Hallituksen esitys Eduskunnalle työvoimapalvelulaiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi työvoimapalvelulaki, joka korvaisi nykyisen työnvälityslain, ammatinvalinnanohjauksesta annetun lain ja invalidien työnvälityksen järjestelystä annetun lain. Lisäksi muutettaisiin eräitä työllisyyslain työvoimapalveluja ja niiden järjestämistä koskevia säännöksiä.

Ehdotettu työvoimapalvelulaki, työllisyyslaki ja työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta annettu laki muodostavat yhdessä työvoimapoliittisen lainsäädännön, jonka toimeenpanosta työministeriön alainen työhallinto huolehtii. Työvoimapalveluja, työllisyyden hoitoa ja työvoimapoliittista aikuiskoulutusta koskevan lainsäädännön tarjoamin keinoin on tavoitteena luoda työhallinnolle entistä paremmat mahdollisuudet harjoittaa aktiivista työvoimapolitiikkaa työmarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi.

Esitys liittyy samanaikaisesti eduskunnalle erikseen annettuun hallituksen esitykseen laeiksi työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain ja elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 3 §:n muuttamisesta. Siihen esitykseen sisältyvillä laeilla ehdotetaan korvattaviksi nykyiset työnvälityslakiin sisältyvät työvoiman vuokrausta koskevat säännökset. Ehdotetun työvoimapalvelulain muiden kuin valtion järjestämien työnvälityspalvelujen maksukieltoja koskevien ja vuokratyötä koskevien säännösten noudattamisen valvonta ehdotetaan työsuojeluviranomaisten tehtäväksi. Työvoimapoliittiseen lainsäädäntöön sisältynyt lupajärjestelmä kumottaisiin ehdotetulla lailla.

Ehdotettu työvoimapalvelulaki on tarkoitettu tulemaan voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana, koska se liittyy muihin jo vahvistettuihin lainmuutoksiin, joiden voimaantulo puolestaan riippuu Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen (ETA-sopimus) voimaantulosta.

330574Y

SISÄLLYSLUETTELO

	Sivu
ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
YLEISPERUSTELUT	3
1. Johdanto	3
2. Nykytila	3
2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö	3
Työnvälityslaki	3
Laki ammatinvalinnanohjauksesta	4
Laki työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta	5
Työllisyyslaki	5
2.2. Nykytilan arviointi	6
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	6
3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi	6
3.2. Keskeiset ehdotukset	7
4. Esityksen vaikutukset	7
4.1. Taloudelliset vaikutukset	7
4.2. Organisatoriset vaikutukset	8
Palvelu- ja valvontatehtävien erottaminen	8
Työvoimapoliittisen toimilupajärjestelmän purkaminen	8
Kilpailurajoitusten purkaminen	8
5. Asian valmistelu	9
6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	9
Työvoiman vuokrausta koskevien säännösten uudistaminen	9
Kansainvälisten sopimusten ja säännösten vaikutukset	10
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	11
1. Lakiehdotuksen perustelut	11
1 luku. Yleisiä säännöksiä	11
2 luku. Työvoimapalvelut	17
3 luku. Työvoimapalveluihin liittyvät etuudet	20
4 luku. Palvelujen maksullisuus	21
5 luku. Yhteistyö	24
6 luku. Tietosuoja	25
7 luku. Erinäiset säännökset	26
2. Voimaantulo	27
LAKIEHDOTUS	28
Työvoimapalvelulaki	28

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Työvoimapoliittisen ja työvoimapalveluja koskevan lainsäädännön yhteiskunnallinen merkitys korostuu erityisesti suurtyöttömyyden aikoina. Tavoitteenasettelu kyseisen lainsäädännön kehittämiseksi on johdettavissa kansainvälisten työ-, sosiaali- ja talousalan järjestöjen sopimuksista ja suosituksista, koska ongelmat ovat monella tavoin yhteneväisiä monissa Suomen kannalta vertailukelpoisissa teollisuusmaissa tällä hetkellä vallitsevien työelämän ongelmien kanssa. Keskeinen merkitys on Kansainvälisen työjärjestön (ILO) ja Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) kannanmäärittelyillä.

ILO:n työkonferenssissa hyväksyttiin vuonna 1984 suositus n:o 169, jolla täydennettiin jo vuonna 1964 hyväksyttyä työllisyyspolitiikkaa koskevaa yleissopimusta n:o 122 (SopS 64/68) ja suositusta. Yleissopimuksen perustavoite on tuottavaan työntekoon ja työpaikan vapaaseen valintaan perustuvan täystyöllisyyden saavuttaminen. Jokaisella tulisi olla mahdollisuus ansaita elantonsa työllä, jonka asianomainen itse vapaasti valitsee tai hyväksyy. Täystyöllisyyden tavoittelemisen tulee olla ensisijainen ja olennainen osa ILO:n sopimusvaltioiden työ-, talous- ja sosiaalipolitiikkaa.

Politiikkaa sekä ohjelmia, joilla kansallisesti pyritään edellä mainittuihin tavoitteisiin, tulee toteuttaa yhteistyössä työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen kanssa ja niiden tulee turvata tasavertainen mahdollisuus työhön, palkkaan, ammatilliseen koulutukseen ja urakehitykseen. Toimenpiteiden, joilla edellä mainittuihin tavoitteisiin pyritään, tulee helpottaa rakennemuutokseen sopeutumista ja rakennemuutoksen johdosta työttömäksi jääneiden uudelleen työllistymistä.

OECD on määritellyt ja tarkistanut useaan otteeseen viime vuosikymmenen aikana ja viimeksi 1990-luvun alussa periaatteita ja suosituksia, jotka koskevat työvoima-, talous- ja sosiaalipolitiikkaa. Järjestön uudessa vuonna 1990 määritellyssä Suomen aloitteesta rakennetussa työvoimapolitiikan kehikossa työvoimapolitiikan painopisteitä ovat työvoiman tarjonnan edistäminen, työn edellyttämien taitojen kehittäminen ja työn aktiivisen hakemisen edistäminen.

Suosituksen mukaan kaikkien työvoimapalvelujen merkitys kasvaa ja erityisen tärkeäksi tulee ammatinvalinnanohjauksen, aikuiskoulutuksen, koulutukseen ohjauksen sekä ammatillisen kuntoutuksen kehittäminen. Suosituksesta on johdettavissa myös työvoimapalveluina parhaillaan kokeiltavien, uudenlaisten työnantaja- ja yrityskohtaisten, henkilöstöön kohdistuvien palveluiden kehittämistarve.

Vuoden 1992 alussa OECD:n työministerit vahvistivat aktiiviselle työvoimapolitiikalle kehysohjelman. Ohjelman mukaan ongelmat teollisuusmaiden työmarkkinoilla ovat ensi sijassa rakenteellisia ja johtuvat työmarkkinoiden vaikeuksista sopeutua nopeasti ja joustavasti niihin muutoksiin, joita tapahtuu väestössä, teknologiassa, kaupassa ja kulutustottumuksissa. Painopistettä työvoimapolitiikassa olisi siirrettävä niihin toimenpiteisiin, jotka parantavat kohtaantoa työmarkkinoilla ja kehittävät työvoiman ammattitaitoa.

OECD:n viimeisin työvoimapoliittinen kehysohjelma tähtää ennen kaikkea työmarkkinoiden toimivuutta rajoittavien rakenteellisten tekijöiden poistamiseen. Työmarkkinoiden hyvään toimivuuteen kuuluu, että avoimet työpaikat täyttyvät mahdollisimman nopeasti tehtäviin pätevillä ja sopivilla työnhakijoilla. Tällöin työmarkkinat luovat puolestaan mahdollisuuksia kestävälle taloudelliselle kasvulle, joka omalta osaltaan luo uusia työtilaisuuksia ja myös entistä paremmat edellytykset hyvinvoinnille.

Vuoden 1992 talousarviossa hallitus on nimenomaisesti todennut, että laajan joukkotyöttömyyden torjunta edellyttää työhallinnon palvelukyvyn parantamista haettaessa työtä, koulutusta ja työvoimaa. Samalla tehokkaan työvoimapolitiikan toteuttamiseen liittyy entistä laaja-alaisempia kehittämispaineita. Suurtyöttömyys lähivuosina ja toisaalta myöhemmin korostuva työvoiman saatavuus- ja kohtaantoongelma muodostaa keskeisen haasteen työhallinnolle.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Työnvälityslaki

Työnvälityslain (246/59) 1 §:n mukaan valtio

harjoittaa työnvälitystoimintaa edistääkseen työvoiman mahdollisimman tehokasta ja tarkoituksenmukaista työhönsijoittumista ja tasapainon aikaansaamista työmarkkinoilla. Lain 3 §:n mukaan työnvälityksen tehtävänä on palvella työmarkkinoita tehokkaasti siten, että työnantaja saa tarjottuun työpaikkaan sopivimman ja parhaan saatavissa olevan työntekijän ja työnhakija työtä, jota hän parhaiten kykenee suorittamaan.

Lain mukaan työnvälitystoiminta on valtion yksinoikeus. Yhdistyksille voidaan kuitenkin myöntää toimilupa työnvälityksen harjoittamiseen. Yhdistysten työnvälityksen tulee pääosin olla maksutonta. Työnvälityksen luvan saaneet yhdistykset eivät myöskään saa periä toiminnastaan maksua, ellei työministeriö erikoistapauksessa myönnä yhdistykselle lupaa ottaa välityksestä syntyneitä kustannuksia vastaavaa maksua.

Työnvälityksen laajuus riippuu oleellisesti vallitsevasta työllisyystilanteesta. Vuonna 1991 työnvälitykseen ilmoittautui 719 400 työnhakijaa, joista työttömiä oli 464 900 (65 %). Asiakkaista vajaakuntoisia oli 65 800. Vuonna 1992 vastaavat luvut olivat 907 300 ja 646 800 (71 %) sekä vajaakuntoisia oli 74 800. Osa työnhakijoista ei kirjoittaudu lainkaan työvoimatoimiston työnhakijaksi, vaan käyttää työnvälityksen omatoimiseen palveluun tarkoitettuja palveluja. Avoimia työpaikkoja työnvälitykseen ilmoitettiin vuonna 1991 yhteensä 196 900 ja vuonna 1992 määrä oli 127 800. Työvoimatoimistoon ilmoitetaan arviolta runsas kolmannes avoimista työpaikoista. Työnantajat rekrytoivat henkilöstöä usein myös suoraan julkistamatta työpaikkaa avoimeksi tai avoimista työpaikoista ilmoitetaan lehdissä. Avoimilla työmarkkinoilla solmitaan normaalitilanteessa vuosittain noin miljoona työsuhdetta.

Työnvälityslain mukaan työministeriö voi myöntää yhdistykselle luvan harjoittaa työnvälitystä, jos yhdistyksellä katsotaan olevan erityiset työhönsijoitusmahdollisuudet määrätyllä alalla. Työnvälityslupia on nykyisin voimassa 29, jotka jakaantuvat seuraaviin pääryhmiin: työntekijöiden ammatilliset järjestöt, sosiaalisen palvelun alueella toimivat järjestöt, erityisaloilla toimivat järjestöt, jotka hoitavat alan tilapäisluonteisten työtehtävien välitystä, kuten oppaat ja muusikot sekä opiskelijajärjestöt.

Lupien myöntämisessä on ollut vaikeutena määritellä johdonmukaista linjaa. Esimerkiksi lupien rajaaminen akateemisille ja korkeasti koulutetuille aloille ja työnantajatahoja edustavien järjestöjen lupahakemusten evääminen kokonaan eivät ole yksiselitteisesti perusteltavissa olevia ratkaisuja.

Työnvälityslaissa käsitettä työnvälitys ei ole määritelty. Käsitteen määrittelemättömyys on aiheuttanut ongelmia harkittaessa, onko jokin toiminta työnvälitystä vai ei. Työmarkkinoiden muuttuessa erityisesti vilkkaan työvoiman kysynnän vallitessa alkoi työmarkkinoille syntyä uusia työvoiman välittämiseen ja hankintaan liittyviä toimintamuotoja, joiden laillisuuteen on ollut vaikea ottaa kantaa työnvälityslain pohjalta. Tällaisia toimintamuotoja ovat esimerkiksi henkilöstövalinnoissa avustaminen, työpaikkatiedotus palvelupuhelinnumeroissa, keskitetty työpaikkailmoittelu, levykkeellä välitettävät työnhakijatiedot ja vaikkapa työnhakijoiden soveltuvuuden ennakkoarviointi puhelinpalveluna.

Laki ammatinvalinnanohjauksesta

Ammatinvalinnanohjauksesta annetun lain (43/60) 1 §:n mukaan valtio harjoittaa ammatinvalinnanohjausta auttaakseen yksilöä ratkaisemaan hänen ammatinvalintaansa ja hänen ammatilliseen kehitykseensä liittyviä kysymyksiä.

Vuonna 1991 ammatinvalinnanohjauksessa kävi noin 42 300 asiakasta ja käyntikertoja oli yhteensä noin 70 900. Asiakkaista aikuisia eli yli 24-vuotiaita oli 23 800 (55 %). Asiakkaista oli vajaakuntoisia 14 300. Vuonna 1992 asiakkaita oli 44 300, joista aikuisten osuus oli 23 300 (53 %). Vajaakuntoisia oli 16 400. Ohjauksen tuloksena oli koulutukseen ohjaaminen 72 %:lla ja työhönsijoittumissuunnitelma 13 %:lla.

Ammatinvalinnanohjaukseen ja työnvälitykseen liittyvässä tietopalvelussa oli vuonna 1991 henkilökohtaisia neuvontatapahtumia 586 000 ja ryhmiä 4 500. Vastaavat luvut vuonna 1992 olivat 636 900 ja 4 500.

Ammatinvalinnanohjaus on lain mukaan muille kuin valtiolle luvanvaraista. Lupia ei ole haettu ennen vuotta 1992, jolloin lain piiriin aiemmin kuuluneet kolme ohjauslaitosta hakivat ammatinvalinnanohjauslupaa ja saivat sen. Ammatinvalinnanohjauslupia ei ole aiemmin haettu muun muassa siitä syystä, että lain 7 §:ssä on toiminnan ulkopuolelle rajattu laaja toiminta-alue, joka koskee alan tieteellisiä tut-

kimuksia sekä sellaisia soveltuvuuskokeita, jotka liittyvät oppilaitosten oppilasvalintaan, työnantajien suorittamaan henkilökuntansa valintaan tai muussa kuin ammatinvalinnanohjaustarkoituksessa suoritettavaan psykologiseen neuvontaan.

Laki työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta

Työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain (763/90) mukaan työvoimaviranomaisten hankkiman koulutuksen työvoimapoliittinen ja rahoitusvastuu kuuluu työvoimaviranomaisille. Koulutus on työvoimapoliittisin perustein järjestettävää, pääasiassa ammatillista aikuiskoulutusta, jonka tarkoituksena on edistää työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainoa työmarkkinoilla sekä torjua työttömyyttä ja työvoimapulaa.

Koulutusta hankitaan ensisijaisesti työttömille ja työttömyysuhan alaisille. Tavoitteena on erityisesti kapean ammattitaidon ja puutteellisen peruskoulutuksen omaavien aikuisten ammatillisten valmiuksien saattaminen tuotantoelämän vaatimusten tasolle sekä valmentaminen ammatin vaihtoon. Koulutusta suunnataan niin, että yrityksillä on saatavilla tarvitsemaansa ammattitaitoista työvoimaa ja että koulutuksella tuetaan rakennemuutosta ja työpaikkojen lisäämistä.

Koulutusta voidaan hankkia ammatillisilta aikuiskoulutuskeskuksilta, ammatillisilta oppilaitoksilta ja korkeakouluilta sekä muilta koulutuksen järjestäjiltä. Työvoimaviranomaiset voivat hankkia koulutusta myös yhteistyössä työnantajien kanssa, jolloin työnantajat osallistuvat koulutuksen järjestämiskustannuksiin.

Vuonna 1991 työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen aloittaneita oli 51 819 ja koulutuksessa oli koko vuoden ajan keskimäärin 18 400 koulutettavaa. Vuonna 1992 koulutuksen aloittaneita oli 66 250 ja koulutuksessa oli keskimäärin 28 500 koulutettavaa.

Koulutuksen volyymin kasvu on johtunut nykyisestä työllisyystilanteesta ja koulutuksen merkityksen kasvusta aktiivisen työvoimapolitiikan keinona.

Työllisyyslaki

Tammikuun 1 päivänä 1988 voimaan tulleen työllisyyslain (275/87) säätämisen myötä luotiin työvoimapoliittiseen aineelliseen lainsäädäntöön varsinaisesti käsite työvoimapalvelu. Kansalaisten työhönsijoittumisen turvaamiseksi ja työnantajien työvoiman saannin edistämiseksi valtion tehtäväksi säädettiin järjestää työvoimapalveluja niin kuin niistä työllisyyslaissa ja erikseen säädetään. Erikseen säätäminen tarkoittaa varsinaisia työvoimapalvelulakeja eli työnvälityslakia ja ammatinvalinnanohjauksesta annettua lakia.

Työllisyyslakiin sisältyy myös esimerkkiluettelo siitä, mitä työvoimapalveluilla tarkoitetaan. Tällaisina on lain mukaan erityisesti pidettävä työnvälitystä, ammatinvalinnanohjausta, työvoimapoliittista aikuiskoulutusta, muuttoturvan järjestämistä, sijaintineuvontaa, ohjaamista omatoimiseen työllistymiseen, kansainvälistä harjoittelijanvaihtoa, tietopalvelua ja vajaakuntoisten erityispalvelua.

Työvoimapalvelut tulee työllisyyslain mukaan järjestää siten, että niillä varaudutaan työvoiman tarpeen sekä työvoimavarojen määrän ja rakenteen muutoksiin ja että ne edistävät sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumista työmarkkinoilla. Lisäksi tulee ottaa huomioon työvoiman kansainvälisen liikkuvuuden aiheuttamat tarpeet.

Työvoimapalveluita koskevien säännösten sisällyttäminen työllisyyslakiin merkitsi sitä, että työvoimapalvelujärjestelmälle tuli läheiset yhteydet erityisesti työllisyyden hoitoa ja työttömyysaikaista toimeentuloturvaa, varsinkin työttömyysturvaa koskeviin säännöksiin. Työvoimapalveluiden ja muun edellä mainitun lainsäädännön tavoitteet poikkeavat kuitenkin jossain määrin toisistaan.

Työvoimapalveluiden järjestämisen lähtökohtana on asiakkaan, toisin sanoen työnantajan ja työnhakijan, palvelutarve. Selkeimmin lähtökohta on ilmaistu työnvälityksen osalta työnvälityslain säännöksellä, jonka mukaan työnvälityksen tavoitteena on välittää työnantajalle paras saatavilla oleva työntekijä, ja työnhakijalle työtä, jota hän parhaiten kykenee suorittamaan. Työllisyyslaki puolestaan lähtee täystyöllisyystavoitteesta eli työntekomahdollisuuden järjestämisestä työttömälle työnhakijalle. Työttömyysturvan avulla pyritään työttömyyden aiheuttamien menetysten korvaamiseen tai lieventämiseen tilanteessa, jossa henkilölle ei ole tarjolla työtä tai koulutusta.

