

HELSINGIN KAUPUNGIN ASiantuntijalausunto Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 43/2021 vp)

Työttömyysturvatehtävän siirto

Muutoksen tavoite on kannatettava ja eheyttää merkittävästi asiakkaan palvelupolkua. **Siirrettäviksi esitettyihin tehtäviin liittyvä henkilöstömitoitus on kuitenkin riittämätön, perusteiltaan epäluotettava sekä kuntakokeilujen aiemmista laskentaperusteista poikkeava. Siirrettävät tehtävät on resursoitava samoin perustein kuin tällä hetkellä työ- ja elinkeinotoimistoissa.**

Siirrettäviksi esitettyjen tehtävien hoitamiseen kohdentuvan henkilöstöresurssin laskentaperusteita on merkittävästi muutettu aikaisemmista laskelmista, joissa nämä tehtävät vielä jäivät työ- ja elinkeinotoimistoille. On kestävämpää, että asiakkaiden perustoimeentulon turvaan keskeisesti liittyvien työttömyysturvatehtävien hoitamisen edellyttämä henkilöstömäärä arvioidaan täysin poikkeavin perustein sen mukaan, ehdotetaanko niiden hoitajaksi kokeilukuntia vai työ- ja elinkeinotoimistoja. Tätä seikkaa ei ole hallituksen esityksessä tuotu esille tai perusteltu millään tavoin.

Hallituksen esityksessä todetaan, etteivät tehtävät edellyttäisi merkittävää lisäresurssia, sillä ne kytkeytyvät luontevasti osaksi kuntakokeilujen olemassa olevia asiakasprosesseja. Helsingin kaupunki huomauttaa kuitenkin painokkaasti, että työ- ja elinkeinoministeriö on kokeilulain valmistelun aikana esitetystä kritiikistä huolimatta tietoisesti valinnut lähestymistavaksi sen, että kokeilut resursoidaan pilkkomalla asiakkaan palveluprosessi epäitsenäisiin osiin ja resursoimalla jokainen osa erikseen. Mikäli jokin näistä erikseen resursoiduista palveluprosessin osista siirretään kokeilukunnille, tulee myös siihen lasketun resurssin siirtyä johdonmukaisesti alkuperäisten laskentaperusteiden mukaisina. Jos tätä periaatetta ei sovelleta, hallituksen esitys tarkoittaisi, että siirrettäviksi esitetty työttömyysturvatehtävät voisivat huomattavasti työaikaa vain tehtävien jäädessä työ- ja elinkeinotoimistoille mutteivat käytännössä enää lainkaan kuntien hoitamina.

Esitysluonnoksen perusteella työttömyysturvan peruslausuntoihin ja selvityspyyntöihin kuluva työaika olisi vain 5-10 % luokkaa työ- ja elinkeinotoimistojen kokonaistyöajasta. Arvio on kokemuseräisesti tarkasteltuna alimitoitettu, Tämän käsityksen ovat johdonmukaisesti jakaneet kuntakokeilujen lainsäädäntövalmistelun aiemmissa vaiheissa myös työ- ja elinkeinoministeriö sekä työ- ja elinkeinotoimistojen johto ja henkilöstö. Esitetty

henkilötyövuosimäärä ei kata laskennallisesti työttömyysturvan peruslausuntoihin, niihin liittyvään neuvontaan, korjaamiseen sekä valitusvastineiden laadintaan liittyvää työaikaa.

Hallituksen esityksessä mainitun työajanseurantajärjestelmä Kiekuun perustuvan laskentatavan epätarkkuuksiin ja ongelmiin Helsingin kaupunki on yksityiskohtaisesti kiinnittänyt työ- ja elinkeinoministeriön huomiota jo aiemmin lakiesitysluonnosten lausuntokierroksella.

Tiedolla johtamisen työkalut kuntakokeiluissa

Henkilötietojen käsittelyn lainsäädännöllisiä raameja tulee tarkistaa kuntakokeilulain muuttamisen yhteydessä. Työhallinnon asiakastietojen sallittuihin käyttötarkoituksiin, keinoihin, asiakkaiden tietosuojaan turvaaviin suojoitimiin sekä kokeilualueiden kuntien ja KEHA-keskuksen välisiin vastuihin liittyy täsmentämisen tarvetta.

