



Kainuun TE-toimiston ja Kainuun ELY-keskuksen lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle ns. omatoimisen työnhaun mallista (täydentää hallituksen esitystä HE 93/2018)

Viite

Lausuntopyyntö TEM/949/03.01.01/2017

Kainuun TE-toimisto ja Kainuun ELY-keskus esittävät kannanottonaan otsikossa mainittuun kommentointipyyntöön liittyen seuraavaa:

Tiivistelmä:

- Maakuntauudistuksen aikataulun lykkäytyminen huomioiden lakiesityksen valmistelu on ennen aikaista
- Lakiesitys on ristiriidassa normien purkamisen ja hallinnon keventämisen tavoitteiden kanssa
- Keskeistä kiinnittää huomiota työnhakijan kokonaistilanteeseen ja kannustinloukkujen purkamiseen
- Harkintavallan lisääntyminen vaikeuttaa kokonaisuuden hahmottamista
- Lakiesitys lisää merkittävästi viranomaisen tai palveluntuottajan työmäärää erilaisten valvonta- ja tarkistustehtävien muodossa
- Lakiesitys sisältää useita vaikeasti määriteltäviä ja harkintaa sisältäviä vaatimuksia työnhakijalle, mikä voi johtaa merkittävään eriarvoistumiseen
- Alueelliset erot työmarkkinatilanteessa suuria, mikä vaarantaa työnhakijoiden yhdenvertaisen kohtelun
- Omatoimisen työnhaun ilmoittaminen ja ilmoitusten seuraaminen pääsääntöisesti digitaalisesti asettaa korkeat vaatimukset tietojärjestelmän selkeydelle ja toimivuudelle
- Nykyisin viranomaiselle kuuluvien tehtävien siirtäminen markkinaehtoisesti toimiville palveluntuottajille ei ole ongelmaton esimerkiksi salassapitovelvollisuuden näkökulmasta (esim. työnhakijalta pyydettävät terveys selvitykset)
- Työnhakijalle annettavan ohjeistuksen laatimiseen kiinnitettävä erityistä huomiota, koska kysymys on työnhakijan etuuksista ja oikeusturvasta

Käsillä olevassa hallituksen esityksessä nykyiset TE-palvelut kuvataan parhaillaan valmisteltavana olevan maakuntauudistuksen mukaisina, mikä tarkoittaa keskeistä muutosta nykytilaan verrattuna. Ottaen huomioon maakuntauudistuksen aikataulun viivästyminen, lakiesityksen valmistelu on tässä tilanteessa ennen aikaista. Lakiesityksen valmistelua on tarkoituksenmukaista jatkaa vasta siinä vaiheessa, jossa maakuntauudistus on toteutettu.

Hallituksen kärkihankkeen tavoitteena on ollut hallinnon keventäminen ja normien purkaminen. Nyt käsillä oleva hallituksen esitys ei toteuta mainittua hallituksen tavoitetta, vaan nimenomaan lisää hallinnollista työtä. Resurssit

24.8.2018

tulisi suunnata nyt esitettyjen toimien sijasta ensisijaisesti asiakkaiden palveluprosessien sujuvoittamiseen ja asiakkaiden ohjaamiseen. Hallituksen esityksen mukaan omatoimisen työnhaun velvoitteella pyritään aktivoimaan nimenomaan passiivisia työnhakijoita. Voidaan kuitenkin perustellusti kyseenalaistaa se, ovatko nämä työnhakijat näillä toimin aktivoitavissa. Työnhakijan osaamisessa tai työkyvyssä voi olla seikkoja, jotka vaikuttavat merkittävästi hänen työnhakumahdollisuuksiinsa. Samoin työmarkkinatilanteissa on suuria alueellisia eroja. Erityisen tärkeää on kiinnittää huomiota kannustinloukkujen purkamiseen sekä työnhakijan kokonaistilanteen selvittämiseen.

Suomen perustuslain 2 luvussa säädetään perusoikeuksista. 18 §:n 2 momentissa säädetään, että julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Vuoden 2018 alusta tuli voimaan laki työttömyysturvan aktiivimallista. Nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä esitetään edelleen kiristyviä toimia työttömien työnhakuun ja työttömyysturvaan. Mainittu kokonaisuus huomioon ottaen voidaan asettaa kyseenalaiseksi omatoimisen työnhaun mallin tehokkuus: työnhaku on vaarassa muuttua asiakkaan kannalta niin vaikeaksi kokonaisuudeksi, että vaikeammin työllistyvät työnhakijat ohjautuvat pois työnhakijoiden joukosta kokonaan ja menettävät samalla oikeutensa työttömyysturvaan. Edellä kuvattua tilannetta voidaan pitää perustuslain kannalta varsin ongelmallisena.

Hallituksen esityksen sivulla 18 todetaan, että työnhakijaa työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä velvoittavina työllistymistä edistävinä palveluina pidettäisiin kasvupalvelukoulutusta, työvoimakoulutusta, työttömyysetuudella tuettua kotoutumiskoulutusta, työkokeilua ja kuntouttavaa työtoimintaa. Onko nyt käsillä olevalla hallituksen esityksellä tarkoitus rajoittaa muiden kuin esityksessä mainittujen TE-palvelujen käyttöä? Luettelosta on jäänyt pois esimerkiksi ryhmätoiminnot, valmennukset, omaehtoinen opiskelu ja koulutuskokeilut. Esimerkiksi kuukauden mittaiset valmennukset, jotka on koettu hyväksi väyläksi työnhakijan työllisyyden tukemiseen, ei näin tulkiten kuuluisi työllistymistä edistäviin palveluihin.