Valittu lainsäädäntöratkaisu ei ole osoittautunut onnistuneeksi. Työllisyyslain ja työvoimapalveluja koskevan lainsäädännön yhteenso-

vittaminen ei nimittäin ole ollut ongelmatonta. Työvoimaviranomaisten toimintaa on yritetty ohjata yhtenäisen työpolitiikan aikaansaamiseksi hallinnollisin ohjein ja koulutuksen avulla. Työministeriön ohjeessa (4/90) korostetaan, että työllisyyslaki ja työvoimapalveluita koskevat lait eivät syrjäytä toisiaan. Kyseisiä lakeja on sovellettava yhtenä kokonaisuutena tavoitteena kansalaisten työhönsijoittamisen turvaaminen ja työnantajien työvoiman saannin edistäminen. Kumpaakin tavoitetta on pyrittävä tasapuolisesti edistämään.

Työllisyyslakia muutettiin 1 päivänä tammikuuta 1993 voimaan tulleella lailla (1696/92) ja uusi työllisyysasetus (130/93) tuli voimaan kolmantena päivänä helmikuuta 1993. Lainmuutoksella siirrettiin määrärahoja velvoitejärjestelmästä harkinnanvaraiseen työllistämiseen ja koulutukseen. Kuntien ei enää tarvitse järjestää alle 20-vuotiaille nuorille kuuden kuukauden työ- tai harjoittelupaikkaa. Myös valtion ja kuntien velvoitteesta järjestää pitkäaikaistyöttömille kuuden kuukauden työntekomahdollisuus luovuttiin.

Työllisyyslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 305/1992 vp) perusteluissa on otettu kantaa työvoimapoliittisen lainsäädännön kokonaisuudistustarpeisiin. Lainmuutosten tarkoituksena oli työllistämisvelvoitteiden toimeenpanossa ilmitulleiden epäkohtien korjaamisen ohella lisätä joustavuutta tukityöllistämiseen. Tavoitteena oli myös, että työvoimapalvelujen ensisijaisuus ja niiden suhde työllisyyden hoidon tukitoimenpiteisiin voidaan nykyistä paremmin yhteensovittaa yhtenäiseksi palvelukokonaisuudeksi. Lainmuutoksilla oli niin ikään tarkoitus omalta osaltaan edistää työvoimapoliittisen lainsäädännön kokonaisuudistuksen tavoitteita. Näin ollen työllistämisvelvoitteiden sijaan tulleilla tukijärjestelmillä työllisyyslaissa ja -asetuksessa on edetty työvoimapoliittisen lainsäädännön kokonaisuudistuksen suuntaan siten, että työvoimapalveluiden ja tukitoimenpiteiden soveltamisjärjestys hahmottuu nykyistä selkeämmin.

2.2. Nykytilan arviointi

Pääosa varsinaisesta työvoimapalveluja koskevasta lainsäädännöstä on vähäisin muutoksin ollut voimassa yli 30 vuotta eikä se näin ollen vastaa nykypäivän vaatimuksia eikä lainsäädännössä ja hallinnossa yleensä tapahtunutta kehitystä. Eri aikoina annettu lainsäädäntö on jo peruslähtökohdiltaan erilaista. Vanhempien ja uudempien säännösten välillä ei ole riittävää koordinaatiota. Tästä johtuen on syntynyt erilaisia soveltamisongelmia, joita tosin on pyritty koulutuksen, tiedotuksen ja hallinnon ohjauskeinoin ratkaisemaan.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi

Hallituksen 6 päivänä huhtikuuta 1992 tekemän periaatepäätöksen mukaan aktiivisen työvoimapolitiikan toimintaedellytysten parantamiseksi on tarkoitus koota ja kehittää nykyisiä työvoimapoliittisia erityislakeja.

Kannanotot aktiivisen työvoimapolitiikan tehostamistarpeista ja asetetut tavoitteet työvoimapolitiikkaa koskevan lainsäädännön kokonaisuudistustarpeesta edellyttävät tässä vaiheessa ensisijaisesti varsinaisen työvoimapalveluita koskevan lainsäädännön uudistamista. Työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta annettu laki on tullut voimaan vuoden 1991 alusta ja työllisyyslain eräät keskeiset säännökset on uudistettu vuoden 1993 alusta.

Työvoimapalveluja koskeva lainsäädäntö on koko työvoimapoliittisen lainsäädännön myöhempää mahdollista kokoamista ajatellen ja paremman koordinaation aikaasaamiseksi eri lakien välille tarpeen yhtenäistää ja ajanmukaistaa nykyistä kiinteämmäksi kokonaisuudeksi. Tällä tavoin voidaan tässä vaiheessa parhaiten edistää tavoitteena olevan työmarkkinoiden toimivuuden parantamista ja luoda edellytykset aktiivisen työvoimapolitiikan toteuttamiselle.

Työvoimapalveluja koskevan lainsäädännön uudistaminen ajoittuu tilanteeseen, jossa muutosvaatimukset hallinnon kehittämiseksi palveluystävälliseen suuntaan on eräs keskeinen keino tavoitteisiin pyrittäessä. Valtionhallinnon organisaatioiden palvelukyvyn parantamiseen on viime vuosina kiinnitetty erityistä huomiota. Koko valtionhallinnon osalta on selvitetty toimenpiteitä julkisten palvelujärjestelmien hallinnon tehostamiseksi ja joustavoittamiseksi sekä tietotekniikan hyväksikäytön lisäämiseksi julkisten palvelujen tuotannossa ja jakelussa. Palvelut on myös työvoimapalvelujen osalta tuo-

tettava yleisten periaatteiden mukaisesti lähtien siten, että ne ovat käyttökelpoisia jatkuvasti muuttuvissa olosuhteissa.

Työvoimapalvelut on nähtävä toimintana, jossa valtio tarjoaa henkilöille sekä yrityksille ja yhteisöille näiden työpaikka- ja työvoimaasioissa tarvitsemiaan palveluja. Palvelutoiminnan perusperiaatteina voidaan pitää sitä, että siinä korostuu puolueettomuus, tasapuolisuus, aktiivisuus, luottamuksellisuus, tarpeenmukaisuus ja asiakaslähtöisyys.

Puolueettomuus merkitsee, että valtion ylläpitämä työvoimapalvelujärjestelmä on työnantajien ja työntekijöiden välisten mahdollisten ristiriitojen ulkopuolella. Tasapuolisuus merkitsee, että samoista työntekijöistä kilpailevia työnantajia ja samoista työpaikoista kilpailevia työnhakijoita kohdellaan samanarvoisesti. Aktiivisuus tarkoittaa palvelujen oma-aloitteista esilletuomista ja markkinointia. Palvelun onnistumisen edellytyksenä on luottamuksellisuus. Asiakkaan tulee voida luottaa siihen, että palvelun kannalta välttämättömät, mutta salassapidettävät henkilötiedot sekä liike- ja ammattisalaisuudet pysyvät salaisina eikä niitä käytetä asiakasta vastaan. Tarpeenmukaisuus ja asiakaslähtöisyys ovat sidoksissa toisiinsa. Palvelut tulisi toteuttaa asiakkaan näkemykset ja toiveet huomioon ottaen ja siten, että kulloinkin valitaan kokonaisuuden kannalta tarpeellisin palvelumuoto.

Palveluja suunniteltaessa ja toteutettaessa on otettava huomioon myös työvoimavarojen ohjaamiseen liittyvät tekijät ja tulevan tarpeen ennakointi. Palvelujärjestelmän tehtävänä on huolehtia, että työvoimaa on sekä laadullisesti että määrällisesti tarjolla tarvetta vastaavasti. Tähän voidaan vaikuttaa myös palvelujen keinovalikoimaa ja saatavuutta tehostamalla.

3.2. Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi työvoimapalvelulaki, minkä vuoksi työnvälityslaki, ammatinvalinnanohjauksesta annettu laki ja invalidien työnvälitystoiminnan järjestelystä annettu laki (401/62) kumotaan. Siirtolaisvälityksestä annettu laki on jo kumottu 29 päivänä tammikuuta annetulla lailla (131/93) Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen (ETA-sopimus) takia ja kumoaminen tulee voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana. Lisäksi ehdotetaan, että eräät työllisyyslain yksittäiset työvoimapalvelujen järjestämistä koskevat ja niihin läheisesti liittyvät säännökset kumotaan.

Ehdotettu työvoimapalvelulaki, työllisyyslaki ja työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta annettu laki muodostavat yhdessä työvoimapoliittisen lainsäädäntökokonaisuuden, jonka toimeenpanosta työministeriö huolehtii. Työvoimapalvelujen, työllisyyden hoidon ja työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen keinoin on asianomaista lainsäädäntöä kiinteästi toimeenpannen ja ohjaten mahdollista harjoittaa nykyistä paremmin aktiivista työvoimapolitiikkaa ja parantaa työmarkkinoiden toimivuutta.

4. Esityksen vaikutukset

4.1. Taloudelliset vaikutukset

Työhallintoa ja sen palvelujärjestelmiä on tulevaisuudessa kehitettävä entisestään vähenevän budjettirahoituksen varassa ja palvelujen lisääntyvän myynnin pohjalta. Työsuojeluhallinnon ja työvoimahallinnon eräistä suoritteista ja palveluista on rajallisesti voitu periä maksuja tähänkin mennessä. Valtion maksuperustelaki (150/92), joka tuli voimaan 1 päivänä maaliskuuta 1992, luo perusteita myös työvoimapalvelujärjestelmän kehittämiselle. Lakiehdotuksen mukaan työministeriön päätöksillä on mahdollista siirtyä asteittain yhä laajemmin maksulliseen palvelutuotantoon myöskin työvoimapalveluita kehitettäessä ja järjestettäessä.

Voimassa olevan lainsäädännön perusteella valtion tuottamat työvoimapalvelut ovat maksuttomia henkilöasiakkaalle ja pääsääntöisesti myös työnantaja-asiakkaille. Maksua on voitu periä työnantajilta erityisilmoittelusta ja vuokrattaessa tiloja työnantajien käyttöön eräistä työhallinnon palvelumaksuista annetun asetuksen (1367/89) perusteella vuoden 1992 loppuun. Maksullisen palvelutoiminnan tulot vuonna 1991 olivat 250 000 markkaa ja vuonna 1992 470 000 markkaa.

Valtion maksuperustelain nojalla on työhallinnon maksullisista suoritteista annettu työministeriön päätös (1374/92). Päätöksessä maksullisia työvoimapalveluja ovat muun muassa työvoiman hankintaan, kehittämiseen ja kuntoutukseen liittyvät erityispalvelut. Vuoden 1993 valtion talousarviossa työvoimapiirien maksullisen palvelun osuudeksi on esitetty 1 000 000 markkaa ja ministeriön osuudeksi 300 000 markkaa. Ensi vaiheessa maksullinen

palvelutoiminta on käynnistynyt niissä työvoimapiireissä, joissa on toteutettu yrityspalvelukokeilua vuodesta 1992.

Ehdotettuun työvoimapalvelulakiin ei sisälly muutoksia voimassa olevan lainsäädännön perusteella maksettaviin etuuksiin, joita ovat työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen opintososiaaliset etuudet, liikkuvuusavustus, vajaakuntoisten työhönsijoituksen tukitoimenpiteet ja ammatinvalinnanohjaukseen liittyvät tukitoimenpiteet. Vuoden 1993 valtion talousarviossa työvoimapoliittiseen aikuiskoulutukseen osallistuville maksettaviin opintososiaalisiin etuuksiin on varattu 1 981 600 000 markkaa, työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen ostopalveluihin 918 500 000 markkaa, liikkuvuusavustusten maksamiseen 9 000 000 markkaa ja vajaakuntoisten työhönsijoittumisen tukemiseen ja ammatinvalinnanohjaukseen 33 000 000 markkaa. Lakiehdotus ei sisällä muutoksia edellä mainittujen määrärahojen käyttöperusteisiin.

Lakiehdotuksella ei voimaan tullessaan ole huomattavia välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Lähtökohtana on säilyttää henkilöasiakkaalle kansainvälisistä sopimuksista johtuen maksuttomien julkisten työvoimapalvelujen keskeinen asema työvoimapolitiikassa. Luvanvaraisuuden poistaminen vähentää lupien myöntämiseen ja valvontaan käytettävää työpanosta työvoimapiireissä ja työministeriössä. Näihin toimintoihin arvioidaan käytetyn vuosittain yhteensä arviolta kuusi henkilötyövuotta.

4.2. Organisatoriset vaikutukset

Palvelu- ja valvontatehtävien erottaminen

Työministeriön perustamisella 1 päivänä kesäkuuta 1989 sen johdon, valvonnan ja ohjauksen alaisiksi tulivat sekä työvoimahallinto että työsuojeluhallinto. Uudistuksella pyrittiin luomaan edellytyksiä yhtenäisen työpolitiikan harjoittamiselle. Työvoimapalvelujärjestelmää kehitettäessä on syytä korostaa sen palveluluonteen ensisijaisuutta. Näin ollen esityksessä työvoimapalvelujärjestelmän kontrollikeinot muiden kuin valtion järjestämien työnvälityspalvelujen maksukieltoja koskevien säännösten noudattamisen valvonnan osalta siirretään työsuojeluhallinnon tehtäviksi. Tällä tavoin on mahdollista selkeyttää työhallinnon sisällä toimintaorganisaatioiden luonnetta ja toimenkuvia. Lain noudattamisen valvonta tulisi kuulumaan työsuojeluviranomaisille.

Työvoimapoliittisen toimilupajärjestelmän purkaminen

Valtioneuvosto teki jo vuonna 1989 periaate- ja suunnittelupäätöksen lupahallinnon uudistamisesta valtionhallinnossa. Tähän liittyen työministeriö on valmistellut tarvittavat toimenpiteet erikseen työministeriön hallinnonalan työvoimapoliittiseen lainsäädäntöön sisältyvien lupien osalta. Erillisselvitys koski seuraavia työvoimapoliittiseen lainsäädäntöön perustuvia toimilupia: ammatinvalinnanohjauksesta annetun lain 3 §:n mukainen toimilupa ammatinvalinnanohjauksen harjoittamiseen, siirtolaisvälityslain 2 §:n mukainen toimilupa siirtolaisvälityksen harjoittamiseen, työnvälityslain 2 a §:n mukainen toimilupa työvoiman vuokraustoiminnan harjoittamiseen ja 12 §:n mukainen toimilupa työnvälityksen harjoittamiseen.

Työvoimapoliittisen lainsäädännön lupajärjestelyjen merkitys sekä työvoimapoliittisesti että työntekijän suojelun kannalta on vähäinen. Lupajärjestelmä voidaan korvata hallinnollisesti keveämmillä menettelyillä, joilla kuitenkin saavutetaan lupamenettelylle asetetut tavoitteet. Muita vaihtoehtoja ovat valvonnan tehostaminen, lainsäädännön selkiyttäminen sekä toimintaa ohjaavien taloudellisten ja muiden sanktioiden asettaminen. Ehdotetun lain säätämisellä pyritään näihin tavoitteisiin luopumalla toimilupajärjestelmästä, mutta lisäämällä muita ohjaus- ja säätelykeinoja.

Kilpailurajoitusten purkaminen

Valtionhallinnon kehittämisessä on samalla, kun lupajärjestelmiä puretaan, kaikilla hallinnon osa-alueilla pyritty kilpailun tehostamiseen. Esitystä valmisteltaessa on lähdetty siitä, että kilpailua rajoittavia uusia säännöksiä on pyritty välttämään ja vanhoista on vastaavasti pyritty eroon. Kilpailurajoitusten purkaminen on myös yksi osa Suomen yhdentymispyrkimyksiä Eurooppaan. Keskeiset keinot kilpailun tehostamiseksi ovat julkisen sääntelyn asteittainen purku ja tarpeettomien julkisten sekä muiden kilpailuesteiden ja -rajoitusten poistaminen.

Työvoimapalveluita koskevan lainsäädännön

uudistamisesityksessä on myös lähdetty näistä tavoitteista. Lupajärjestelmien purkaminen avaa mahdollisuudet myös varsin pitkälle kilpailurajoitusten poistamiseksi. Kilpailun vapauttamisesta ei kuitenkaan välttämättä tarvitse seurata sitä, etteivätkö julkinen sektori ja yksityinen sektori uudessa tilanteessa voisi pyrkiä hyvään yhteistyöhön ja tarkoituksenmukaiseen työnjakoon työvoimapalveluita järjestettäessä.

5. Asian valmistelu

Työvoimapalveluja koskevan lainsäädännön uudistamista ja sen toimeenpanoon liittyviä kysymyksiä on sivuttu useissa työministeriön työryhmissä ja muissa valmisteluelimissä. Näin on tapahtunut erityisesti etsittäessä keinoja nykyistä yhtenäisemmän työpolitiikan aikaansaamiseksi. Työvoimahallinnon ja työsuojeluhallinnon yhteistyön tehostamista hallinnonalan tuloksellisuuden parantamiseksi on selvitetty työministeriön työryhmässä (TM: työryhmämuistio; Työhallinnon yhteistyö 23/91). Ministeriön lupahallintotyöryhmä (TM: työryhmämuistio; Työhallinnon luvat 28/91) teki ehdotuksen työvoimapoliittiseen lainsäädäntöön sisältyneiden työnvälitystä, työvoiman vuokrausta, siirtolaisvälitystä ja ammatinvalinnanohjausta koskevien toimilupasäännösten uudistamisesta.

Työministeriö asetti 7 päivänä helmikuuta 1991 toimikunnan laatimaan esityksen työvoimapalveluja koskevan lainsäädännön yhtenäistämiseksi ja ajanmukaistamiseksi. Työvoimapalvelulakitoimikunnan mietinnössä (1992:29) ehdotettiin, että vanhentunut työvoimapalveluja koskeva lainsäädäntö korvataan yhtenäisellä ja kokonaan uudella työvoimapalvelulailla. Työvoiman vuokrausta koskevat säännökset ehdotettiin korvattaviksi työsopimusta- ja työsuojeluvalvontaa koskevilla säännöksillä.

Edellytysten luomiseksi työnvälityslain toimilupa- ja palvelumaksuja koskevien säännösten uudistamiseksi tuli työvoimapalvelutoimikunnan ehdotuksesta harkittavaksi ILO:n sopimuksen n:o 96 (SopS 1/51) irtisanominen. Sopimus koskee maksullisia työnvälitystoimistoja. Asian käsittely ja valmistelu tapahtui Suomen ILO neuvottelukunnassa yhdessä siellä edustettuina olleiden työmarkkinaosapuolten kanssa.

Toimikunnan ehdotusten jatkovalmistelu työvoimapalveluiksi on tapahtunut työministeriön työvoimapoliittisessa neuvottelukunnassa ja merimiesasiainneuvottelukunnassa, joissa keskeiset työmarkkinajärjestöt ovat edustettuina. Tietosuojaa koskevat säännökset on valmisteltu yhteistyössä tietosuojavaltuutetun toimiston kanssa. Esitys perustuu näiden valmisteluvaiheen tuloksiin.

6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Työvoiman vuokrausta koskevien säännösten uudistaminen

Tämän esityksen kanssa samanaikaisesti on eduskunnalle annettu esitys laeiksi työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain ja elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 3 §:n muuttamisesta. Mainittuja lakeja ehdotetaan muutettaviksi siten, että voimassa olevat työvoiman vuokrausta koskevat säännökset työnvälityslaissa korvataan vuokratyötä ja sen valvontaa koskevilla säännöksillä.