Kuntakokeilujen alkuvaihe on osoittanut, että kuntakokeilujen välineet toiminnan operatiiviseen johtamiseen edes minimitasolla ovat riittämättömät. Ne eivät mahdollista edes organisaation perustason tunnuslukujen kuten tiimi- tai työntekijäkohtaisten asiakasmäärien seurantaan puhumattakaan siitä, että asiakkaiden etenemistä työllistymissuunnitelmissa sovituihin palveluissa voitaisiin tukea ja seurata oikea-aikaisesti tai palvelutason puutteisiin reagoida heti niiden ilmetessä.

Edellä mainittuihin ongelmiin tulisi puuttua hallituksen esityksessä. On korostettava, että kokeilualueiden kunnat eivät tarvitsisi asiakkaistaan mitään sellaisia henkilötietoja, joita niillä ei jo valmiiksi olisi työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojärjestelmässä, vaan kyse on oikeudesta näiden tietojen käsittelyyn data-analytiikan keinoin julkisten työvoimapalveluiden järjestämistä varten. Vastaavat keinot ovat työ- ja elinkeinotoimistojen käytössä. Tällaisia keinoja tarvitaan, koska työ- ja elinkeinotoimistojen asiakastietojärjestelmä ei sisällä mitään raportointiominaisuuksia.

Kokeilualueen kuntien määrittely pelkiksi henkilötietojen käsittelijöiksi on juridisesti ongelmallinen, sillä käytännössä kuntakokeilujen kohderyhmän asiakastyössä kyse on yhteisrekisterinpitäjyyttä muistuttavasta tilanteesta. Helsingin kaupunki muistuttaa, että yhteisrekisterinpitäjän määritelmä perustuu EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen, joka on jäsenmaissa suoraan sovellettavaa oikeutta kansallisesta lainsäädännöstä huolimatta. Euroopan unionin tuomioistuimen kehittyvässä ratkaisukäytännössä (esim. C-210/16) yhteisrekisterinpitäjyyden tulkintakynnys on ollut varsin matala.

Asiakkuuden siirtäminen kokeilun aikana

Helsinki pitää esitettyjä muutoksia tarpeellisina. Asiakkaan oikeuksien ja sujuvan palvelun kannalta on perusteltua, että asiakkuus voidaan siirtää kokeilualueen kunnasta työ- ja elinkeinotoimistoon tai toiseen kokeilukuntaan asiakkaan kielellisten oikeuksien turvaamiseksi, asiakkaan kannalta epätarkoituksenmukaisen asiakassuhteen välttämiseksi tai muusta perustellusta syystä edellyttäen, ettei siirtäminen vaaranna asiakkaan mahdollisuutta saada palvelutarpeensa mukaisia palveluja

Olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista, että siirtoa koskeva pyyntö voidaan esittää myös sille kokeilukunnalle, jonka asiakkaana siirtoa pyytävä on. Säännöstä olisi myös tarpeen täsmentää siten, että kokeilualueen kunnassa laadittu työllistymissuunnitelma sitoo siirtyvää asiakasta ja työ- ja elinkeinotoimistoa siihen saakka, kunnes asiakkaan suunnitelma on työ- ja elinkeinotoimistossa tarkistettu. Lisäksi arvioitaessa asiakkaan siirtoa toisen kokeilukunnan asiakkaaksi on syytä huomata, ettei vastaanottavalla kunnalla ole siirtoa pyytäneestä asiakkaasta käytettävissä tietoja, joiden perusteella sen olisi mahdollista arvioida siirron perusteltavuutta ja siitä asiakkaalle koituvia hyötyjä. Tältä osin toisen kokeilukunnan tiedonsaantioikeutta suostumuksen antamiseksi on tarpeen täsmentää.

Helsinki myös muistuttaa, että asiakkaiden kielellisten oikeuksien turvaamista tukisi ja yleisestikin asiakassiirojen tarvetta vähentäisi se, että kuntalain 8 luvussa säädetyt yhteistoiminnan muodot olisivat myös eri kokeilualueisiin kuuluvien kokeilukuntien käytössä. Tällä hetkellä nämä yhteistyömuodot ovat vain samaan kokeilualueeseen kuuluvan kunnan käytettävissä. Näin kokeilukunnat voisivat pääkaupunkiseudulla rakentaa esimerkiksi yhteisen ruotsinkielisten palveluiden kokonaisuuden. Muutos mahdollistaisi muitakin asiakasta ja palvelujärjestelmän tehokkuutta parantavia ratkaisuja alueilla, joissa toimii lähekkäin useita eri kokeilualueisiin kuuluvia kuntia. Mahdollisuus kuntalain 8 luvun yhteistyömuotoihin eri kokeilualueiden välillä myös antaisi työllisyyspalvelurakenteen kehittämisen kannalta arvokasta tietoa siitä, mitkä palvelutoiminnot olisi vaikuttavinta tuottaa kokeilualuekohtaisesti ja mitkä yhteistoimintapohjaisesti.

Työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmän käyttö

Esityksessä ehdotetaan laajennettavan työhallinnon asiakastietojärjestelmän käyttöä kokeilulain mukaisia tehtäviä hoitaviin kuntayhtymiin ja näiden viranomaisiin. Käyttöoikeus voitaisiin myöntää samoin perustein kuin kuntien kokeilulain tehtäviä hoitaville viranhaltijoille. Tämä edellyttää, että vähintään puolet käyttöoikeuden hakijan tehtävänkuvasta muodostuu kuntakokeilun

asiakas- ja palveluprosessien hoitamisesta tai niihin liittyvistä valvonta-, kehittämis-, seuranta-, tilastointi-, ennakointi- tai ohjaustehtävistä.

Asiakastietojärjestelmää koskevaa pykälää tulisi nyt esitetyn muutoksen lisäksi täydentää siten, että asiakastietojärjestelmän käyttöoikeus voidaan myöntää myös työsuhteiselle kokeilulain mukaisia tehtäviä hoitavalle henkilöstölle, joka ei työssään käytä julkista valtaa. Tällaisia ovat esimerkiksi kehittämis-, seuranta- ja tilastointitehtävät. Kuntalain keskeisenä periaatteena on, että kunnalliset virat ovat julkisen vallan käyttöön liittyviä. Kuntakokeilujen asiakastietojärjestelmän käyttöä koskeva sääntely on aiheuttanut kunnissa nurinkurisen tilanteen, jossa esimerkiksi aulapalveluita tai postia käsittelevä henkilöstö toimii työsuhteiden asemesta virkasuhteissa, vaikka tehtäviin ei sisälly minkäänlaista julkisen vallan käyttöä suhteessa asiakkaisiin. Palvelussuhdetyyppi ei myöskään ole yhteydessä asiakkaiden tietosuojan tasoon, vaan tässä ratkaisevassa asemassa ovat toimintaa ohjaava henkilötietojen käsittelyn minimoinnin periaate, työnantajan ohjeistukset sekä tietosuojatoimet.

Laki työttömyysturvalain 2 a luvun 13 a §:n muuttamisesta

Helsinki pitää ehdotettua täsmennystä perusteltuna, sillä se korostaa oikeasuuntaisesti työllistymissuunnitelman asemaa työnhakija-asiakkaan velvoitteiden keskeisenä perustana. Julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden sekä kuntien yleisen toimialan yhteensovittaminen on yksi työllisyyden kuntakokeilujen lähtökohdista. Tämän tavoitteen toteutumista edesauttaa se, että myös kunnan tuottamista ja hankkimista muista kuin julkisista työvoima- ja yrityspalveluista voidaan sopia asiakkaan työllistymissuunnitelmasta. Tällöin on kuitenkin ensiarvoisen tärkeää, että suunnitelmassa sovittujen toimien velvoittavuus on selkeästi asiakkaan tiedossa ja että hän toisaalta on myös oikeutettu palveluun osallistumisesta aiheutuvien välttämättömien kustannusten korvaukseen. Korvauksen hakematta jättäminen ei voi muuttaa työllistymissuunnitelmassa sovittujen tehtävien tai palveluiden luonnetta, mitä esitetty muutos hyvin selventää.

Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain 9 §:n muuttamisesta

Helsinki pitää esitettyjä muutoksia erittäin tervetulleena korjauksena aiempaan lakimuutokseen, joka merkittävästi heikensi monialaisen työllistymistä edistävän yhteispalvelun toimintaedellytyksiä niissä kunnissa, joissa pitkäaikaistyöttömyyden monialaiseen hoitoon on kohdennettu työsuhteista henkilöstöä tai kuntayhtymien palveluksessa olevia.