

Tämä voisi vähentää kuntien kokemaa päällekkäisyyttä säilyttäen kuitenkin valtakunnallisesti yhtenäisen osaamispohjan.

ONNI-toiminta

ONNI-valmennuksen osalta olisi ollut mahdollista tarkastella määräraikaista jatkamista.

Palvelun vaikuttavuutta voitaisiin arvioida esimerkiksi vuosina 2027–2029 käyttäen objektiivisia mittareita, kuten

työllistyneiden määrää,

koulutukseen sijoittumista,

palveluprosessin keskeyttämisiä,

pitkäaikaistyöttömyyden vähenemistä.

Nykyinen esitys ei osoita, miksi toiminnan täydellinen lakkauttaminen olisi välttämätöntä.

Work in Finland

Esityksessä ehdotetaan kansainvälisen rekrytoinnin tehtävien siirtämistä Business Finland Oy:lle.

Koska nykyinen toimintamalli on ollut käytössä vasta vuodesta 2025, olisi voitu harkita myös määräaikaista kokeilua.

Kokeilun aikana olisi ollut mahdollista selvittää,

johtuuko palvelujen vähäinen käyttö rakenteellisista ongelmista;

ovatko yhteistyömallit kuntien kanssa vasta muodostumassa;

saavutetaanko Business Finlandiin siirrettävillä tehtävillä tosiasiallisesti parempia tuloksia.

Lausunnonantajan näkemyksen mukaan vaihtoehtoisten toteuttamistapojen arviointi jää osittain puutteelliseksi.

a. Laki elinvoimakeskuksista sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksesta annetun lain 13 §:n muuttamisesta

Lakiehdotuksen tavoitteena on keskittää KEHA-keskuksen toiminta yhä voimakkaammin tietojärjestelmiin, digitaalisiin palveluihin ja tiedolla johtamiseen.

Esityksen mukaan nämä muodostavat KEHA-keskuksen ydintehtävät.

Lausunnonantajan näkemyksen mukaan ehdotettu sääntely sisältää kuitenkin tietyn rakenteellisen jännitteen.

Tietojärjestelmien kehittäminen, tiedon analysointi sekä työvoimapalvelujen arviointi perustuvat olennaisella tavalla käytännön palveluprosessien tuntemukseen.

Samalla kuitenkin ehdotetaan poistettavaksi useita sellaisia tehtäviä, joiden kautta KEHA-keskuksella on ollut välitön yhteys työvoimaviranomaisten toimintaan.

Näitä tehtäviä ovat esimerkiksi

oikeudellinen tuki,

koulutustoiminta,

monialaisen palvelun koordinointi,

valtakunnallinen asiakasneuvonta.

Tämän vuoksi jää osittain epäselväksi, kuinka KEHA-keskus kykenee ylläpitämään riittävän kokonaiskuvan työvoimapalvelujärjestelmän toiminnasta, mikäli sen operatiiviset yhteydet kenttään samanaikaisesti vähenevät.

Lisäksi esityksessä ei arvioida, missä määrin ehdotetut muutokset vaikuttavat ministeriön mahdollisuuksiin saada käyttöönsä vertailukelpoista tietoa kuntien toiminnasta.

b. Laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetun lain 17 ja 18 §:n kumoamisesta

Lakiehdotuksessa ehdotetaan kumottaviksi monialaisen palvelun tuen sekä ONNI-valmennuksen järjestämistä koskevat säännökset.

Esityksen mukaan tehtävät eivät kuulu valtion ydintehtäviin.

Lausunnonantaja toteaa, että monialaiset palvelut kohdistuvat usein henkilöihin, joiden työmarkkina-asema on muita heikompi.

Näitä asiakasryhmiä ovat esimerkiksi

pitkäaikaistyöttömät;

osatyökykyiset;

nuoret;

maahanmuuttajat;

mielenterveys- ja päihdepalveluita tarvitsevat henkilöt.