Viranomaisten valvontatehtävän kannalta epätarkoituksenmukaiseksi osoittautuneesta työvoiman vuokrausliikkeen harjoittajan elinkeinolupamenettelystä ehdotetaan luovuttavaksi ja se korvattavaksi ilmoitusmenettelyllä. Vuokratyöstä olisi ehdotuksen mukaan tehtävä ilmoitus työsuojeluviranomaiselle silloin, kun työnantaja elinkeinonharjoittajana on tehnyt kaupparekisterilaissa (129/79) säädetyn perusilmoituksen. Työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta annetun lain muuttamisella on lisäksi varmistettu se, että työsuojeluviranomaisten toimivaltaan tulee kuulumaan ehdotetun työvoimapalvelulain noudattamisen valvonta muiden kuin valtion järjestämien työnvälityspalveluiden maksukieltojen noudattamiseksi. Viranomaisten toimivaltuuksiin kuuluvat soveltuvin osin kaikki samat tavanomaiset hallintovalvonnan neuvonta-, ohjaus- ja pakkokeinot kuin työolojen valvonnassa yleensäkin.

Molemmat esitykset on tarkoituksenmukaista käsitellä samanaikaisesti ja saattaa voimaan samasta ajankohdasta lukien. Kumpaankin esitykseen sisältyvät lakiehdotukset on tarkoitettu tulemaan voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana, koska eräät niistä liittyvät muihin jo vahvistettuihin lainmuutoksiin, joiden voimaantulo puolestaan riippuu ETA-sopimuksen voimaantulosta.

Kansainvälisten sopimusten ja säännösten vaikutukset

Työvoimapalveluita koskevan lainsäädännön kehittäminen on monella tavalla sidoksissa niihin reunaehtoihin, jotka johtuvat hyväksytyistä kansainvälisistä sopimuksista. Tämä sidonnaisuus on huomattavasti lisääntynyt ETA-sopimuksen seurauksena ja tulee integraatiokehityksen myötä entisestään lisääntymään.

Lakiehdotuksen soveltaminen Suomen kansalaisten lisäksi Suomen kansalaisuutta vailla oleviin henkilöihin edellyttää jo sinänsä hyväksyttyjen sopimusten velvoitteista kiinni pitämistä. Sopimus Pohjoismaiden yhteisistä työmarkkinoista ja siihen liittyvä pöytäkirja (SopS 40/83) tehtiin jo vuonna 1954 ja uudistettiin vuonna 1982. Sopimusmaan kansalaista, jolta ei saa vaatia työlupaa ja joka on työssä toisessa sopimusmaassa, on kohdeltava samalla tavalla kuin omia kansalaisia. ETA-sopimukseen liittyy työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella annettu Euroopan yhteisöjen neuvoston asetus (ETY) n:o 1612/68. Asetus turvaa tietyin edellytyksin työvoimapalveluiden saamisen Euroopan talousalueen jäsenmaan kansalaisille.

Suomi on vuonna 1991 hyväksynyt eräät Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 43 ja 44/91) määräykset. Toteuttaakseen oikeuden työhön tehokkaalla tavalla on peruskirjan mukaan tarjottava kaikille työnhakijoille maksuttomat työnvälityspalvelut ja edistettävä asianmukaista ammatinvalinnanohjausta, ammatillista koulutusta ja kuntoutusta. Palveluja on kehitettävä siten, että myös vammaisia autetaan ratkaisemaan ammatinvalintaan ja ammatilliseen etenemiseen liittyviä ongelmia. Ammatillisen koulutuksen saantimahdollisuuksia on peruskirjan mukaan myös edistettävä. Valtion tulee tarjota työvoima- ja koulutuspalvelut maksuttomina yksityisille työntekijöille ja henkilöille.

Edellä mainittujen kansainvälisten sopimusten lisäksi on esitystä valmisteltaessa jouduttu ottamaan huomioon lukuisia ILO:n sopimuksia ja suosituksia. Näistä on tässä yhteydessä syytä mainita yleissopimus n:o 88, joka koskee työnvälityksen järjestelyä (SopS 70/90), yleissopimus n:o 142, joka koskee ammatinvalinnanohjauksen ja ammattikoulutuksen osuutta kehitettäessä inhimillisiä voimavaroja (SopS 46/78), yleissopimus n:o 122, joka koskee työllisyyspolitiikkaa sekä yleissopimus n:o 139, joka koskee ammatillista kuntoutusta ja työllistämistä (vajaakuntoiset henkilöt) 1983 (SopS 24/86).

ILO:n työtoimisto on vuonna 1991 laatinut selvityksen (The Intervention of Private Firms in the Functioning of Labour Markets in the Twelve EEC Countries; Labour Administration Branch, Document No 25) yksityisen työnvälitystoiminnan esiintymisestä EY-maiden työmarkkinoilla 1988—1990. Sen mukaan katsotaan yksityisten maksullisten työvoimapalveluiden lisääntyneen tuntuvasti kahden viime vuosikymmenen aikana yleensä sekä myöskin maissa, jotka ovat ratifioineet ILO:n sopimuksen n:o 96, joka koskee maksullisia työnvälitystoimistoja (SopS 31/51). Sopimus edellyttää eräin poikkeuksin voittoa tavoittelevien maksullisten työnvälitystoimistojen lakkauttamista. Yksityisten maksullisten palvelujen todetaan olevan yleisiä välitettäessä työvoimaa erityisesti ylempiin toimihenkilötehtäviin ja harjoitettaessa työvoiman vuokrausta. Julkisen vallan työnvälitysmonopolia pidetään selvityksessä enemmän muodollisena kuin todellisena ja tästä syystä kansainvälinen sopimusjärjestelmä tulisi saattaa vastaamaan työmarkkinoilla vallitsevaa käytäntöä.

Suomi on ratifioinut edellä mainitun sopimuksen vuonna 1951 ja sitoutunut lakkauttamaan voittoa tavoittelevat työnvälitystoimistot ja valvomaan toimiluvin voittoa tavoittelemattomien toimintaa. Kun haluttiin varata mahdollisuus maksullisen, voittoa tavoittelevan työnvälityksen sallimiselle julkisen työnvälityksen rinnalla laajemmassa määrin, mitä yleissopimuksen määräykset olisivat sallineet, irtisanottiin sopimus 5 päivänä kesäkuuta 1992. Työvoimapalvelujärjestelmää koskevan lainsäädännön kehittäminen pitemmälläkin aikavälillä edellytti irtisanomista, joka oli tehtävä viimeistään 18 päivänä heinäkuuta 1992, koska seuraavan kerran tämä olisi ollut mahdollista vasta vuonna 2001.

Suomen ILO-neuvottelukunta puolsi sopimuksen irtisanomista kuitenkin siten, että työntekijäjärjestöt olivat irtisanomista vastaan. Julkista työnvälitystä täydentävien yksityisten työnvälityspalveluiden katsottiin irtisanomista harkittaessa antavan palveluiden käyttäjille valintavaihtoehtoja, jotka saattavat julkiset työvoimapalvelut kilpailutilanteeseen ja tehostamaan samalla asiakaspalveluaan. Tärkeänä seikkana, joka vaikutti irtisanomispäätökseen, pidettiin sitä, että Suomi on edelleen ILO:n

työnvälityksen järjestelyä koskevan yleissopimuksen n:o 88 perusteella sitoutunut ylläpitämään maksuttomia julkisia työnvälityspalveluita. Merimiesten työnvälitystä koskeva ILO:n sopimus n:o 9 (SopS 15/22) on niin ikään voimassa. Sen mukaan maksullinen työnvälitys merimiehille on kiellettyä.

Maksullisia työnvälitystoimistoja koskevan ILO:n sopimuksen irtisanoi Suomen ohella myös Ruotsi ja Saksa ilmeisestikin paljolti samoista syistä, joita edellä on esitetty. ILO ryhtyy uudistamaan sopimusta vuoden 1994 aikana. Tanskan työnvälityslakia muutettiin vuonna 1990. Tällöin muun muassa yksityinen työnvälitys ja työvoiman vuokraus vapautettiin toimiluvista, mutta maksun periminen työntekijäasiakkailta on kiellettyä. Järjestelmä on toiminut moitteettomasti ja julkinen työnvälitys maksuttomana sekä työnantajille että työntekijöille on tehostunut.

Hallituksen esitystä valmisteltaessa on lähdetty siitä, että ehdotettu työvoimapalvelulaki on sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten, suositusten ja muiden säännösten edellyttämien määräysten kanssa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

1 luku. Yleisiä säännöksiä

1 §. *Lain tarkoitus.* Lain tarkoituksena on parantaa työmarkkinoiden toimivuutta. Tähän päämäärään pyritään järjestämällä ja kehittämällä valtion toimesta työvoimapalveluita. Työvoimapalvelut ovat tärkeä osa työvoimapolitiikkaa, joka puolestaan on sidoksissa yleiseen talous-, koulutus- ja sosiaalipolitiikkaan sekä muuhun työpolitiikkaan. Parantamalla työmarkkinoiden toimivuutta edistetään samalla työllisyyttä ja taloudellista kasvua.

Työvoimapalvelujärjestelmän ylläpitäminen on keskeinen työvoimapolitiikan väline. Järjestelmän tulee vastata työmarkkinoiden joustavuuden vaatimuksiin sekä tukea rakennemuutosta. Työvoimapalveluiden tulee kohdistua pääasiassa työvoiman tarjontaa vaikuttaviin toimenpiteisiin. Työvoimavarojen kehittäminen ja aktivoiminen on keskeinen alue työvoimapalveluja.

Esityksen mukaan lain nimenomaisena tarkoituksena on tukea yksilön ammatillista kehitystä ja työhön sijoittumista sekä turvata työnantajan työvoiman saantia. Lain tarkoituspykälästä ilmenee täten se, että työvoimapalvelujärjestelmän ylläpito palvelee kahden asiakaskunnan tarpeita. Työvoimapalveluita tarvitsevat sekä yksityiset henkilöt (*henkilöasiakas*) että työnantajat (*työnantaja-asiakas*). Kummankin asiakasosapuolen tarpeista on huolehdittava tasapuolisesti. Näin menetellen edistetään sopeutumista työelämän rakennemuutoksiin ja huolehditaan työvoimavarojen kehittämisestä.

Valtiolle kuuluvasta työvoimapalvelujen järjestämisvastuusta seuraa, että palvelujen saatavuus on pyrittävä varmistamaan mahdollisimman tasapuolisesti kullakin työssäkäyntialueella. Olemassa olevien voimavarojen puitteissa palvelut tulee järjestää mahdollisimman hyvin eri asiakasmäärien ja eri asiakasryhmien palvelutarpeet huomioon ottaen.

Sen lisäksi, että valtiolla on lain tarkoituspykälän mukaan vastuu työvoimapalveluiden järjestämisestä, sen tehtävänä on kehittää työvoimapalveluja. Työvoimavarojen jatkuva kehittäminen ja aktivoiminen siten, että yhteiskunta voisi täysipainoisesti käyttää inhimillisiä voimavarojaan, on edellytys sille, että työmarkkinat toimivat ja yleinen hyvinvointi lisääntyy. Kehittämisvastuu merkitsee myös sitä, että työvoimapalveluja on voitava koko ajan uudistaa ja muotoilla työmarkkinoiden rakenteen muutoksista johtuvia tarpeita vastaaviksi. Palveluilla tulee myös tukea aktiivisesti työvoiman ammatillista ja alueellista liikkuvuutta siten, että niillä tuetaan työpaikkarakenteissa tapahtuvia muutoksia.

Ehdotetun lain palvelujärjestelmä ei ole tarkoitettu ainoastaan työttömien työnhakijoiden ja työttömyysuhan alaisten käytettäväksi. Työttömyyden ennalta torjumiseksi on tärkeää, että palvelut ovat koko työvoiman ja työmarkkinoille tulossa olevien käytettävissä. Työnantajapalvelujen kehittäminen on tulevaisuudessa

tärkeää mahdollisimman monipuolisten ja laajojen työpaikkavaihtoehtojen aikaansaamiseksi ja työvoima- ja koulutustarpeiden ennakoimiseksi.

Työvoimapalveluja tulee kehittää mitä erilaisimpien asiakasryhmien tarpeisiin. Tällaisia asiakasryhmiä ovat muun muassa työvoimaa tarvitsevat työnantajat, uraansa suunnittelevat nuoret, työpaikan tai ammatin vaihtamista suunnittelevat, työelämään uudelleen pyrkivät ja työpaikkansa menettäneet tai menettämässä olevat työntekijät. Lisäksi on otettava huomioon erilaiset koulutus- ja kuntoutuspalveluita tarvitsevat ryhmät.

Työvoimapoliittisessa lainsäädännössä ei aikaisemmin ole nimenomaisesti todettu, että työnantaja on myös palveluiden käyttäjänä asiakas. Kun pykälässä on ehdotettu myös työnantaja-asiakkaista nimenomaista mainintaa, on otettava huomioon, miten lakia voidaan soveltaa suomalaisten työnantajien ohella ulkomaisiin työnantajiin.

Ne monikansalliset tai muut ulkomaisessa omistuksessa olevat yritykset, joilla on toimipaikka Suomessa, rinnastetaan työnantaja-asiakkaina suomalaisiin työnantaja-asiakkaisiin riippumatta omistajan kansalaisuudesta tai emoyhtiön kotipaikkavaltiosta.

Työvoiman vapaata liikkuvuutta koskevien sopimusten piiriin kuuluvien maiden työnantajille annetaan näiden sopimusten mukaisesti työnvälityspalveluja niiden etsiessä työntekijöitä Suomesta kuten myös vastaavasti suomalaisille työnantajille niiden etsiessä työntekijöitä muista sopimusvaltioista.

Työvoiman liikkuvuutta Suomen ja kolmansien maiden välillä säätelevät viisumi-, oleskeluja työlupasäännökset. Sopimuksiin perustuvaa velvoitetta ei siten ole työnvälityspalvelujen antamiseen kolmansien maiden työnantajille työntekijöiden saamiseksi Suomesta eikä suomalaisille työnantajille työntekijöiden saamiseksi kolmansista maista. Toisaalta ei ole estettä yksipuolisesti ilman vastavuoroisuutta antaa palveluja niin kolmansien maiden työnantajakuin henkilöasiakkaillekin, mikäli se Suomen siirtolaisuuspolitiikan ja työmarkkinoiden kannalta on tarkoituksenmukaista.

Lain soveltamisesta Suomen kansalaisuutta vailla olevaan henkilöasiakkaaseen säädetään ehdotuksen toisessa pykälässä.

2 §. *Lain soveltaminen Suomen kansalaisuutta vailla olevaan.* Lakiehdotuksen voimaantulosäännöksellä ehdotetaan kumottavaksi muun muassa työllisyyslain 26 §:n 2 momentti. Kyseinen lainkohta lisättiin työllisyyslakiin 30 päivänä joulukuuta 1992 annetulla lailla (221/93).

Työllisyyslain 26 §:n 2 momentin mukaan Euroopan talousalueen kansalaiselle, joka hakee työtä Suomesta, annetaan työnvälityspalvelut hänen asuinpaikastaan riippumatta ja muita kyseisen lain 7 §:n 2 momentissa mainittuja työvoimapalveluja niin ikään asuinpaikasta riippumatta edellyttäen kuitenkin, että hän on tehnyt työsopimuksen Suomessa tehtävästä työstä. Työllisyyslain muuttamisesta koskevaa hallituksen esitystä (HE 112/1992 vp) perusteltiin EY:n tuomioistuimen ratkaisukäytännöllä. Sen mukaan oikeus sellaisiin työvoimapalveluihin, joihin liittyy erilaisia etuuksia, syntyy vasta, kun henkilöllä on työntekijäasema asianomaisessa maassa. Tämän aseman työntekijä saavuttaa tekemällä työsopimuksen.

Kun työvoimapalvelujärjestelmästä ja sen jatkuvasta kehittämisestä muuttuvissa työmarkkinaolosuhteissa ehdotetaan säädettäväksi kokonaan uudella lailla, on lain soveltamisesta Suomen kansalaisuutta vailla olevaan otettava nimenomainen säännös lakiin. Pykälän mukaan lakia tultaisiin soveltamaan Suomen kansalaisuutta vailla olevaan henkilöön Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten määräysten mukaisesti ottaen huomioon heidän työntekoaan koskevat erikseen annetut säännökset. Pykälä korvaisi työllisyyslain 26 §:n 2 momentin.

Pykälää sovellettaessa on otettava huomioon, että työvoimapalveluiden ja erityisesti työnvälityspalveluiden saatavuus Euroopan talousalueen jäsenmaan kansalaiselle on turvattava sen mukaan kuin edellä mainittu työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella annettu asetus edellyttää. Lisäksi on otettava huomioon sopimus Pohjoismaiden yhteisistä työmarkkinoista ja siihen liittyvä pöytäkirja. Minkään yksittäisen maan työmarkkinoita koskevat määräykset eivät saa asettaa toisten pohjoismaiden kansalaisia maan omia kansalaisia huonompaan asemaan. Tämä velvollisuus koskee myös koko työvoimapalvelujärjestelmää eikä palveluiden saatavuus sinänsä edellytä varsinaista työtekijäasemaa eli tehtyä työsopimusta Suomessa. Pohjoismaan kansalaista, joka on työssä toisessa sopimusmaassa, on kohdeltava samalla tavalla kuin omia kansalaisia palkkaus- ja muiden työehtojen suhteen.

Edellä mainittujen työvoiman vapaata liik-

kuvuutta koskevien sopimusten piiriin kuulumattomien maiden kansalaisten työskentely Suomessa perustuu ulkomaalaislakiin (378/91) ja sen nojalla annettuihin säännöksiin ja määräyksiin. Sopimusten piiriin kuuluvien maiden kansalaisiin nähden ovat tällaiset ulkomaan kansalaiset työvoimapalvelujen antamisen kannalta rinnastettavia silloin, kun he ovat ulkomaalaislain 25 §:n 1 momentin nojalla vapautettuja työlupavelvollisuudesta tai silloin kun työlupa myönnetään automaattisesti rajoituksetta suomalaisen syntyperän perusteella taikka humanitäärisillä tai muilla erityisillä syillä annetun oleskeluluvan perusteella.

Ulkomaalaislain 27 §:n mukaan työlupa myönnetään useimmiten vähintään yhdeksi vuodeksi ja määrätylle alalle. Työlupa voidaan myös rajoittaa määrättyä työnantajaa koskevaksi tai antaa rajoituksetta. Pysyvän oleskeluluvan kahden vuoden yhtäjaksoisen oleskelun perusteella saanut on vapautettu työlupavelvollisuudesta. Ulkomaalaisasetuksessa (449/91) säädetään, milloin pysyvää oleskelulupaa ei myönnetä, sekä työlupaa ja sen voimassaoloaikaa koskevista poikkeuksista sekä työlupaan tehtävistä rajoituksista. Sekä ulkomaalaislain että -asetuksen mukaan työluvan myöntäminen määräytyy työvoimaviranomaisen kannan mukaan.

Niiden työvoimapalvelujen antamisen kannalta, joiden saamisen edellytyksenä on työnhakijaksi ottaminen, on ratkaisevaa ulkomaalaisen työmarkkinoiden käytettävissä oleminen eli hänen oleskeluoikeutensa ja siihen liittyvä työnteko-oikeutensa, jotka määräytyvät hänelle ulkomaalaislain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten mukaisesti myönnetyn oleskeluluvan tai oleskelu- ja työluvan perusteella.

3 §. *Työvoimapalvelut ja niiden hankinta.* Voimassa olevan työllisyyslain 7 §:ssä luetellaan työvoimapalvelut. Lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen mukaan kyseinen 7 § ehdotetaan kumottavaksi. Työvoimapalveluja koskevat työllisyyslain säännökset on pääosin koottu tähän työvoimapalvelulakiehdotukseen. Työllisyyslakiin ja asetukseen on jätetty työvoimapalveluita koskevia säännöksiä siinä määrin kuin niissä työvoimapalvelujärjestelmään viittaaminen on tarkoituksenmukaista, jotta työvoimapalvelujen ja työllisyyden hoidon mahdollisimman yhtenäinen toimeenpano onnistuisi.

Nykyisellä työllisyyslailla otettiin käyttöön käsite työvoimapalvelut, jota ei lain tasolla ollut aikaisemmin käytössä. Työllisyyslain 7 §:ssä on lueteltu tärkeimmät työvoimapalvelut.

Työllisyyslain 7 §:n sanamuodosta ja lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 94/1986 vp) perusteluista käy ilmi, että työvoimapalveluita ei ole ollut tarkoituksenmukaista eikä ehkä mahdollistakaan luetella lain tasolla tyhjentävästi. Tämä johtuu ensi sijassa palvelujärjestelmän luonteesta. Sen on joustettava ja kehityttävä siten, että sillä varaudutaan muun muassa työvoiman tarpeen sekä työvoimavarojen määrän ja rakenteen muutoksiin, jotka voivat olla yllättäviä ja nopeita.

Pykälässä, jossa säädetään työvoimapalveluista ja niiden hankinnasta, on seurattu työllisyyslain 7 §:ssä jo osittain omaksuttua ajattelua työvoimapalveluiden joustavasta järjestämismahdollisuudesta. Toisaalta on kuitenkin lain tasolla riittävän yksityiskohtaisesti turvattava asiakkaiden tarpeet saada tietoa palvelujärjestelmästä. Pykälän 1 momentissa on lueteltu ne työvoimapalvelut, joiden järjestämiseen ja kehittämiseen valtio ensisijaisesti on velvoitettu niin yksityistä henkilöä kuin työnantajaakin ajatellen. Tällaisia työvoimapalveluja ovat työnvälitys, ammatinvalinnanohjaus, työvoimapoliittinen aikuiskoulutus, koulutus- ja ammattitietopalvelu sekä ammatillinen kuntoutus.

Kaikista edellä mainituista palvelumuodoista on otettu yksityiskohtainen säännös lain toiseen lukuun. Palvelut määritellään tarkemmin asetuksella. Näin menetellen luodaan säädöstasolla riittävä pohja alemmanasteisten säännösten antamiseen ja taataan asiakkaille mahdollisuus seurata työvoimapalvelujärjestelmän kehittämistä ja toimeenpanoa.

Seurauksena siitä, ettei kaikkien työvoimapalveluiden tyhjentävällä luetteloimisella ole tarkoituksenmukaista rajoittaa palvelujärjestelmän joustavuutta, ehdotetaan pykälän 2 momentissa säädettäväksi, että työvoimapalveluina voidaan tarpeen mukaan järjestää niitä täydentäviä palveluja sekä toteuttaa ajankohtaisesti tai alueellisesti tarpeellisia palveluihin liittyviä hankkeita. Säännösehdotukseen on kirjattu se käytännössä vallinnut tilanne, että työvoimapalveluja on esimerkiksi talousarvioperusteluista saadun valtuutuksen nojalla järjestetty ilman varsinaisia lainsäädäntötoimia. Työvoimapalveluita täydentävinä palveluina ja niitä tukevina toimintoina huolehditaan vastedeskin muun muassa sellaisista teh-

tävistä kuten sijaintineuvonta, ohjaaminen omatoimiseen työllistymiseen ja kansainvälinen harjoittelu.

Työvoiman kysynnän ja tarjonnan äkillinen joko alueellinen tai ajankohtainen huomattavan raju epäsuhde ja siitä johtuva häiriötila edellyttää työvoimahallinnolta joustavuutta ja tehokkuutta. On voitava nopeasti muuttaa, täydentää ja väliaikaisesti uudelleen suunnata palveluiden toteuttamista. Aina ei ole kysymys uusien pysyvien työvoimapalvelujen luomisesta vaan enemmänkin olemassa olevan palvelujärjestelmän täydentämisestä. Riittävän lakiin perustuvan toimintaoikeuden varmistamiseksi pykälän 2 momentin mukaan voidaan myös tarpeellisia palveluihin liittyviä hankkeita toteuttaa osana palvelujärjestelmää. Luonnollisesti on edellytettävä, että ajankohtaisia tai alueellisia hankkeita varten on olemassa tarpeelliset määrärahat. Esimerkiksi työministeriön yrityspalveluprojektissa on meneillään erilaisia kokeiluhankkeita.

Työvoimapalveluiden joustava järjestäminen ja kehittäminen edellyttää myös mahdollisuutta palvelujen hankintaan ostamalla niitä hallinnon ulkopuolisilta työvoimapalveluja tuottavilta yhteisöiltä ja järjestöiltä. Pykälän 3 momentin mukaan sen 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja työvoimapalveluja ja hankkeita voidaan myös ostaa, jos niiden järjestäminen ei ole taloudellista tai tarkoituksenmukaista työhallinnon toimenpitein. Säännösehdotuksella pyritään turvaamaan joustavan toiminnan harjoittamiseksi tarpeellinen lainsäädäntövaltuutus ja samalla tulee lakitasoisesti kirjatuksi vallinnut tilanne käytännössä. Työhallinto hankkii jo nykyisellään esimerkiksi ammatinvalinnanohjauksen ja ammatillisen kuntoutuksen tutkimuksia ostamalla niitä. Myös koulutuspalveluja ostetaan erilaisilta oppilaitoksilta.

Palveluiden ostaminen tarjoaa tulevaisuudessa mahdollisuuden koko palvelujärjestelmän monipuoliseen kehittämiseen. Käyttöön voidaan saada joustavasti sellaista asiantuntemusta, jota ei pysyvästi voida koko maata kattavana järjestää. Aikaa myöten kehitys johtaa uusien ja yhä parempien palvelujärjestelmien kehittelyyn.

Palveluiden ostaminen voi tulla kysymykseen myös työnantajalta, joka työllistää työttömän tai työttömyyden uhkaaman työnhakijan. Työnantaja ottaa korvausta vastaan suorittaakseen tilauksesta ja työvoimaviranomaisen valvonnassa sellaiset henkilön työllistämisedellytyksiä parantavat toimenpiteet, jotka ovat välttämättömiä, jotta työntekijä voi sijoittua kyseisen työnantajan palvelukseen. Toimenpiteet voivat koskea myös työnantajan palveluksessa jo olevan, heikentyneen työkykynsä vuoksi työttömyysuhan alaisena olevan henkilön varhaiskuntoutusta tai koulutusta uusiin tehtäviin. Kysymykseen eivät kuitenkaan voi tulla sellaiset toimenpiteet, jotka kuuluvat työnantajan normaaliin vastuualueeseen kuten esimerkiksi työhön perehdyttäminen ja opastaminen.

ETA-sopimuksen ja muiden kansainvälisten velvoitteiden vuoksi ehdotetaan pykälän 4 momentissa erikseen mainittavaksi, että työvoimapalveluiden järjestämisessä tulee ottaa huomioon työvoiman kansainvälisen liikkuvuuden aiheuttamat tarpeet. Vastaava maininta sisältyy jo työllisyyslain 7 §:n 5 momenttiin, joka kumoutuu, kun koko pykälä ehdotetaan lain voimaantulopykälän mukaan kumottavaksi. Kansainvälinen harjoittelijavaihto, jota nykyisin kutsutaan kansainväliseksi harjoitteluksi, on tärkeä osa työvoimapalveluita ja liittyy läheisesti työvoiman kansainvälisestä liikkuvuudesta aiheutuvien tarpeiden tyydyttämiseen.

Kansainvälisen henkilövaihdon keskuksesta annettu laki (238/91) on selkeyttänyt opetus- ja työhallinnon tehtävänjakoa tällä alueella. Työvoimapalveluiden täydennyksenä työvoimatoimistoille kuuluvia asiakaspalvelutehtäviä ovat paikallinen ja alueellinen tiedottaminen, neuvonta, hakemusten vastaanotto, tarkistaminen ja edelleen toimittaminen, työpaikkojen hankkiminen ulkomaisille harjoittelijoille, yksittäisten harjoittelijoiden sijoittaminen, asuntojen hankkiminen ulkomaisille harjoittelijoille sekä raporttien koonti ja palautteen seuranta.

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/86) mukaan tasa-arvoa edistettäessä pyrkimyksenä on erityisesti parantaa naisten asemaa työelämässä. Viranomaisten tulee lain mukaan edistää tasa-arvoa erityisesti muuttamalla niitä olosuhteita, jotka estävät tasa-arvon toteutumista. Tasa-arvon edistämisessä työmarkkinoilla työhallinto on keskeisessä asemassa toimiessaan yhteistyössä työntekijöiden ja työnantajien kanssa. Työhallinnolta vaaditaan aktiivisia toimenpiteitä, sillä pelkästään tavoitteen sisäistäminen toiminnassa ei riitä lain viranomaiselle asettaman velvollisuuden täyttämiseksi. Näitä aktiivisia toimenpiteitä voidaan tukea ja vahvistaa ottamalla ehdotettuun lakiin tasa-arvon huomioon ottamiseen

velvoittava säännös. Vastaava säännös on myös työllisyyslain 7 §:ssä.

4 §. *Palvelujen ensisijaisuus ja toteuttaminen.* Pykälän 1 momentissa on ilmaistu keskeinen työvoimapoliittinen periaate, joka toimintaa suuntaavana tulee ottaa huomioon työvoimapalveluja toimeenpantaessa. Momentissa ehdotetaan, että työllistymisen edistäminen työvoimapalveluiden avulla on ensisijaista työllisyyslaissa tarkoitettuun työllisyysvaroin tapahtuvaan työllistämiseen nähden. Samalla kun laissa korostetaan koko työvoimapalvelujärjestelmän ensisijaisuutta, ehdotus sisältää myös lainsäätäjän kannanoton siitä, että työvoimapalveluja koskevaa lainsäädäntöä ja työllisyyslakia alemmanasteisine säännöksineen on sovellettava yhtenä kokonaisuutena työmarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi ja mahdollisimman korkean ja tasaisen työvoiman kysynnän edistämiseksi. Ehdotettu laki, työllisyyslaki sekä työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta annettu laki, johon viitataan ehdotuksen 8 §:ssä, muodostavat yhdessä työvoimapoliittisen lainsäädännön, jossa palvelujärjestelmän ensisijaisuudelle on annettu korostettu merkitys.

Säännös palveluiden ensisijaisuudesta työllistämiskeinona työllisyysvaroin tapahtuvaan työllistämiseen nähden ei sinänsä ole uusi. Sama periaate on voimassa olevassa työllisyyslaissa ja työllisyysasetuksessa. Niihin sisältyvät työvoimapalveluiden ensisijaisuutta koskevat säännökset ovat kuitenkin soveltamisaloiltaan suppeampia kuin ehdotettu 4 §:n 1 momentti. Se kuvaa enemmän koko palvelujärjestelmän ensisijaisuutta, eikä niinkään yksittäisen asiakkaan palvelussa noudatetavaa menettelyä.

Työllisyyslain 16 §:n 1 momentin mukaan työkykyinen 17—64-vuotias työmarkkinoilla käytettävissä oleva työvoimatoimistoon työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautunut henkilö on pyrittävä työllistämään ensisijaisesti työssäkäyntialueellaan avoimeksi ilmoitettuihin työpaikkoihin työvoimapalvelujen avulla taikka ohjaamaan työnsaantia edistävään koulutukseen. Ehdotettu säännös työvoimapalvelujärjestelmän ensisijaisuudesta ei ole sidottu mihinkään edellä mainituista työllisyyslain 16 §:n 1 momentissa olevista rajauksista. Tämä johtuu itse palvelujärjestelmän luonteesta.

Työvoimapalvelujen perustehtävänä on auttaa henkilöasiakkaita sijoittumaan tarjolla oleviin työpaikkoihin ja työnantajia saamaan avoimet työpaikat täytetyiksi mahdollisimman nopeasti ja laadukkaasti siten, että työmarkkinoiden tarjoamien mahdollisuuksien puitteissa heidän omat työn tai työvoiman laatua, työpaikan sijaintia ja työehtoja koskevat tavoitteet toteutuvat mahdollisimman hyvin. Henkilöasiakkaan tarpeesta riippuen tehtävänä voi olla myös perus- tai jatkokoulutuksen taikka ammatinvalinnassa ja sen hankinnassa tai oman yrityksen perustamisessa avustaminen. Työnantajapalveluihin kuuluu myös avustaminen henkilöstön hankinnassa tai vähentämisessä, sijaintipaikan valinnassa tai muussa henkilöstön hankintaan ja kehittämiseen liittyvissä päätöksentekotilanteissa.

Työvoimapalvelujen järjestämisen on ehdotetun 2 momentin mukaan tapahduttava asiakkaan tarpeesta lähtien ja tämän vapaaseen valintaan perustuen ilman ennakkoehtoja. Säännös koskee yhtälailla henkilöasiakasta kuin työnantaja-asiakastakin. Näistä periaatteista lähtien järjestettyjä työvoimapalveluja on toteutettava siten, että toteutustapa edistää yksityisen henkilön työllistymistä ja työelämässä pysymistä vapailla työmarkkinoilla. Työnantaja-asiakkaan kannalta toteuttamistavan on puolestaan edistettävä tämän työvoiman saamista ja kehittämistä. Käsitteeseen vapaat työmarkkinat on katsottava kuuluviksi sekä avoin että suljettu työmarkkinasektori. Ratkaisevaa on se, että työ- tai muuta palvelussuhteen syntymistä ei ole tuettu tai rajoitettu työllisyyslaissa tarkoitetuilla työllisyyden hoidon tukitoimenpiteillä.

Vaikka ehdotuksen mukaan työvoimapalvelujen käyttö on asiakkaille vapaaehtoista, voidaan muussa lainsäädännössä kuitenkin edellyttää etuuksien saamisen ehtona työvoimapalvelujen käyttämistä.

Palvelujen toteutuksessa tulee pyrkiä noudattamaan syvenevän palvelun periaatetta. Se merkitsee, että palveluja tehostetaan asiakkaan tarpeen ja tilanteen mukaan. Henkilöasiakasta on ohjattava käyttämään tiedottavia palveluita, joiden perusteella hän voi myös omatoimisesti hakea tietoa työmarkkinoista ja koulutusmahdollisuuksista. Tarpeen vaatiessa siirrytään henkilökohtaiseen neuvontaan ja täsmällisempiin työhönosoituksiin. Eräs palvelumuoto on asiakkaan työhönosallistumiskyvyn parantaminen koulutuksen tai kuntoutuksen taikka muiden vastaavien toimenpiteiden avulla.

Syvenevän palvelun periaatetta on mahdollista soveltaa myös työnantaja-asiakkaaseen. Tiedottavien palvelujen ja normaalin työnteki-

jöiden välittämisen lisäksi työnantajalle voidaan tarjota yrityskohtaisesti muunneltuja palveluita. Tällaisia palveluita voivat olla erilaiset konsulttipalvelut kuten henkilöstön rekrytointisuunnittelu koulutuspalveluineen ja muut näihin verrattavat palvelumuodot.

Työllisyysasetuksen 1 §:ään sisältyy työllisyyslain toimeenpanojärjestys. Säännöksessä määritellään työvoimapalveluiden ja työllisyysmäärärahojen avulla tapahtuva työllistämisen ensisijaisuusjärjestys työttömän työnhakijan kannalta. Sen 1 momentin mukaan työnhakijoille on pyrittävä järjestämään mahdollisuus tehdä työtä ensisijaisesti työvoimapalvelujen avulla siten kuin muissa laeissa säädetään. Säännös viittaa palvelujärjestelmään, josta säädettäisiin nyt ehdotetulla lailla, sekä koulutusjärjestelmään, josta säädetään työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta annetulla lailla.

Työvoimapalveluja on työllisyysasetuksen 1 §:n 1 momentin mukaan tarjottava aktiivisesti siten, että työnhakijat ovat tietoisia työmarkkinoiden työ- ja koulutusmahdollisuuksista sekä työnantajat tarjolla olevasta työvoimasta. Tämä vaatimus on hyvin sopusoinnussa lakiehdotuksen 9 §:ään sisältyvän koulutus- ja ammattitietopalvelua koskevan säännöksen kanssa. Sen mukaan koulutus- ja ammattitietopalvelulla, joka on ehdotuksen 3 §:n 1 momentin mukaan yksi keskeisistä työvoimapalveluista, edistetään tarkoituksenmukaista koulutukseen hakeutumista ja eri ammattialalle sijoittumista välittämällä tietoa koulutusmahdollisuuksista, työtehtävien ja ammattien sisällöstä sekä työmarkkinoista. Samaa tarkoitusta palvelee 5 §:n 1 momentiksi ehdotettu säännös asiakkaiden omatoimiseen käyttöön soveltuvasta tietojärjestelmästä.

Työllisyysasetuksen 1 §:n 2 momentin mukaan työvoimapalveluja tulee järjestää ja tarvittaessa tehostaa työnhakijan yksilöllisten tarpeiden mukaisesti siten, että palvelujen avulla voidaan edistää työnhakijan pysyväisluontoista työllistymistä avoimilla työmarkkinoilla. Jos työnhakijaa ei ole onnistuttu työllistämään työvoimapalvelujen avulla tai ohjaamaan koulutukseen, työnhakijalle pyritään järjestämään työntekomahdollisuus työllisyysmäärärahojen avulla. Työllistämistukea voidaan asetuksen 17 §:n 2 momentin nojalla myöntää työnantajalle vain sellaisen työttömän palkkaamiseen, jota ei voida työllistää työvoimapalvelujen avulla tai muilla työllistymistä edistävillä toimenpiteillä.

Esitystä valmisteltaessa on ollut esillä kysymys niin sanotun syvenevän palvelunperiaatteen toteuttamista koskevien säännösten sisällyttämisestä työvoimapalveluita koskevaan lainsäädäntöön huomattavasti yksityiskohtaisemmin kuin esityksessä on tehty. Kuten edellä on todettu, tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että aste asteelta etenevällä työtavalla tehostetaan palveluja asiakkaan tarpeen ja tilanteen mukaan. Työtapaa kuvaavien säännösten sisällyttäminen palvelujärjestelmää yleensä koskevaan lainsäädäntöön on ongelmallista. Samaan päämäärään voidaan päästä siten, että asiakkaan kanssa laaditaan yhteistyössä suunnitelma työvoimapalveluista ja työllisyystoimenpiteitä varten.