Monialaisten palveluiden koordinoinnin poistaminen voi johtaa siihen, että palveluiden sisältö ja saatavuus vaihtelevat merkittävästi eri työllisyysalueiden välillä.

Suuremmilla kunnilla on mahdollisuus ylläpitää omia asiantuntijaverkostojaan.

Pienemmillä työvoimaviranomaisilla vastaavat resurssit voivat olla huomattavasti rajallisemmat.

Esityksessä ei arvioida riittävästi, kuinka suuriksi nämä erot voivat muodostua.

Tämän vuoksi vaikutuksia palveluiden yhdenvertaiseen saatavuuteen olisi ollut perusteltua tarkastella yksityiskohtaisemmin.

c. Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain muuttamisesta

Lakiehdotuksen seurauksena kunnille jää aiempaa laajempi vastuu muun muassa

henkilöstön kouluttamisesta;

oikeudellisen osaamisen ylläpitämisestä;

neuvontapalveluiden järjestämisestä.

Esityksessä todetaan, että työvoimaviranomaiset ovat itsenäisiä lain soveltajia.

Lausunnonantajan näkemyksen mukaan kuntien tosiasialliset mahdollisuudet huolehtia näistä tehtävistä voivat kuitenkin vaihdella merkittävästi.

Erityisesti pienillä työvoimaviranomaisilla voi olla vaikeuksia ylläpitää riittävää juridista erityisosaamista.

Vaikutusarvioinnissa ei tarkastella esimerkiksi sitä,

kuinka paljon kuntien koulutusmenot kasvavat;

lisääntyykö ulkopuolisten asiantuntijapalveluiden käyttö;

syntyykö uusia alueellisia tulkintaeroja työvoimapalvelulainsäädännön soveltamisessa.

6. Lakia alemman asteinen sääntely

Esityksen mukaan muutokset eivät edellytä merkittäviä asetustasoisia säännöksiä.

Lausunnonantajan näkemyksen mukaan olisi kuitenkin ollut perusteltua arvioida tarkemmin sitä, missä määrin käytännön toteutus tulee jatkossa perustumaan hallinnollisiin ohjeisiin.

Esimerkiksi

koulutuksen sisältö;
tiedolla johtamisen yhteistyörakenteet;
valtakunnallisten verkostojen toiminta;
kuntien välinen yhteistyö

saattavat jäädä pitkälti hallinnollisten käytäntöjen varaan.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään useaan otteeseen korostanut, että viranomaisten tehtävien ja toimivallan keskeisten perusteiden tulee ilmetä riittävän täsmällisesti laista eikä niitä tule jättää kokonaan alemmanasteisen sääntelyn tai hallinnollisten ohjeiden varaan.

Tämän vuoksi sääntelyn täsmällisyyttä olisi mahdollista edelleen vahvistaa.

7. Voimaantulo

Esityksen mukaan lait tulisivat pääosin voimaan 1.1.2027.

Lakkautettavia tehtäviä koskevat säännökset tulisivat kuitenkin voimaan vasta 1.6.2027.

Lausunnonantaja pitää porrastettua voimaantuloa lähtökohtaisesti perusteltuna.

Esityksestä ei kuitenkaan käy ilmi,

kuinka nopeasti kunnat kykenevät rakentamaan omat oikeudellisen tuen rakenteensa;
kuinka henkilöstön osaamisen kehittäminen järjestetään siirtymävaiheessa;
miten ONNI-palvelun asiakkaiden palvelupolut turvataan;
miten valtakunnallisten neuvontapalveluiden asiakkaat ohjataan uusiin palvelukanaviin.

Voimaantulosäännösten yhteydessä olisi ollut perusteltua arvioida myös siirtymäkauden pituutta.

Koska TE-palvelut 2024 -uudistuksesta on kulunut suhteellisen vähän aikaa, voidaan kysyä, onko uusi organisaatorakenne ehtinyt vakiintua siinä määrin, että uusia merkittäviä rakenteellisia muutoksia voidaan pitää tarkoituksenmukaisina jo vuonna 2027.

8. Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Lausunnonantaja katsoo, ettei esitys välttämättä edellytä käsittelyä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Esityksellä voi kuitenkin olla liittymäkohtia useisiin perustuslain säännöksiin.

Perustuslaki 6 § Yhdenvertaisuus

Esityksen seurauksena työvoimapalveluiden sisältö, henkilöstön osaaminen sekä oikeudellisen tuen saatavuus voivat vaihdella eri työvoimaviranomaisten välillä.

Palveluiden alueellinen eriytyminen voi heijastua työnhakijoiden tosiasiallisiin mahdollisuuksiin saada yhdenvertaisia palveluja.

Tämän vuoksi vaikutuksia yhdenvertaisuuden toteutumiseen olisi ollut perusteltua arvioida yksityiskohtaisemmin.

Perustuslaki 18 § Oikeus työhön

Perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan tulee edistää työllisyyttä.

Nuorten hyvinvoinnin ja elämänhallinnan valmennuksen lakkauttaminen sekä kansainvälisen rekrytoinnin palveluiden uudelleenjärjestely voivat vaikuttaa välillisesti siihen, kuinka tehokkaasti julkinen valta kykenee toteuttamaan tätä velvollisuutta.

Vaikutuksia olisi ollut perusteltua arvioida erityisesti heikommassa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden osalta.

Perustuslaki 21 § Oikeusturva ja hyvä hallinto

Valtakunnallisen neuvontapalvelun sekä oikeudellisen tuen poistaminen voi johtaa tilanteeseen, jossa asiakkaiden mahdollisuudet saada oikea-aikaista neuvontaa heikkenevät.

Hallintolain 8 §:n mukainen neuvontavelvollisuus säilyy kuitenkin viranomaisilla myös jatkossa.

Esityksessä olisi ollut perusteltua arvioida tarkemmin sitä, kuinka neuvontavelvollisuus toteutuu hajautetussa järjestelmässä.

Perustuslaki 121 § Kunnallinen itsehallinto

Esitys korostaa kuntien vastuuta työvoimapalveluiden järjestämisestä.

Samalla kunnille siirtyy käytännössä uusia tehtäviä ja velvollisuuksia.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti edellyttänyt, että kunnille osoitettavien uusien tehtävien taloudelliset vaikutukset arvioidaan riittävän tarkasti.

Esityksessä ei kuitenkaan yksityiskohtaisesti arvioida kunnille mahdollisesti aiheutuvia lisäkustannuksia.

9. Muuta

Lausunnonantaja pitää KEHA-keskuksen tehtävien tarkastelua perusteltuna TE-palvelut 2024 -uudistuksen jälkeen.

Esityksessä jää kuitenkin useilta osin epäselväksi, onko kyse pysyvistä rakenteellisista ongelmista vai vielä keskeneräisen uudistuksen toimeenpanovaiheeseen liittyvistä haasteista.

Useiden tehtävien osalta esityksessä todetaan samanaikaisesti, että:

päällekkäisyyksiä ei ole tunnistettu;

palveluille on edelleen kysyntää;

osa työvoimaviranomaisista pitää KEHA-keskuksen tarjoamaa tukea hyödyllisenä.

Tästä näkökulmasta katsottuna ehdotettujen muutosten välttämättömyys ei kaikilta osin ilmene esityksestä riittävän vakuuttavasti.

Lausunnonantaja pitää perusteltuna, että ennen tehtävien pysyvää lakkauttamista arvioitaisiin mahdollisuutta toteuttaa osa muutoksista määräaikaisina tai vaiheittaisina kokeiluina sekä täydentää vaikutusarviointia erityisesti yhdenvertaisuuden, kuntatalouden ja palvelujen tosiasiallisen saatavuuden näkökulmista.

Anh Tran
YDHV lakitiimi