Työllisyyslain 17 §:ssä säädetään työllistymissuunnitelmasta. Jos työnhakijan työttömyys uhkaa pitkittyä, työvoimatoimiston tulee 17 §:n 1 momentin mukaan yhteistyössä työnhakijan ja tarvittaessa opetus-, sosiaali- ja muiden viranomaisten kanssa tehdä selvitys työnhakijan työllistämisedellytyksistä ja suunnitelma näiden edellytysten parantamiseksi (*työllistymissuunnitelma*). Suunnitelma on 2 momentin mukaan tehtävä viimeistään siinä vaiheessa, kun työnhakijan työttömyys on kestänyt kuusi kuukautta.

Erikseen on harkittava sitä, tarvitaanko lain tasoisten säännösten syventämistä tarkemmilla palveluiden toteutustapaa koskevilla ja työmenetelmiä kuvaavilla säännöksillä sen lisäksi, mitä työllisyyslain 17 §:ssä säädetään. Erityisesti on otettava huomioon, että työhallinnon ohjausjärjestelmä on muuttunut säännösohjauksesta ja resurssiohjauksesta tulosohjauksen suuntaan. Lakiehdotuksen 24 § sisältää säännöksen asetuksenantovaltuudesta. Jos osoittautuu tarpeelliseksi, voidaan työvoimapalveluiden tarkempaa toteuttamista täsmentää asetusteitse. Tarkempia toimeenpanomääräyksiä harkittaessa on samalla harkittava, mikä on sellaisten ohjauskeinojen merkitys kuten esimerkiksi valtion talousarvio perusteluineen, menetelmäkehittely, työjärjestelyt ja tiedotus.

5 §. *Tietojärjestelmä ja ilmoitusvelvollisuus.* Työllisyyslain 8 §:n 1 momentin mukaan työnantajan on ilmoitettava merkittävistä työvoiman käyttöä koskevista muutoksista ja uusien toimipisteiden perustamisesta sekä avoimiksi tulevista työpaikoista työvoimaviranomaisille. Säännös ehdotetaan lain voimaantulopykälän nojalla kumottavaksi. Koska työnantajaa koskevalla ilmoitusvelvollisuudella on merkitystä

ensi sijassa työvoimapalveluita järjestettäessä, siitä tulee säätää työvoimapalveluita koskevassa laissa.

Ilmoitetut avoimet työpaikat ovat nykyään nähtävissä yleisessä tietoverkossa. Ne ovat suurelta osin saatavissa tietokoneelta nähtäväksi ammateittain tai ammattiryhmittäin joko vain tietyn kunnan tai työvoimatoimiston toimintaalueella tai myös koko valtakunnan laajuisesti. Tätä tietojärjestelmää on työvoimapalveluita tarvitsevien henkilöasiakkaiden ja työnantajaasiakkaiden voitava omatoimisesti käyttää hyväkseen. Mitä enemmän työvoimaviranomaisten palvelutoiminnan painopistettä voidaan siirtää automaattiseen tietojenkäsittelyyn perustuvan tietojärjestelmän avulla tapahtuvaksi, sitä enemmän henkilöstövoimavaroja voidaan vapauttaa yksilöllisempään asiakaspalveluun. Näin luodaan lisäedellytyksiä syvenevän palvelun periaatteen toteuttamiselle työvoimapalvelujärjestelmässä.

Pykälän 1 momentin mukaan työvoimaviranomaisten tehtävänä on ylläpitää avointen työpaikkojen, koulutusmahdollisuuksien ja henkilöasiakkaita itseään koskevien tietojen tietojärjestelmää. Järjestelmän tarkoituksena on lisätä työmarkkinoiden tiedonvälitystä ja helpottaa työvoimapalveluiden järjestämistä. Tietojärjestelmältä edellytetään esityksen mukaan, että sen on nimenomaisesti sovelluttava myös asiakkaiden omatoimiseen käyttöön. Tähän tietojärjestelmään työnantaja-asiakkaat voivat ilmoittaa avoimia työpaikkojaan työnhakijoiden valittavaksi. Henkilöasiakkaat voivat liittää tietojärjestelmään työnantajia varten itseään koskevia tietoja, joiden katsovat parantavan työllistymismahdollisuuksiaan. Tietojärjestelmän ylläpito on omiaan edistämään työnhakijoiden ja työvoimaa tarvitsevien työnantajien omatoimista kohtaamista ja työllistymistä.

Pykälän 2 momentin mukaan työnantajan olisi edelleenkin ilmoitettava merkittävistä työvoiman käyttöä koskevista muutoksista ja uusien toimipisteiden perustamisesta sekä avoimiksi tulevista työpaikoista työvoimaviranomaisille. Säännösehdotus vastaa asiallisesti kumottavaksi ehdotettua työllisyyslain 8 §:n 1 momentin säännöstä. Ajan tasalla oleva tieto työmarkkinoilla tapahtuvista tai suunnitteilla olevista muutoksista edistää työvoimapalvelujen kehittämistä ja varautumista myös työllisyyshäiriöiden torjuntaan. Samalla luodaan tiedollisia edellytyksiä työllisyyttä koskevalle yhteiskunnalliselle päätöksenteolle. Erityisesti avointen työpaikkojen ilmoitusvelvollisuus on tärkeä edellytys 1 momentin mukaan ylläpidettävän tietojärjestelmän luomiselle ja edelleen kehittämiselle.

Pykälän 3 momentin mukaan työministeriön ja työnantajia edustavien yhdistysten välillä sovitaan ilmoitusvelvollisuuden tarkemmasta toimeenpanosta. Momentti vastaa pääpiirteissään työllisyyslain 8 §:n 2 momentin säännöstä, joka voimaantulopykälän nojalla niin ikään ehdotetaan kumottavaksi.

Ilmoitusvelvollisuuden tarkemmasta toimeenpanosta on voimassa olevan lainsäädännön mukaan sovittu valtioneuvoston ja työnantajia edustavien yhdistysten välillä. Tätä lainkohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että valtioneuvoston sijasta sopijaosapuoleksi tulisi työministeriö. Yleisen hallinnon kehittämissuuntauksen mukaisesti valtioneuvoston päätösvaltaa on delegoitu eri hallinnonaloilta ministeriöille. Kun kysymys on kiinteästi työhallinnon käytännön toimintaan liittyvästä asiasta, jolla ei ole koko hallituksen toimintaa ajatellen periaatteellista ja laajakantaista merkitystä, ei ole enää tarvetta saattaa ilmoitusvelvollisuutta koskevaa sopimusta valtioneuvoston käsiteltäväksi.

2 luku. **Työvoimapalvelut**

6 §. *Työnvälitys.* Työnvälitys on keskeisin osa valtion tarjoamia julkisia työvoimapalveluja. Pykälä vastaa voimassa olevan työnvälityslain säännöksiä, jotka ehdotetulla lailla kumottaisiin. Työnvälityksen toiminta tähtää työ- tai palvelussuhteen syntymiseen, omatoimiseen työllistymiseen yrittäjänä tai ammatinharjoittajana tai uralla etenemisen tukemiseen. Toiminnallaan työnvälitys edistää työvoiman kysynnän ja tarjonnan mahdollisimman täydellistä ja laadukasta kohtaamista. Se edistää tarkoituksenmukaista ammatillista ja alueellista liikkuvuutta sekä rakennemuutosta välittämällä työvoimaa supistuvilta aloilta kasvaville aloille.

Pykälän 1 momentin mukaan työnvälityksellä edistetään tehokasta ja tarkoituksenmukaista työhönsijoittumista. Työnvälityksen tavoitteena on huolehtia siitä, että avoimet työpaikat täyttyvät nopeasti toimeksiantajan kanssa sovitulla tavalla ja että työpaikkaa vaihtavat tai työttömät työnhakijat saavat mahdollisimman nopeasti itselleen sopivaa työtä.

Pykälän 1 momentin mukaan työhönsijoittu-

mista edistetään siten, että työnantaja saa tarjottuun työpaikkaan sopivimman ja parhaan saatavissa olevan työntekijän ja työnhakija työtä, jota hän parhaiten kykenee tekemään. Sopivan ja parhaan saatavissa olevan työntekijän etsiminen työnantajalle perustuu työnvälityksen ammattitaitoon ja käytäntöön. Keskeistä ehdolleasettelussa on työnhakijan koulutus, työkokemus ja ammattitaito.

Pykälän 2 momentin mukaan työnvälityksen periaatteita ovat puolueettomuus ja tasapuolisuus. Puolueettomuus työnvälityksen toiminnassa merkitsee sitä, että se ei asetu kahden osapuolen, esimerkiksi työnhakijoiden ja työnantajien ristiriitatilanteessa kummankaan puolelle toista vastaan. Tämä ei kuitenkaan estä työvoimatoimistoa missään tilanteissa vaikuttamasta asiakkaisiinsa ja ympäristöönsä tai tukemasta asiakkaitaan. Toiminnan perusteena tulee vain aina olla työvoimapolitiikan tavoitteet ja työnvälityksen tehtävät. Tasapuolisuutta sovelletaan samoista työntekijöistä kilpaileviin työnantajiin tai samoista työpaikoista kilpaileviin työnhakijoihin.

Työnvälityksen kaksi keskeistä toimintatapaa ovat henkilökohtainen työnvälitys ja tiedottava työnvälitys. *Henkilökohtaisessa työnvälityksessä* virkailija palvelee asiakasta yksilöllisesti. Palvelu perustuu henkilöasiakkaan ja virkailijan väliseen henkilökohtaiseen keskusteluun, jossa asiakkaan toiveet ja mahdollisuudet selvitetään.

Henkilöasiakkaan palvelussa tärkeimpiä osa-alueita ovat haastattelu, tilanteen ja palvelutarpeen arviointi, suunnitelman tekeminen yhdessä asiakkaan kanssa, soveltuvien vaihtoehtojen etsiminen, asiakkaan neuvominen ja tukeminen ratkaisuissa ja lopuksi työhönosoitusten tekeminen taikka koulutukseen tai kuntoutukseen ohjaaminen.

Työnantaja-asiakkaan palvelu on useimmiten henkilökohtaista palvelua. Siihen kuuluu työpaikkailmoitusten vastaanotto, sopiminen menettelytavoista työpaikan täyttämiseksi, avoimeksi ilmoitetun työpaikan täyttämismahdollisuuksien selvittäminen, sopivien ehdokkaiden etsiminen, ehdolleasettelu sekä työvoimahallinnon palveluista ja työvoiman saatavuudesta kertominen.

Tiedottavan työnvälityksen avulla työtä etsivä saa omatoimisesti tietoja avoimista työpaikoista tai työnantaja saa omatoimisesti tietoja käytettävissä olevasta työvoimasta. Tiedottavan työnvälityksen keinot ovat monipuoliset: tietoa saa erillisiltä työtoreilta, toimiston työpaikkapankista tai työpaikkalehdistä ja -luetteloista. Tietoja voidaan välittää myös lehtiilmoitusten, radio-ohjelmien, puhelintiedotuksen, itsepalvelupäätteiden tai muiden sähköisten viestimien avulla. Tiedottavan työnvälityksen avulla tieto avoimesta paikasta leviää laajalti. Sen avulla voidaan palvella niitä työnhakijoita, esimerkiksi työpaikan vaihtajia, jotka eivät kirjoittaudu työnhakijoiksi tai jotka työnhakijoina ollessaankin mieluiten omatoimisesti katselevat työpaikkailmoituksia ja ottavat itse yhteyttä sopiviksi katsomiinsa työpaikkoihin.

Pykälän 2 momentin mukaan työriita ei saa vaikuttaa työnvälityksen toimintaan. Työvoimatoimiston tulee kuitenkin hankkia tiedot työriidan laadusta ja laajuudesta sekä antaa niistä tietoja työnhakijoille ja työnantajille. Työriitoja ovat työtaistelutoimenpiteet, työsuhderiidat ja työsuojelua koskevat riidat.

Työvoimatoimisto ei voi kieltäytyä vastaanottamasta työriidan osapuolena olevan työnantajan työpaikkailmoitusta, mutta työnantajalta pyydetään tiedot työriidan laadusta ja laajuudesta. Samoin työvoimatoimiston tulee hankkia työriidasta ja siihen liittyvistä seikoista selvitys myös toiselta osapuolelta. Tiedot voidaan tarvittaessa hankkia myös asianomaiselta piirisovittelijalta tai valtakunnansovittelijalta, jos kyseessä on hänen soviteltavakseen kuuluva valtakunnallinen työriita. Työnvälitys voi jättää työtaistelutoimenpiteen alaisen työpaikkailmoituksen laajemmin julkistamatta ja antaa siitä tietoja vain henkilökohtaisessa palvelussa.

Työttömyysturvalain (602/84) mukaan työnhakijalla on aina oikeus etuuksia menettämättä kieltäytyä lakon, työsulun tai saarron piiriin kuuluvasta työstä. Lausunnon työttömyysturvan maksajalle antaa, kuten aina työstä kieltäytymisestä, työvoimatoimikunta.

Tapauksissa, jolloin työnantaja on osoittanut ilmeistä välinpitämättömyyttä työsuojelumääräyksiä kohtaan eikä ole kehoituksen saatuaan korjannut puutteita, työvoimatoimistolla on oikeus pidättyä työhönosoitusten tekemisestä. Tarkoituksenmukaisena ei voida pitää työhönosoituksia silloin, kun työntekijän henki tai terveys ilmeisesti ovat vaarassa. Työhönosoitusten tekemisessä on työvoimatoimistolla harkintaa sen suhteen, soveltuuko työ työnhakijalle ja päin vastoin.

Työpaikka ei täytä työsuojelumääräysten vaatimuksia, jos työsuojeluviranomainen on tehnyt sitä koskevan päätöksen työsuojelun

valvonnasta ja muutoksenhausta annetun lain nojalla eikä puutteellisuutta tai epäkohtaa ole poistettu. Tarvittaessa työnvälitys on yhteydessä työsuojeluviranomaisiin. Jos työnantaja on asetettu liiketoimintakieltoon tai muodostanut konkurssiketjun, tilanne on todennettavissa oikeuden päätöksistä. Tällöin ei ole tarkoituksenmukaista tehdä työhönosoituksia, koska toinen viranomainen on todennut toiminnan laittomaksi.

Pykälän 1 momentin maininta tarkoittaa työnvälityksen pyrkimystä hankkia työnhakijoille heidän toiveitaan, ammattitaitoaan ja edellytyksiään vastaavaa työtä. Työmarkkinoiden olosuhteista kuitenkin johtuu, että työnhakijan kannalta on usein tarkoituksenmukaista vastaanottaa myös muunlaista työkyvyn huomioon ottaen sopivaa työtä. Työsopimuslain (320/70) mukaan työnantajalla on kuitenkin aina työntekijöiden valinta- ja työhönottooikeus.

7 §. *Ammatinvalinnanohjaus.* Ammatinvalinnanohjauksen perustehtävänä on voimassa olevan lain mukaan ollut pääasiassa nuorten ohjaaminen ammattialan, ammatillisen koulutuksen ja työtehtävän valinnassa. Myös työelämässä olevat aikuiset vaihtavat yhä useammin ammattia tai työalaa ja tarvitsevat valinnassaan ohjausta. Viime vuosina on yli 24-vuotiaiden osuus noussut noin puoleen ammatinvalinnanohjauksen asiakkaiden kokonaismäärästä. Tähän ovat vaikuttaneet ensi sijassa työelämän rakenteelliset muutokset ja ammattitaidon vanheneminen. Samaan aikaan on lisätty aikuiskoulutusta. Myös työvoiman ikääntymisestä johtuva terveydellisten ongelmien ja kuntoutustarpeen kasvu ovat muuttaneet ammatinvalinnanohjauksen asiakasrakennetta.

Säännösehdotuksen sisältö vastaa pääpiirteissään nykyisen kumottavaksi ehdotetun ammatinvalinnanohjauksesta annetun lain määrittelyä. Ehdotuksessa on kuitenkin painotettu ohjauksen lopullista tavoitetta eli työnsaantia sekä toisaalta koulutuksen merkitystä ammattitaidon hankkimisessa.

Ammatinvalinnanohjauksen lähtökohtana on asiakkaan ammatillinen tavoite, motivaatio ja muut voimavarat. Lisäksi ammatinvalinnanohjauksessa on otettava huomioon koulutuksen ja työmarkkinoiden tarjoamat mahdollisuudet. Ammatillinen tai korkean asteen koulutus on huomattava yksilöllinen sijoitus ajallisesti ja taloudellisesti. Epävarmuus omista edellytyksistä, tietojen puute ja avun tarve koulutusratkaisuissa ovat yleisimpiä ammatinvalinnanohjaukseen hakeutumisen syitä. Työmarkkinoiden heikentynyt ennustettavuus on osaltaan lisännyt ammatillista epävarmuutta ja koulutusvalintojen riskejä. Ammatinvalinnanohjauksen tuloksena on voitu havaita opintojen tavoitteellisuuden ja loppuunsuorittamisen lisääntyneen sekä vakiintumisen työelämään nopeutuneen.

Työhallinnon on vastattava palvelujen kysynnän muuttuviin vaatimuksiin. Työmarkkinoiden yleinen kehityssuunta on se, että yksilöllisillä ja yrityskohtaisilla taidoilla on yhä suurempi merkitys työhönotossa. Ammattitaidon ohella psykologiset näkökohdat saavat yritysten rekrytoinnissa kasvavan merkityksen. Myös ammatillista koulutusta kehitetään niin, että se sallii yhä enemmän yksilöllisiä koulutusohjelmia. Tämä lisää ohjauksen tarvetta ja mahdollisuuksia. Asiantuntemuksen ja korkean palvelutason avulla on mahdollista parantaa työvoimapalvelujen asiakaskohtaista osuvuutta.

8 §. *Työvoimapoliittinen aikuiskoulutus.* Työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta annettu laki ja asetus (912/90) tulivat voimaan vuoden 1991 alusta. Lainsäädäntöön sisältyvät säännökset työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen tarkoituksesta, tavoitteista, hankintatoiminnasta, opiskelijoista ja heille myönnettävistä opintososiaalisista etuuksista. Koska työvoimapoliittinen aikuiskoulutus on osa työvoimapalveluja, on tarkoituksenmukaista, että siitä säädetään myös ehdotetussa laissa. Lakiehdotuksen 8 §:n mukaan työvoimapoliittisella aikuiskoulutuksella parannetaan aikuisväestön ammattitaitoa ja mahdollisuuksia saada työtä tai säilyttää työpaikka sekä edistetään yritysten tarvitseman ammattitaitoisen työvoiman saantia sen mukaan kuin työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa säädetään.

9 §. *Koulutus- ja ammattitietopalvelu.* Koulutus- ja ammattitietopalvelusta ei ole aikaisemmin säädetty laissa. Toiminnan perustana on pidetty lähinnä ammatinvalinnanohjauksesta annetun lain 2 §:n velvoitetta, jonka mukaan ammatinvalinnanohjausta antavan viranomaisen tehtävänä on huolehtia työaloja koskevan tiedotus- ja valistustoiminnan järjestämisestä ja antaa tietoja eri työalojen vaatimuksista, niille valmistumisesta sekä niiden tarjoamista sijoittumis- ja etenemismahdollisuuksista. Käsite tietopalvelu on mainittu työllisyyslain 7 §:ssä,

jossa esimerkinomaisesti luetellaan työvoimapalveluja.

Koulutus- ja ammattitietopalvelu on kehittynyt itsenäiseksi työvoimapalvelumuodoksi. Se on työvoimatoimistojen avointa neuvontapalvelua, jota asiakkaat voivat käyttää. Palvelun perustana ylläpidetään ajantasaista tietoa koulutusmahdollisuuksista, työtehtävien ja ammattien sisällöstä ja työmarkkinoista. Koulutusta kos-kevien tietojen hankkiminen ja välittäminen tapahtuu kiinteässä yhteistyössä opetushallinnon kanssa. Koska koulutus- ja ammattineuvonta on vakiintunut työvoimapalvelu, on tarkoituksenmukaista, että siitä myös säädetään lailla.

Säännösehdotuksen mukaan koulutus- ja ammattitietopalveluilla edistetään tarkoituksenmukaista koulutukseen hakeutumista ja eri ammattialalle sijoittumista välittämällä tietoa koulutusmahdollisuuksista, työtehtävien ja ammattien sisällöstä sekä työmarkkinoista.

Työvoimahallinnossa on yhteensä noin 120 virkailijaa, tietopalvelunhoitajaa, jotka ovat erikoistuneet päätoimisesti säännöksessä tarkoitetun tiedon hallintaan, hankintaan ja asiakasneuvontaan. Päätoimisten tietopalvelunhoitajien lisäksi jokaisessa työvoimatoimistossa on nimettyjä tietopalveluasioiden vastuuhenkilöitä, jotka vastaavat toimistonsa tietopalveluaineistojen ajanmukaisuudesta.

Tietopalvelun tietosisältöjen eli koulutus- ja ammattitietojen käytön tehostamiseksi on luotu tietopalvelun atk-järjestelmä, joka on otettu käyttöön koko maassa vuosina 1991 ja 1992. Tämän järjestelmän avulla voidaan parantaa koulutus- ja ammattitietojen käyttöä asiakaspalvelussa.

Tietopalvelu on laaja, vakiintunut palvelumuoto työvoimatoimistoissa. Muut hallinnonalat eivät tarjoa vastaavaa palvelumuotoa. Erityisesti aikuiskoulutuksen osalta työvoimatoimiston tietopalvelu on ainoa koko maan kattava palvelumuoto, johon sisältyy sekä tiedonvälitystä että henkilökohtaista neuvontaa.

10 §. *Ammatillinen kuntoutus.* Vuoden 1991 lokakuun alusta voimaan tulleessa kuntoutuslainsäädännössä on työhallintoa lukuun ottamatta säädetty eri palvelujärjestelmiin liittyvän kuntoutustoiminnan tarkoituksesta ja tehtävistä. Näin ollen on tarkoituksenmukaista, että myöskin työhallinnon ammatillisesta kuntoutuksesta säädetään lailla. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi työhallinnon ammatillisesta kuntoutuksesta. Sen mukaan ammatillisella kuntoutuksella edistetään vajaakuntoisten ammatillista suunnittelua, työllistymistä ja työssäpysymistä.

Kuntoutuslainsäädössä säädettiin myös kuntoutuksen asiakaspalveluyhteistyöstä. Lakiehdotuksen 10 §:ssä on viittaus edellä mainittuun lakiin siten, että vajaakuntoisten asiakkaiden palvelujen järjestämisessä on lisäksi noudatettava kuntoutuksen asiakaspalveluyhteistyöstä annetun lain (604/91) säännöksiä.

3 luku. **Työvoimapalveluihin liittyvät etuudet**

11 §. *Liikkuvuusavustus.* Lakiehdotuksen 11 §:n mukaan henkilöä, joka on työtön tai jäämässä työttömäksi, voidaan tukea taloudellisesti, jos hän hakee tai siirtyy työhön asuinpaikkakuntansa työssäkäyntialueen ulkopuolelle. Säännöksen tarkoittaman etuuden piiriin kuuluisivat vain työttömät tai työttömäksi jäävät. Työssä olevien osalta kustannukset jäisivät työntekijän itsensä tai mahdollisesti hänet työllistävän työnantajan kustannettaviksi.

Säännöstä sovellettaessa asuinpaikkakunnalla tarkoitetaan paikkakuntaa, jossa työnhakija tosiasiallisesti asuu, ja asuinpaikkakunnan työssäkäyntialueella paikkakuntaa, jossa yleisesti käydään työssä.

Liikkuvuusavustusten tarve ja merkitys riippuvat työllisyystilanteesta. Heikossa työllisyystilanteessa liikkuvuusavustusten merkitys työvoiman liikkuvuuden edistämisessä on vähäinen. Myöskään avointen työpaikkojen täyttymisen kannalta ei avustuksilla ole suurta merkitystä. Hyvässä työllisyystilanteessa liikkuvuusavustusten avulla voidaan edistää työmarkkinoitten toimivuutta ja ehkäistä työvoimapulaa. Työllisyystilanteesta riippumatta liikkuvuusavustukset vaikuttavat aktivoivasti työnhakijoiden työnhakuun ja tukevat työnvälityksen työhönosoitustoimintaa. Lisäksi matkakustannusten korvauksilla edistetään työttömien työnhakijoiden tasavertaista työnhakua heidän hakiessaan työtä asuinpaikkakuntansa työssäkäyntialueen ulkopuolelta.

Liikkuvuusavustusjärjestelmä määritellään laissa yleispiirteisesti. Asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä eri avustusmuodoista ja niiden myöntämisedellytyksistä. Näin ollen liikkuvuusavustuksia koskevia säännöksiä voitaisiin joustavasti muuttaa ja ne vastaisivat pa-

remmin kunkin hetkistä työmarkkina- ja työllisyystilannetta sekä yksilöiden tarpeita.

12 §. *Ammatinvalinnanohjaukseen liittyvien tukitoimenpiteiden korvaaminen.* Osa ammatinvalinnanohjauksen asiakkaista tarvitsee ammattiin soveltuvuuden, koulutusedellytysten, terveydentilan tai työkyvyn tutkimusta, jotta ohjauksessa päästään toteuttamiskelpoiseen ratkaisuun. Tutkimukset lisäävät toimenpiteiden yksilöllistä osuvuutta sekä parantavat asiakkaan työmarkkinakelpoisuutta ja työn saantia. Soveltuvuustutkimuksia ammatinvalintapsykologit tekevät työvoimatoimistoissa. Niiden lisäksi työvoimatoimistot hankkivat lääketieteellisiä tutkimuksia ja työkokeilua työklinikassa tai työpaikalla. Osa tutkimuksista liittyy kuntoutumisen edellytyksiä koskeviin lausuntoihin, joita kuntoutusta rahoittavat tahot pyytävät työvoimatoimistoilta.

Säännösehdotuksen mukaan ammatinvalinnanohjausta saavan henkilöasiakkaan soveltuvuuden sekä koulutus- ja työvaihtoehtojen selvittämiseksi voidaan korvata terveydellisistä ja muista tutkimuksista, asiantuntijalausunnoista ja -konsultaatioista, työ- ja koulutuskokeiluista ja työpaikoilla työkokeiluista aiheutuvat kustannukset.

13 §. *Vajaakuntoisten työhönsijoituksen tukeminen.* Vajaakuntoisten työhönsijoituksen tukemisesta säädetään työllisyysasetuksessa. Nämä tukitoimenpiteet ovat luonteeltaan työvoimapalvelua eivätkä työllisyydenhoitoa. Näin ollen on tarkoituksenmukaista, että näistä tukitoimenpiteistä säädetään ehdotetussa laissa. Pykälän mukaan vajaakuntoisten työhönsijoituksen ja työssäpysymisen tukemiseksi voidaan korvata työkunnon tutkimuksista, asiantuntijalausunnoista ja konsultaatioista, työkokeilusta työpaikalla, työ- ja koulutuskokeilusta ja työhönvalmennuksesta aiheutuvat kustannukset sekä myöntää työnantajalle työolosuhteiden järjestelytukea.

14 §. *Etuuksista määrääminen ja työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen etuudet.* Työvoimapalveluiden järjestämiseen liittyy sosiaalisia ja taloudellisia etuisuuksia, joilla helpotetaan niin henkilöasiakkaiden kuin työnantaja-asiakkaidenkin mahdollisuuksia työllistymiseen. Tällaisia ovat liikkuvuusavustus, ammatinvalinnanohjaukseen liittyvien tukitoimenpiteiden korvaaminen ja vajaakuntoisten työhönsijoituksen tukeminen.

Hallinnollisesti on tarkoituksenmukaista, että samaan lakiin sisältyvien ja yhtäläistä päämäärää tukevien etuuksien enimmäismääristä, niiden hakemisesta, myöntämisestä ja myöntämisen edellytyksistä määrätään mahdollisimman yhtenäisellä tavalla. Pykälän 1 momentin mukaan mainituista asioista säädettäittäisiin asetuksella.

Koska työvoimapoliittinen aikuiskoulutus on osa työvoimapalveluja, on tarpeen sisällyttää ehdotettuun lakiin maininta siitä, minkä lainsäädännön mukaan opiskelijoille maksetaan etuuksia. Lakiehdotuksen 14 §:n 2 momentti sisältää viittauksen työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta annettuun lakiin, jonka mukaan etuudet määräytyvät.

4 luku. **Palvelujen maksullisuus**

15 §. *Valtion työvoimapalvelujen maksut.* Suomi on monin kansainvälisin velvoittein sitoutunut ylläpitämään valtion toimesta mahdollisimman korkeatasoista ja eri kansalaisryhmien tarpeet huomioivaa työvoimapalvelujärjestelmää. Suomen ratifioiman ILO:n yleissopimuksen n:o 88 mukaan kunkin jäsenmaan on ylläpidettävä tai valvottava julkista ja maksutonta työnvälityksen järjestelyä. Työnvälitys on sopimuksen mukaan organisoitava siten, että työntekijät saavat sopivaa työtä ja työnantajat yritysten tarpeisiin sopivia työntekijöitä. Vuonna 1991 hyväksytyn Euroopan sosiaalisen peruskirjan määräysten mukaisesti valtion tulee pyrkiä tarjoamaan keskeiset työvoimapalvelut työntekijälle tai vastaavassa asemassa olevalle yksityiselle henkilölle maksuttomina. Työmarkkinoiden toimivuuden parantamistarkoitus, johon työvoimapalvelujärjestelmän olemassaololla ja jatkuvalla kehittämisellä pyritään, edellyttää myös sitä, että keskeiset palvelut ovat maksuttomia.

Pykälän 1 momentin mukaan siinä tarkoitetut valtion tarjoamat työvoimapalvelut ovat henkilöasiakkaalle maksuttomia. Maksuttomia olisivat siis valtion järjestämät kaikki keskeiset työvoimapalvelut eli työnvälitys, ammatinvalinnanohjaus, työvoimapoliittinen aikuiskoulutus, koulutus- ja ammattitietopalvelu ja ammatillinen kuntoutus. Kaikista mainituista työvoimapalvelumuodoista sisältyy säännös lakiehdotuksen 2 lukuun. Palvelujen tarkemmasta sisällöstä säädetään asetuksella. Henkilöasiakkaan oikeusturvan kannalta on tärkeää, että yhteiskunnan tarjoamat maksuttomat palvelut käy-

vät riittävän seikkaperäisesti ilmi varsinaisesta lakitekstistä ja sitä täydentävästä asetuksesta.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan lisäksi säädettäväksi, että työnvälityspalvelut ovat myös työnantaja-asiakkaalle maksuttomia. Työnantajalle tarjottavia työnvälityspalveluja ovat muun muassa työpaikasta tiedottaminen tietojärjestelmän tai työvoimatoimiston yleisen tiedottamisen avulla sekä sopivien ehdokkaiden etsintä, esittely ja ennakkovalinta työnhakijarekisterissä olevien tietojen perusteella. Työnvälityspalveluista säädetään tältäkin osin tarkemmin asetuksella. Kun nimenomaan työnvälitykseltä edellytetään puolueettomuutta ja tasapuolisuutta niin työnhakijaan kuin työnantajaankin nähden ja kun koko palvelujärjestelmällä pyritään työnantajan työvoiman saannin turvaamiseen ja sen kehittämiseen, on työnvälityksen maksuttomuutta työnantaja-asiakkaalle tässä merkityksessä pidettävä jo lähtökohtaisesti itsestään selvänä.

Pykälän 2 momentin mukaan muiden kuin 1 momentissa tarkoitettujen työvoimapalvelujen samoin kuin 5 §:n 1 momentissa tarkoitetun tietojärjestelmän käytön maksullisuudesta päättää työministeriö sen mukaan kuin valtion maksuperustelaissa (150/92) säädetään. Laki säätelee valtion viranomaisten suoritteiden maksullisuutta ja maksuttomuutta. Laki on toissijainen ja muussa lainsäädännössä voi olla suoritteiden maksullisuutta koskevia säännöksiä. Pykälän 1 momentissa mainitut maksuttomat palvelut perustuvat tähän järjestelyyn.

Muiden palvelujen samoin kuin tietojärjestelmän käytön maksullisuudesta tai maksuttomuudesta päättää ehdotuksen mukaan työministeriö. Työministeriön tulee päätöksiä tehdessään noudattaa valtion maksuperustelakia. Keskeinen merkitys tällöin on 4 §:n 2 momentin säännöksellä, jonka mukaan suoritteen tulee olla maksullinen etenkin silloin, kun myös muu kuin valtion viranomainen tuottaa sitä tai siihen verrattavaa suoritetta maksullisena tai kun suoritteen tuottaminen liittyy vastaanottajan taloudelliseen toimintaan.

Työministeriön päätettäväksi jää, mitkä ehdotetun lain 3 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettuja palveluita ja hankkeita koskevat samoin kuin minkälaiset 5 §:n 1 momentissa tarkoitetun tietojärjestelmän käyttöä koskevat suoritteet tai suoriteryhmät ovat maksullisia. Samalla työministeriö päättää siitä, mistä suoritteesta tai suoriteryhmästä maksu määrätään omakustannusarvion perusteella sekä mitkä suoritteet hinnoitellaan liiketaloudellisin perustein. Maksullisiksi ei kuitenkaan voida määrätä sen enempää täydentävistä palveluista kuin palveluihin liittyvistä hankkeistakaan sellaisia toimintoja ja osia, joiden on pykälän ensimmäisen momentin mukaan oltava maksuttomia joko henkilöasiakkaalle tai työnantaja-asiakkaalle. Yhtälailla maksullisuusharkintaa on rajoitettu 1 momentin pääsäännöllä ostopalveluihin ja -hankkeisiin nähden.

16 §. *Työnvälityspalvelujen maksukiellot.* Voimassa olevan työnvälityslain ja ammatinvalinnanohjauksesta annetun lain mukaan työnvälitys ja ammatinvalinnanohjaus ovat muille kuin valtiolle sallittua vain, jos toimintaa varten on myönnetty toimilupa. Kun mainitut lait ehdotetaan kumottaviksi ja korvattaviksi ehdotetulla lailla, sisältää ehdotus samalla ratkaisun siitä, että toimiluvista luovutaan. Siirtolaisvälityksestä annettu laki tulee ETA-sopimukseen liittyen kumoutumaan, joten siirtolaisvälityksen luvanvaraisuus tulee myös poistumaan. Näistä lainmuutoksista seuraa, että yksityiset henkilöt ja yhteisöt voivat vapaasti tuottaa työvoimapalveluita ja periä tästä toiminnasta myös maksuja.

Kysymyksessä on tällöin elinkeinotoiminta, jossa on noudatettava elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain säännöksiä. Työntekijän suojeluperiaatteen toteuttamiseksi ja työnhakijoiden tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi on työnvälityksen vapaata harjoittamista ansiotarkoituksessa rajoitettava. Työnvälityksen rajoitukseton harjoittaminen ansiotarkoituksessa voi ilman riittävää kontrollia johtaa tulojen hankkimiseen ilman, että työnhakijat saisivat vastineeksi asianmukaista palvelua. Työmarkkinoiden toimivuus voi ilman tiettyä kontrollia helposti myös häiriintyä ja yksittäisen henkilön tarpeesta saada työtä tulee kauppatavara. Tätä ei voida pitää yhteiskunnan edun mukaisena.

Yksilön tasapuolisen työnsaantioikeuden turvaamiseksi ehdotetaan säädettäväksi muiden kuin valtion järjestämien työnvälityspalvelujen maksukielto. Pykälän 1 momentin mukaan ei työllistymiseen suoranaisesti tähtäävistä työnvälityspalveluista saa periä maksua henkilöasiakkaalta. Laki ei erottele millään tavalla työvoimapalvelujen tuottajia. Maksukielto koskee ehdotuksen mukaan yksityistä henkilöä ja yhteisöä samoin kuin kaikkia julkisyhteisöjä valtiota lukuunottamatta silloin, kun on kysymys työllistymiseen suoranaisesti tähtäävistä työn-

välityspalveluista. Työnantajalta voidaan sen sijaan periä maksuja myös tällaisista palveluista. Lakiehdotuksen 15 §:n 1 momentin mukaan valtion järjestämät työnvälityspalvelut ovat sekä henkilöasiakkaalle että työnantajaasiakkaalle aina maksuttomia.

Esityksen keskeisenä tavoitteena on työvoimapalveluita koskevan vanhentuneen ja hajanaisen lainsäädännön yhtenäistäminen ja ajanmukaistaminen. Tämän ohella on myös samalla pyritty purkamaan tarpeettomia toimi- ja elinkeinolupajärjestelyjä hallinnosta ja lisäämään vapaata kilpailua valtion palveluiden ja yksityisten palveluiden välille. Näin ollen yritykset, yhteisöt ja yksityiset elinkeinonharjoittajat voivat lain voimaantulon jälkeen tarjota maksua vastaan työvoimapalveluja sekä työnantajille että yksityisille henkilöille kuitenkin sillä rajoituksella, mikä seuraa lakiehdotuksen 16 §:n 1 momentista, joka henkilöasiakasta ja tälle järjestettäviä työllistymiseen suoranaisesti tähtääviä työnvälityspalveluja. Henkilöasiakkaiksi on ehdotettua lakia sovellettaessa katsottava kaikki työsuhteeseen pyrkivät työnhakijat ja yrittäjänä tai ammatinharjoittajina työllistymiseen tähtäävät yksityiset henkilöt.

Työllistymiseen suoranaisesti tähtääviksi työnvälityspalveluiksi on laki sovellettaessa katsottava tietojen välitys ja neuvonta. Myöskään esimerkiksi työnhakijaksi rekisteröitymisestä, työpaikkatarjousten tekemisestä, työnhakijan esittelystä työnantajalle samoin kuin muista vastaavista työnvälitystilanteeseen ja -tapahtumaan vallitsevan käytännön mukaan kuuluvasta osatoiminnasta tai toimenpiteestä ei saa periä maksua.

Sen sijaan muut kuin valtio voivat periä yksilöasiakkailta maksuja tavanomaisia työnvälityspalveluja laajemmista palveluista. Tällaisia työnhakupalvelua edeltäviä, niitä laajentavia tai niihin liittyviä palveluja voivat olla muun muassa työnhakijan kanssa sovittu erityisilmoittelu tiedotusvälineissä, puhelimitse tai kirjeitse toteutettava työnhakukampanja, työnhaun opettaminen, asiakkaan soveltuvuuden selvittäminen. Maksullisten palvelujen käyttöä ei saa asettaa ehdoksi maksuttomille työnvälityspalveluille ja kun työnhakijan palvelu muodostuu maksuttomien työnvälityspalvelujen ja niihin liittyvien maksullisten palvelujen kokonaisuudesta on maksun kohdistuttava eritellysti vain maksullisiin palveluihin.

Säännösehdotuksen soveltamispiiriin kuuluvia tilanteita ei ole ehdottoman tarkasti mahdollista ennalta rajata ja määritellä perusteluissa sen tähden, että työnvälityksen palvelumuodot kehittyvät ja muuttuvat jatkuvasti työelämän tarpeiden mukaisesti. Työlainsäädännössä yleisesti noudatetun työntekijöiden suojeluperiaatteen mukaisesti ehdotuksen 16 §:n 1 momenttia on pyrittävä tulkitsemaan henkilöasiakkaan kannalta edullisesti. Johtoa on saatavissa myös niistä henkilöasiakkaiden palveluiden maksullisuutta koskevista työministeriön päätöksistä, jotka tehdään lakiehdotuksen 15 §:n 2 momentin mukaan valtion maksuperustelain nojalla. Maksuja voidaan yksityisellä sektorilla periä myös kaikista työnvälitystoimintaan läheisesti liittyvistä mutta tähän kuitenkaan varsinaisesti kuulumattomista työvoimapalveluista, jos ne ovat maksullisia valtion järjestäminä.

Lupahallinnon purkaminen työnvälitystoiminnan osalta on edellyttänyt ILO:n sopimuksen (n:o 96), joka koskee maksullisia työnvälitystoimistoja, irtisanomista. Tämä tapahtui 5 päivänä kesäkuuta 1992. Sopimuksen II osan mukaan oli voittoa tavoittelevat maksulliset työnvälitystoimistot lakkautettava määräajan kuluessa. Maksullisilla työnvälitystoimistoilla, jotka eivät tavoittele voittoa, oli oltava asianomaisen viranomaisen myöntämä toimilupa. Sopimusta ei sovelleta merimiesten työnvälitykseen.

Suomi on ratifioinut 16 päivänä syyskuuta 1922 ILO:n sopimuksen n:o 9, joka koskee merimiesten työnvälitystä (Sops 15/22). Tämä sopimus on Suomea sitovana edelleen voimassa. Sen mukaan työnvälitystä merimiehille ei kukaan yksityinen henkilö eikä mikään yhtiö tai muu yritys saa harjoittaa taloudellista voittoa tavoittelevana liikkeenä. Älköön myöskään yksityinen henkilö, yhtiö tai yritys ottako hyvitystä, ei välitöntä eikä välillistä paikan hankkimisesta merimiehille.

Pykälän 1 momentin säännöstä täydentämään ehdotetaan siihen otettavaksi 2 momentti, jossa säädetään maksullisen merityönvälityksen kiellosta. Momentin mukaan työnvälitys merenkulkijoille on kiellettyä, jos siitä peritään maksua. Säännöksen sisällyttäminen ehdotettuun lakiin on välttämätöntä ratifioidusta sopimuksesta johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi kansallisessa lainsäädännössä.

Sanalla "merimies" ymmärretään puheena olevaa ILO:n sopimusta sovellettaessa kaikkia merenkulkuun käytettyjen aluksien miehistöön kuuluvia henkilöitä, lukuun ottamatta päällys-

töä. Kunkin maan on ratkaistava, ryhtyykö se soveltamaan tämän sopimuksen mukaisia määräyksiä myös kansi- ja konepäällystöön. Kun ei ole tarkoituksenmukaista soveltaa säännöstä eri tavalla päällystöön ja miehistöön, on käytetty käsitettä merenkulkija, jolla suomalaisen merityölainsäädännön vakiintuneessa soveltamiskäytännössä tarkoitetaan koko aluksen varsinaista henkilöstöä. Merenkulkijoiksi on ehdotettua lakia sovellettaessa katsottava kaikki henkilöt, jotka merimieskatselmuslain (1005/86) mukaisesti otetaan suomalaiseen alukseen virka- tai työsopimussuhteeseen taikka muutoin merimiestoimeen.

Pykälän 1 momentissa säädetään työllistymiseen suoranaisesti tähtäävien työnvälityspalvelujen maksukiellosta. Pykälän 2 momentin mukaan koko työnvälitystoiminnasta merenkulkijoille ei sen sijaan saa periä minkäänlaisia maksuja. Maksukielto koskee kaikkia toimenpiteitä, joita työnvälityspalveluna ja siihen liittyvänä suoritetaan. Valtion järjestämän työnvälityksen ollessa ilmaista seuraa tästä, että valtion järjestämät työvoimapalvelut ovat joka tapauksessa varustamolle ja merenkulkijoille ilmaisia samalla tavoin kuin ne ovat ilmaisia henkilöasiakkaille ja työnantaja-asiakkaille yleisestikin.

5 luku. **Yhteistyö**

17 §. *Viranomaisyhteistyö ja muihin palveluihin ohjaaminen.* Työhönsijoittumisen turvaaminen työvoimapalveluiden avulla edellyttää usein yksilön taloudellisten ja sosiaalisten riskien vähentämistä, joita työhön hakeutumiseen saattaa liittyä. Tärkeä merkitys on perinteisesti ollut myös erilaisten ammatillisten ja koulutuksellisten valmiuksien huomioon ottamisella pyrittäessä henkilön työllistämiseen tai työelämään hakeutumiseen käyttäen hyväksi työvoimapalvelujärjestelmää. Ammatinvalinnanohjausviranomaisten ja kouluviranomaisten välisestä yhteistyöstä säädetään nykyisin ammatinvalinnanohjauksesta annetun lain 6 §:ssä. Työnvälitysviranomaisten ja valtion laitosten tai valtion valvonnan alaisten laitosten yhteistoiminnasta säädetään työnvälityslain 2 §:ssä.

Vallitsevan käytännön ja perinteen jatkumisen turvaamiseksi ehdotetaan lakiin otettavaksi yhteistyöhön velvoittava säännös. Sen mukaan työ-, sosiaali- ja terveydenhuolto- sekä opetusviranomaisten tulee olla keskenään yhteistyössä työvoimapalveluja ja niihin liittyviä toimenpiteitä toteutettaessa. Jos kysymys on opiskelijoiden ammatinvalintaan ja työnhakuun liittyvistä palveluista, vastaa ehdotuksen mukaan niiden järjestämisestä vallitsevan työnjaon ja vakiintuneen yhteistyön mukaisesti opetusviranomainen yhteistyössä työvoimaviranomaisen kanssa.

Kuntoutusta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistukseen liittyen muutettiin myös työllisyyslain 7 §:ää. Siihen lisättiin säännös työvoimapalveluja hakevan asiakkaan ohjaamisesta muiden palveluiden piiriin. Samalla kun mainittu 7 § ehdotetaan voimaantulosäännöksen perusteella kumottavaksi työllisyyslaista, ehdotetaan, että se otetaan asiallisesti ottaen sellaisenaan ehdotetun lain 17 §:n 2 momentiksi. Jos henkilöasiakkaan tarvitsemia palveluja ei ole mahdollista järjestää työvoimapalveluna, asiakas ohjataan tarpeen mukaan sosiaali- ja terveydenhuoltoviranomaisten tai kansaneläkelaitoksen tahi muun kuntoutuksen palveluorganisaation palveluiden piiriin.

18 §. *Työhallinnon ja työmarkkinajärjestöjen yhteistyö.* Lakiehdotuksen tarkoitusta kuvaavasta 1 §:n säännöksestä ilmenee, että valtion tehtävänä on järjestää ja kehittää työvoimapalveluja työmarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi. Työmarkkinoiden toimintaan vaikuttaminen tapahtuu parhaiten julkishallinnon sekä työnantaja- että työntekijäjärjestöjen yhteistyönä. Myös ILO:n sopimukset edellyttävät yhteistyötä.

Työvoimapalveluja koskevan lainsäädännön vanhentuneisuudesta johtuu, ettei siihen ole sisältynyt nimenomaista säännöstä niin sanotusta kolmikantayhteistyöstä. Tällaisia säännöksiä on useita eri muodoissa työlainsäädännössä. Työsopimuslain noudattamisen valvonnan on esimerkiksi tapahduttava kolmikantayhteistyönä. Työllisyyslain täytäntöönpanossa työviranomaisten on oltava yhteistyössä muun muassa työmarkkinajärjestöjen kanssa.

Työlainsäädännössä varsin vakiintuneen käytännön mukaisesti ehdotetaan myös työvoimapalveluja koskevaan lakiehdotukseen otettavaksi säännös kolmikantayhteistyöstä. Ehdotuksen mukaan lain toimeenpanon ja siihen liittyvän suunnittelu- ja kehittämistoiminnan tulee tapahtua työvoimahallinnon ja työmarkkinajärjestöjen yhteistyönä. Käytännössä yhteistyö on tapahtunut tähän mennessä työministeriön yhteydessä toimivassa työvoimapoliittisessa neuvottelukunnassa. Yhteistyön muo-

doista on tarkoitus säätää tarkemmin asetuksella, jos käytännön tarpeet edellyttävät tällaista järjestelyä.

6 luku. **Tietosuoja**

19 §. *Työvoimapalvelujen henkilörekisterit.* Ehdotetun lain tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan kehittää työvoimapalveluja muun muassa yksilön ammatillisen kehityksen ja työhön sijoittumisen edistämiseksi. Tämän tarkoituksen toteuttamiseksi työhallinto tarvitsee hakijoiden soveltuvuuden ja ammatillisten edellytysten arvioimiseksi tarpeellisia henkilötietoja. Työvoimapalvelujen luonteen vuoksi tarvittavat tiedot voivat koskea myös henkilön terveydentilaa tai vammaisuutta ja niihin liittyviä hoito- tai muita toimenpiteitä, henkilön saamia sosiaalihuollon palveluja tai avustuksia sekä muiden viranomaisten antamia kuntoutustoimenpiteitä, henkilön yhteiskunnallista vakaumusta tai rikosoikeudellista tekoa ja sen rangaistus- tai muuta seuraamusta. Myös asiakkaan kansalaisuutta tai vastaavaa tietoa saatetaan tarvita esimerkiksi ulkomaan kansalaiselle suunnatussa koulutuksessa. Asiakkaan palvelutapahtuma saattaa kestää pitkänkin ajan tai asiakas hakee työvoimapalveluja uudelleen, joten saatua tietoa tarvitaan pitemmän aikaa kuin pelkästään yksittäisen palvelutapahtuman aikana. Tämän vuoksi työvoimaviranomaisen on kerättävä ja talletettava rekistereihinsä asiakasta koskevia mainittuja arkaluonteisia tietoja.

Henkilörekisterilain (471/87) henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä sovelletaan myös työvoimapalveluissa. Laki sisältää edellä mainittuja arkaluonteisia henkilötietoja koskevan rekisteröintikiellon, mutta mahdollistaa myös poikkeuksia kiellosta tietyin edellytyksin. Arkaluonteisia tietoja voidaan kerätä ja rekisteröidä, jos kysymys on henkilörekisteristä, josta säädetään laissa tai asetuksessa tai jonka perustaminen johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle säädetystä taikka lain tai asetuksen nojalla määrätystä tehtävästä. Myös yleisten asiakirjain julkisuudesta annetussa laissa (83/51) on säännöksiä asiakirjojen salassapidosta ja siitä, millä edellytyksillä yksityistä koskevista asiakirjoista voidaan luovuttaa tietoja.

Säännösehdotuksen mukaan pidetään asiakkaiden työnvälitystä, ammatinvalinnanohjausta, työvoimapoliittista aikuiskoulusta ja ammatillista kuntoutusta koskevia henkilörekistereitä, joihin kerätään asiakaspalvelua varten tarpeellisia tietoja. Rekisterit palvelevat asiakkaan ammatillisen kehityksen ja työhön sijoittumisen edistämistä.

Pykälän toisessa momentissa ehdotetaan säädettäväksi rekisterijärjestelmän ylläpitämisestä työvoimahallinnossa ja tietojen siirtämisestä eri rekisterien kesken. Ehdotuksen mukaan henkilörekisterit muodostavat yhtenäisen tietojärjestelmän, joka voi koostua valtakunnallisista, alueellisista ja paikallisista henkilörekistereistä. Tehtävien suorittamista varten välttämättömiä henkilötietoja voidaan siirtää paikallisesti eri työvoimatoimistojen välillä, jollei kysymyksessä ole tämän lain mukaan salassapidettävä tieto. Tästä ehdotetaan säädettäväksi 20 §:n 2 momentissa. Salassapidettävien tietojen siirto edellyttää asiakkaan kirjallista suostumusta.

Pykälän kolmannen momentin mukaan työministeriö vastaa työvoimapalvelujen henkilörekisterin ylläpitämiseksi tarpeellisen tietojärjestelmän yleisestä toimivuudesta ja rekisteritoimintojen yhtenäisyydestä. Henkilötietojen keräämisestä ja tallentamisesta tässä pykälässä tarkoitettuihin henkilörekistereihin sekä näiden tietosisällöstä ja rekisterien sisältämien henkilötietojen käytöstä ehdotetaan säädettäväksi tarkemmin asetuksella.

20 §. *Salassapitovelvollisuus.* Työvoimapalvelujen laadukas toteuttaminen edellyttää, että työviranomaisilla on käytössään kaikki tarpeelliset asiakasta koskevat tiedot. Näiden tietojen saanti puolestaan edellyttää, että asiakas voi luottaa siihen, että henkilötietoja käsitellään luottamuksellisesti ja luovutetaan vain ennalta määritellyissä rajoissa. Henkilörekisterilaki ei koske sellaisten henkilöä koskevien tietojen keräämistä ja käyttöä, joita ei voida yhdistää tiettyyn henkilöön. Työvoimapalveluissa noudatetaan samaa periaatetta. Henkilörekisterissä olevia tietoja voidaan säännösehdotuksen mukaan luovuttaa vain asianomaisen suostumuksella. Viranomaisilla on oikeus tietojen saantiin, jos siitä on laintasoinen säännös. Tietoja voidaan luovuttaa myös tilastointia tai tieteellistä tutkimusta varten henkilörekisterilain 19 §:n 1 momentin 3 kohdassa mainituin ehdoin. Salassapidettäviksi säädettyjä tietoja voidaan luovuttaa tilastointia tai tieteellistä tutkimusta varten kuitenkin vain työministeriön luvalla.

Työvoimapalveluiden yhteydessä saadaan tietoja sekä henkilöasiakkaiden terveydentilasta

tai sosiaalisista ja taloudellisista olosuhteista että myös työnantaja-asiakkaiden liike- ja ammattisalaisuuksiksi luokiteltavista asioista. Niin ikään saadaan tietoja, jotka koskevat yksityisen henkilön tai perheen salaisuutta. Luottamuksellisen asiakassuhteen luomiseksi on tarpeen ottaa lakiin säännös tietojen salassapidosta ja muusta oikeudettomasta tietojen hyväksikäytöstä, vaikka salassapidosta on säännöksiä myös yleishallinnollisissa laeissa. Henkilörekisterilain säännöksillä pyritään turvaamaan rekisterissä olevien tietojen asiallinen käyttö. Yleisiä säännöksiä asian tai asiakirjan salassapidosta on yleisten asiakirjain julkisuudesta annetussa laissa. Sen mukaan salassa on pidettävä sellainen asia tai asiakirja, josta niin on lailla säädetty. Lain nojalla annetussa asetuksessa sisältävä poikkeuksia yleisten asiakirjain julkisuudesta (650/51) on säännökset salassa pidettävistä asiakirjoista, joihin kuuluvat myös viranomaisen virkatoiminnassa hankkimat tai saamat tiedot ja selvitykset yksityisestä liiketoiminnasta tai elinkeinon ja ammatin harjoittamisesta. Yleisten säännösten lisäksi on joukko salassapitoa koskevia erityissäännöksiä. Työvoimapalveluihin liittyviä salassapitosäännöksiä on esimerkiksi nykyisessä ammatinvalinnanohjauksesta annetussa laissa, jossa todetaan, ettei ohjaustyössä saatuja ohjattavaa koskevia yksityisluonteisia tietoja saa ilmaista sivullisille. Työvoimapoliittista aikuiskoulutusta ja työttömyysturvaa koskevissa laeissa on säädetty vaitiolovelvollisuus, joka koskee tehtävän suorittamisen yhteydessä saatuja tietoja yhteisön tai yksityisen henkilön asemasta tai liike- ja ammattisalaisuudesta taikka henkilön terveydentilasta.

Koska palvelujen toteuttamiseksi käytetään entistä useammin myös työvoimaviranomaisen ulkopuolella olevia asiantuntijoita, on tarpeen ulottaa salassapitosäännös koskemaan myös näitä. Asiakas voidaan lähettää erilaisiin tutkimuksiin hänelle sopivan ammatin tai työn löytämiseksi tai koulutukseen valinnassa voidaan käyttää asiantuntijaa oikean vaihtoehdon valitsemiseksi.

Useimmiten työvoimapalvelujen yhteydessä saatujen henkilötietojen sekä liike- ja ammattisalaisuuksiksi katsottavien tietojen luovuttamiseen tarvitaan asiakkaan suostumus. Viranomaisille tietoja voidaan kuitenkin luovuttaa, jos näillä on lain tasoiseen säännökseen perustuva oikeus tiedon saantiin. Työvoimapalveluiden osalta tällainen tiedonsaantioikeus on esimerkiksi kansaneläkelaitoksella kuntoutusasioissa. Lakia alemmanasteisen säännöksen nojalla tietoja ei olisi mahdollista saada. Yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 20 §:n 2 momentin nojalla ministeriön luvalla tietoja voidaan antaa myös salassapidettävistä tiedoista. Tämän säännöksen perusteella voidaan antaa myös työvoimapalveluihin liittyviä muutoin salassapidettäviä tietoja.

7 luku. **Erinäiset säännökset**

21 §. *Rangaistussäännös.* Voimassa olevan työnvälityslain 17 §:n 1 momentin rangaistussäännöstä on muutettu vuonna 1989 annetulla lailla (394/89). Työnvälitysrikoksesta säädettyä rangaistusuhkaa tarkistettiin siten, että lainkohdassa säädetty vankeusuhka ulotettiin koskemaan myös niitä, jotka muuten kuin ansiotarkoituksessa välittävät työntekijöitä ulkomailta Suomeen. Muutoksen tarkoituksena oli saattaa kyseinen lainsäännös vastaamaan ILO:n yleissopimusta numero 143. Yleissopimus koskee siirtolaisuuteen liittyviä väärinkäytöksiä sekä ulkomaalaisten työntekijöiden yhtäläisten mahdollisuuksien ja yhtäläisen kohtelun edistämistä. Yleissopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa edellytetään ulkomaalaisten työntekijöiden laittoman palvelukseenoton sekä tällaisen toiminnan tietoisen tukemisen sanktioimista siten, että myös vankeusrangaistusten tuomitseminen on mahdollista.

Pykälän 1 momentti vastaa pääpiirteissään edellä mainittua työnvälityslain 17 §:n 1 momenttia. Siihen on tehty lakiehdotuksen 16 §:ssä tarkoitetuista muiden kuin valtion järjestämien työnvälityspalveluiden maksukielloista johtuvat tarkennukset. Säännöksen mukaan se, joka harjoittaa työnvälitystä lakiehdotuksen 16 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettujen kieltojen vastaisesti, on tuomittava sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi. Kysymyksessä olisi työnvälitysrikos. Rikosnimike on sama kuin nykyisessä laissa.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi rangaistus lakiehdotuksen 20 §:ssä säädetyn salassapitovelvollisuuden rikkomisesta. Rangaistus olisi ehdotuksen mukaan sakkoa, jollei teosta muualla ole säädetty ankarampaa rangaistusta. Kysymyksessä olisi rikosnimikkeeltään työvoimapalvelutietojen salassapitovelvollisuuden rikkominen.

Pykälän 3 momentin mukaan kysymyksessä olisi asianomistajarikos. Virallinen syyttäjä ei

saa nostaa syytettä työvoimapalvelutietojen salassapitovelvollisuuden rikkomisesta, ellei asianomistaja ole ilmoittanut tekoa syytteeseen pantavaksi.

22 §. *Valvonta.* Ehdotuksen 16 §:ään sisältyvät muiden kuin valtion järjestämien työnvälityspalvelujen maksukiellot perustuvat ILO:n sopimusmääräyksiin ja ovat työntekijän suojaksi tarkoitettuja säännöksiä.

Pykälässä ehdotetaan, että lakiehdotuksen 16 §:ssä tarkoitettujen työnvälityspalveluiden maksukieltojen noudattamisen valvonta kuuluu työsuojeluviranomaisille sen mukaan kuin työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetussa laissa säädetään.

Mainitun lain soveltamisala laajenee ehdotuksen johdosta. Valvonta ulottuu ehdotetun lain säätämisen myötä koskemaan myös sellaisia yksityisiä elinkeinonharjoittajia ja yhteisöitä, jotka järjestävät työvoimapalveluita. Työsuojeluviranomaiset ovat tähänkin mennessä voineet valvoa työsuojelua koskevien säännösten noudattamista työnantajien lisäksi kaikkien niiden osalta, jotka ovat velvollisia noudattamaan työsuojelunormeja. Tällaisia ovat esimerkiksi koneiden ja muiden teknisten laitteiden sekä kemiallisten aineiden valmistajat, maahantuojat ja myyjät sekä itsenäisinä yrittäjinä koneiden asentajat. Myös esimerkiksi messujen näytteillepanijat kuuluvat samaan ryhmään. Yksityiset työvoimapalveluiden tuottajat tulevat ehdotuksen mukaan kuulumaan myös työsuojeluvalvonnan piiriin työnvälityspalveluiden maksukieltojen osalta.

Työsuojeluviranomaisten valvontakeinot eli neuvot ja ohjeet, velvoittavat kieltopäätökset, uhkasakon asettaminen ja langettaminen olisivat ehdotuksen mukaan ulotettavissa jokaiseen sellaiseen henkilöön tai yhteisöön, joka on velvoitettu olemaan perimättä maksua työllistymiseen suoranaisesti tähtäävistä työnvälityspalveluista tai harjoittamatta maksullista työnvälitystä merenkulkijoille.

23 §. *Tarkemmat säännökset.* Pykälä sisältää valtuutuksen antaa tarkempia säännöksiä lain täytäntöönpanosta asetuksella. Kun lain voimaantulosäännöksellä ehdotetaan kumottavaksi työnvälityslaki, ammatinvalinnanohjauksesta annettu laki, invalidien työnvälitystoiminnan järjestelystä annettu laki sekä työllisyyslain eräät säännökset, seuraa tästä, että näiden lakien ja lainkohtien nojalla annetut asetukset lakkaavat olemassa voimasta. Tämän vuoksi voi ilmetä tarvetta antaa tarkempia täytäntöönpanosäännöksiä. Sama tarve voi johtua myös siitä, että lakiin on sisällytetty kokonaan uusia aiemmin vailla säädösperustetta olleita työvoimapalveluita koskevia säännöksiä. Lakiehdotuksen 4 §:n perusteluissa on lisäksi erikseen viitattu mahdolliseen tarpeeseen tarkentaa työvoimapalvelujen avulla tapahtuvaa työllistymisen edistämisen ensisijaisuussäännöstä alemmanasteisilla säännöksillä ja määräyksillä.

24 §. *Voimaantulosäännös.* Pykälän 1 momentin mukaan laki ehdotetaan tulevaksi voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Pykälän 2 momentin mukaan lailla ehdotetaan kumottaviksi työnvälityslaki, invaliidien työnvälitystoiminnan järjestelystä annettu laki sekä työllisyyslain 7 ja 8 §. Lisäksi ehdotetaan kumottavaksi työllisyyslain 26 §:n 2 momentti, joka on lisätty työllisyyslakiin 30 päivänä joulukuuta 1992 annetulla lailla (22/93).

Pykälän 3 momentin nojalla voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin ennen sen voimaantuloa.

2. Voimaantulo

Työhallinnon työvoimapalveluita ja työllisyyden hoitoa koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus tulisi hallituksen 1 päivänä lokakuuta 1992 vahvistamaan työllisyys- ja talouspoliittiseen ohjelmaan sisältyvän kannanoton mukaan saattaa voimaan vuoden 1994 alusta.

Voimaantulosäännöksen mukaan laki ehdotetaan tulevaksi voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana. Valtuutus päättää asetuksella lain voimaantuloajankohdasta johtuu siitä, että ETA-sopimukseen liittyvän uuden lainsäädännön voimaantuloajankohta on avoinna. Tämän esityksen kanssa samanaikaisesti eduskunnalle annettu esitys laeiksi työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain sekä elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain muuttamisesta on valmisteltu siten, että siinä esityksessä ehdotetut lainmuutokset voivat tulla voimaan aikaisintaan ETA-sopimuksen voimaantuloajankohdasta lukien. Kun eduskunnalle nyt annettava esitys työvoimapalvelulaiksi muodostaa edellä mainitun esityksen kanssa yhden yhtenäisen kokonaisuuden on lakien noudattamisen valvonnan järjestämisen takia voimaantuloajankohtien oltava myös samoja.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Työvoimapalvelulaki

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Lain tarkoitus

Työmarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi valtio järjestää ja kehittää työvoimapalveluja tukemaan yksityisten henkilöiden (*henkilöasiakas*) ammatillista kehitystä ja työhön sijoittumista sekä turvaamaan työnantajien (*työnantaja-asiakas*) työvoiman saantia.

2 §

Lain soveltaminen Suomen kansalaisuutta vailla olevaan

Tätä lakia sovelletaan Suomen kansalaisuutta vailla olevaan Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten määräysten mukaisesti ja ottaen huomioon, mitä tällaisen henkilön työnteosta erikseen säädetään.

3 §

Työvoimapalvelut ja niiden hankinta

Tässä laissa tarkoitettuja työvoimapalveluja ovat työnvälitys, ammatinvalinnanohjaus, työvoimapoliittinen aikuiskoulutus, koulutus- ja ammattitietopalvelu sekä ammatillinen kuntoutus.

Työvoimapalveluina voidaan tarpeen mukaan järjestää 1 momentissa tarkoitettuja palveluja täydentäviä palveluja sekä toteuttaa ajankohtaisesti tai alueellisesti tarpeellisia palveluihin liittyviä hankkeita.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja työvoimapalveluja ja hankkeita voidaan myös ostaa, jos työhallinto ei voi järjestää niitä taloudellisesti tai tarkoituksenmukaisesti.

Työvoimapalvelujen järjestämisessä tulee lisäksi ottaa huomioon työvoiman kansainvälisen liikkuvuuden aiheuttamat tarpeet sekä sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen työmarkkinoilla.

4 §

Palvelujen ensisijaisuus ja toteuttaminen

Henkilöasiakkaan työllistymiseen tulee pyrkiä ensisijaisesti käyttämällä työvoimapalveluja ja toissijaisesti käyttämällä työllisyyslaissa (275/87) tarkoitettuja työllisyysvaroja.

Työvoimapalvelut on järjestettävä siten, että ne perustuvat asiakkaan tarpeisiin ja vapaaseen valintaan ja että niillä edistetään yksityisen henkilön työllistymistä ja pysymistä vapailla työmarkkinoilla samoin kuin työnantajan työvoiman saamista ja henkilöstön kehittämistä.

5 §

Tietojärjestelmä ja ilmoitusvelvollisuus

Työmarkkinoiden tiedonvälityksen nopeuttamiseksi ja työvoimapalvelujen järjestämisen tehostamiseksi työvoimaviranomainen ylläpitää asiakkaiden omatoimiseen käyttöön soveltuvaa avointen työpaikkojen, koulutusmahdollisuuksien ja henkilöasiakkaita koskevien tietojen tietojärjestelmää.

Työnantajan on ilmoitettava työvoimaviranomaiselle merkittävistä työvoiman käyttöä koskevista muutoksista ja uuden toimipisteen perustamisesta sekä avoimiksi tulevista työpaikoista.

Työministeriön ja työnantajia edustavien yhdistysten välillä sovitaan ilmoitusvelvollisuuden tarkemmasta toimeenpanosta.

2 luku

Työvoimapalvelut

6 §

Työnvälitys

Työnvälityksen tarkoituksena on edistää työvoiman mahdollisimman tehokasta ja tarkoituksenmukaista työhönsijoittumista siten, että työnantaja saa tarjottuun työpaikkaan sopivimman ja parhaan saatavissa olevan työntekijän ja työntekijä työtä, jota hän parhaiten kykenee tekemään.

Työnvälityksen tulee olla puolueetonta ja tasapuolista eikä työriita saa vaikuttaa työnvälitystoimintaan. Työriidasta on annettava tietoja työnhakijalle ja työnantajalle.

7 §

Ammatinvalinnanohjaus

Ammatinvalinnanohjauksen tarkoituksena

on auttaa yksityistä henkilöä ratkaisemaan ammatinvalintaan ja ammatilliseen kehitykseen sekä työn saamiseen liittyviä kysymyksiä. Tällöin on otettava huomioon ohjattavan henkilökohtaiset edellytykset sekä työalojen ja koulutuksen tarjoamat mahdollisuudet.

8 §

Työvoimapoliittinen aikuiskoulutus

Työvoimapoliittisella aikuiskoulutuksella parannetaan aikuisväestön ammattitaitoa ja mahdollisuuksia saada työtä tai säilyttää työpaikka sekä edistetään yritysten tarvitseman ammattitaitoisen työvoiman saantia sen mukaan kuin työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa (763/90) säädetään.

9 §

Koulutus- ja ammattitietopalvelu

Koulutus- ja ammattitietopalvelun tarkoituksena on tukea tarkoituksenmukaista koulutukseen hakeutumista ja eri ammattialoille sijoittumista välittämällä tietoa koulutusmahdollisuuksista, työtehtävien ja ammattien sisällöstä sekä työmarkkinoista.

10 §

Ammatillinen kuntoutus

Ammatillisen kuntoutuksen tarkoituksena on edistää vajaakuntoisten ammatillista suunnittelua, työllistymistä ja työssäpysymistä.

Vajaakuntoisten asiakkaiden palvelujen järjestämisessä on lisäksi noudatettava, mitä kuntoutuksen asiakaspalveluyhteistyöstä annetussa laissa (604/91) säädetään.

3 luku

Työvoimapalveluihin liittyvät etuudet

11 §

Liikkuvuusavustus

Työtöntä tai työttömäksi jäämässä olevaa voidaan tukea taloudellisesti, jos hän hakee tai siirtyy työhön asuinpaikkakuntansa työssäkäyntialueen ulkopuolelle.

12 §

Ammatinvalinnanohjaukseen liittyvien tukitoimenpiteiden korvaaminen

Ammatinvalinnanohjausta saavan henkilön soveltuvuuden sekä koulutus- ja työvaihtoehtojen selvittämiseksi voidaan hänelle korvata hänen terveydellisistä ja muista tutkimuksista, asiantuntijalausunnoista ja -konsultaatioista, työ- ja koulutuskokeiluista ja työpaikoilla työkokeiluista aiheutuvat kustannukset.

13 §

Vajaakuntoisten työhönsijoituksen tukeminen

Vajaakuntoisten työhönsijoituksen ja työssäpysymisen tukemiseksi voidaan vajaakuntoiselle henkilöasiakkaalle korvata hänen työkunnon tutkimuksista, asiantuntijalausunnoista ja konsultaatioista, työ- ja koulutuskokeiluista, työhön valmennuksesta ja työkokeilusta työpaikalla aiheutuvat kustannukset sekä myöntää työnantajalle työolosuhteiden järjestelytukea.

14 §

Etuuksista määrääminen ja työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen etuudet

Edellä 11—13 §:ssä tarkoitetuista etuuksista sekä niiden hakemisesta, myöntämisestä ja myöntämisen edellytyksistä säädetään tarkemmin asetuksella.

Työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen etuuksista on voimassa, mitä niistä työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa ja sen nojalla annetussa asetuksessa säädetään.

4 luku

Palvelujen maksullisuus

15 §

Valtion työvoimapalvelujen maksut

Edellä 3 §:n 1 momentissa tarkoitetut työvoimapalvelut ovat henkilöasiakkaalle maksuttomia. Työnantaja-asiakkaalle maksuttomia ovat ainoastaan työnvälityspalvelut.

Muiden kuin 1 momentissa tarkoitettujen työvoimapalvelujen samoin kuin 5 §:n 1 momentissa tarkoitetun tietojärjestelmän käytön maksullisuudesta päättää työministeriö sen mukaan kuin valtion maksuperustelaissa (150/92) säädetään.

16 §

Työnvälityspalvelujen maksukiellot

Työllistymiseen suoranaisesti tähtäävistä

työnvälityspalveluista ei saa periä maksua henkilöasiakkaalta.

Työnvälitys merenkulkijoille on kiellettyä, jos siitä peritään maksua.

5 luku

Yhteistyö

17 §

Viranomaisyhteistyö ja muihin palveluihin ohjaaminen

Työ-, sosiaali- ja terveydenhuolto- sekä opetusviranomaisten tulee olla keskenään yhteistyössä työvoimapalveluja järjestettäessä ja niihin liittyviä toimenpiteitä toteutettaessa.

Opiskelijoiden ammatinvalintaan ja työnhakuun liittyvien palvelujen järjestämisestä vastaa opetusviranomainen yhteistyössä työvoimaviranomaisen kanssa.

Jos henkilöasiakkaan tarvitsemia palveluja ei ole mahdollista järjestää työvoimapalveluna, ohjataan asiakas tarpeen mukaan sosiaali- ja terveydenhuoltoviranomaisten tai kansaneläkelaitoksen tahi muun kuntoutuksen palveluorganisaation palvelujen piiriin.

18 §

Työhallinnon ja työmarkkinajärjestöjen yhteistyö

Tämän lain toimeenpanon ja siihen liittyvän suunnittelu- ja kehittämistoiminnan tulee tapahtua työhallinnon ja työmarkkinajärjestöjen yhteistyönä, josta säädetään tarvittaessa asetuksella.

6 luku

Tietosuoja

19 §

Työvoimapalvelujen henkilörekisterit

Henkilöasiakkaan ammatillisen kehityksen ja työhön sijoittumisen edistämiseksi työvoimahallinto pitää asiakkaiden työnvälitystä, ammatinvalinnanohjausta, työvoimapoliittista aikuiskoulutusta ja ammatillista kuntoutusta koskevia henkilörekistereitä, joihin kerätään asiakaspalvelua varten tarpeellisia tietoja.

Työvoimapalvelujen henkilörekisterit muodostavat yhtenäisen tietojärjestelmän, joka voi koostua valtakunnallisista, alueellisista ja paikallisista henkilörekistereistä. Tehtävien suorittamista varten välttämättömiä henkilötietoja voidaan luovuttaa työvoimatoimistojen välillä, jollei kysymyksessä ole tässä laissa salassapidettäväksi säädetty tieto. Salassapidettäviä tietoja voidaan luovuttaa edellä mainitulla tavalla vain asiakkaan kirjallisella suostumuksella.

Työministeriö vastaa työvoimapalvelujen henkilörekisterien ylläpitämiseksi tarpeellisen tietojärjestelmän yleisestä toimivuudesta ja rekisteritoimintojen yhtenäisyydestä. Henkilötietojen keräämisestä ja tallettamisesta edellä tarkoitettuihin henkilörekistereihin sekä näiden henkilörekisterien tietosisällöstä ja näiden rekisterien sisältämien henkilötietojen käytöstä säädetään tarkemmin asetuksella.

20 §

Salassapitovelvollisuus

Rekisterissä olevia tai sitä varten kerättyjä henkilötietoja saa luovuttaa vain rekisteröidylle taikka hänen suostumuksellaan tai lain nojalla muulle viranomaiselle sekä tilastointia tai tieteellistä tutkimusta varten, jos luovutus täyttää henkilörekisterilain 19 §:n 1 momentin 3 kohdan vaatimukset. Salassapidettäviksi säädettyjä tietoja voidaan luovuttaa tilastointia tai tieteellistä tutkimusta varten kuitenkin vain työministeriön luvalla.

Tämän lain toimeenpanon yhteydessä saatuja tietoja henkilön terveydentilasta tai sosiaalisista ja taloudellisista oloista tahi yksityisen henkilön tai perheen salaisuutta koskevia tietoja taikka yrityksen tai yhteisön liike- tai ammattisalaisuuksista, ei saa ilmaista ilman asianomaisen lupaa eikä muutoinkaan käyttää tietoja oikeudettomasti. Salassapitovelvollisuus koskee myös sitä, joka toimeksiannon perusteella saa mainittuja tietoja.

Mitä 2 momentissa säädetään, ei estä tiedon ilmaisemista sille, jolla on lain perusteella oikeus saada asiasta tieto.

7 luku

Erinäiset säännökset

21 §

Rangaistussäännös

Joka harjoittaa työnvälitystä tämän lain 16 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettujen kielto-

jen vastaisesti, on tuomittava *työnvälitysrikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Joka rikkoo 20 §:ssä säädetyn salassapitovelvollisuuden, on tuomittava, jollei muualla ole säädetty ankarampaa rangaistusta, *työvoimapalvelutietojen salassapitovelvollisuuden rikkomisesta* sakkoon.

Virallinen syyttäjä ei saa nostaa syytettä 2 momentissa tarkoitetusta salassapitovelvollisuuden rikkomisesta, ellei asianomistaja ole ilmoittanut tekoa syytteeseen pantavaksi.

22 §

Valvonta

Tämän lain 16 §:ssä tarkoitettujen työnvälityspalvelujen maksukieltojen noudattamista valvovat työsuojeluviranomaiset sen mukaan kuin työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetussa laissa (131/73) säädetään.

23 §

Tarkemmat säännökset

Tarkemmat säännökset tämän lain soveltamisesta ja täytäntöönpanosta annetaan asetuksella.

24 §

Voimaantulosäännös

Tämä laki tulee voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana.

Tällä lailla kumotaan: 2 päivänä kesäkuuta 1959 annettu työnvälityslaki (246/59) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen; ammatinvalinnanohjauksesta 22 päivänä tammikuuta 1960 annettu laki (43/60) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen; invaliidien työnvälitystoiminnan järjestelystä 27 päivänä heinäkuuta 1962 annettu laki (401/62); sekä 13 päivänä maaliskuuta 1987 annetun työllisyyslain (275/87) 7 ja 8 § ja 26 §:n 2 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 7 § osittain muutettuna 27 päivänä maaliskuuta 1991 annetulla lailla (609/91) ja 26 §:n 2 momentti 30 päivänä joulukuuta 1992 annetussa laissa (221/93).

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 18 päivänä kesäkuuta 1993

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Työministeri *Ilkka Kanerva*