Edelleen sivulla 18 ja 24 käsiteltäessä esityksen vaikutuksia viranomaisten toimintaan todetaan, että esityksellä ei ole vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Tosiasiallisesti kuitenkin omatoimisen työnhaun käytännön toimet edellyttävät monenlaisia tarkastus- ja arviointitehtäviä: esimerkiksi työnhakijan sähköisesti ilmoittamien työnhakujen perusteella on tarkistettava, tuleeko työnhakijalle seuraamuksia työttömyysturvan osalta. Lisäksi viranomaisten tai palveluntuottajien tehtävänä on arvioida, tuleeko kunkin työnhakijan noudattaa omatoimisen työnhaun edellytyksiä vai onko työnhakija esimerkiksi henkilökohtaisen tilanteensa vuoksi vapautettu kokonaan omatoimisen työnhaun velvoitteesta. Julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annetun lakiesityksen 12 b §:n (yksityiskohtaisten perustelujen sivu 34) haettavien työmahdollisuuksien osalta todetaan, että selvästi perusteettomia työhakemuksia ei pidettäisi omatoimisen työnhakovelvoitteen mukaisena työnhakuna. Mainittu säännös on vaikeaselkoinen ja edellyttää harkintaa, mikä lisää viranomaisen tai palveluntuottajan työmäärää. Edelleen yksityiskohtaisten perustelujen sivulla 35 mainitaan, että työn-

17.8.2018

hakijalta voitaisiin edellyttää yksilöityjen työpaikkojen hakemista myös tilanteessa, jossa työnhakijan aiempi työnhaku ei ole kohdistunut oikeanlaisiin työpaikkoihin. Käytännössä mainitun säännöksen huomioiminen edellyttää kunkin työnhakijan työnhakujen tarkempaa tarkastelua ja seurantaa, mikä edelleen lisää viranomaisen tai palveluntuottajan työtä nykytilanteeseen verrattuna. Kuvatut toimet huomioon ottaen on selvää, että nyt käsillä olevalla hallituksen esityksellä tulee olemaan merkittäviä vaikutuksia viranomaisten tai palveluntuottajien toimintaan erityisesti neuvontavelvollisuuden lisääntymisen myötä. Vuoden 2018 alussa voimaan tulleen työttömyysturvan aktiivimallin hallituksen esityksessä arvioitiin, että esityksellä ei ole minkäänlaisia vaikutuksia viranomaisten toimintaan, mikä osoittautui karkeaksi virhearvioksi. Nyt käsillä olevan hallituksen esityksen kohdalla on syytä ottaa huomioon esityksen merkittävät vaikutukset viranomaisten toimintaan.

Julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annetun lakiesityksen 9 §:ssä säädetään työnhaun voimassaolon päättymisestä ja uudelleen käynnistämisestä. Lakiesityksen mainitun säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa sivulla 32 todetaan, että maakunta tai palveluntuottaja voisi 1 momentin uuden 2 kohdan mukaan edellyttää, että työnhakija antaa julkisten rekrytointipalvelujen ja osaamisen kehittämispalvelujen tarjoamisen kannalta tarpeelliset tiedot ammatillisesta osaamisestaan, työhistoriastaan, koulutuksestaan ja työkyvystään. Joissakin tilanteissa voi olla tarpeen, että maakunta tai palveluntuottaja saa nähtäväkseen esimerkiksi työ- ja koulutustodistuksia sekä työnhakijan terveydentilaa koskevia selvityksiä. Selvitysten antamatta jättäminen johtaisi työnhaun ja samalla työttömyysturva-oikeuden päättymiseen. Mikäli palveluntuottajalla olisi oikeus pyytää tietoja työnhakijan terveydentilasta, on olennaisen tärkeää varmistaa tietojen salassa pidettävyys myös palveluntuottajan toiminnassa. Viranomaisia sitoo lähtökohtaisesti salassapitovelvollisuus, mutta palveluntuottajien osalta tähän tulee kiinnittää erityistä huomiota, koska viranomaisiin sovellettavat salassapitosäännökset eivät ulotu heihin.

Saman lakiesityksen 10 §:ssä säädetään työnhakijan informoinnista. Yksityiskohtaisten perustelujen sivulla 33 mainitaan, että pykälän 1 momenttiin lisättäisiin maininta työnhakijalle annettavasta omatoimista työnhakua koskevasta ohjeistuksesta. Edelleen 10 §:ssä tarkoitetun työnhakijalle annettavan yleisen informaation yhteydessä voitaisiin 12 §:n 3 momentin perusteella edellyttää yleisesti, että työnhakija säilyttää työnhakuunsa liittyvät hakemukset, sähköpostiviestit ja muun vastaavan aineiston, joka tulee pyynnöstä esittää maakunnalle tai palveluntuottajalle. Mainitun ohjeistuksen laatiminen asiakkaalle yksiselitteiseen ja ymmärrettävään muotoon on käytännössä haasteellinen tehtävä. Koska kysymys on keskeisesti asiakkaan etuuksiin ja oikeusturvaan vaikuttavasta seikasta, ohjeistuksen on oltava asiakkaan kannalta selkeä ja ymmärrettävä. Valtakunnallisen ohjeistuksen laatimisesta on huolehdittava siten, että ohjeistus on valmiina jo lain voimaan tullessa.

11 §:ssä säädetään työnhakijan palvelutarpeen arvioinnista, jonka voi lakiesityksen mukaan tehdä maakunta tai palveluntuottaja. Mikäli palvelutarvearvion tekee markkinaehtoisesti toimiva palveluntuottaja, asiakkaiden yh-

17.8.2018

denvertaisuus ja objektiivisuus palvelutarvearvioinnissa voi vaarantua, mikäli palveluntuottajan arviota ohjaa mahdollisuus saada tätä kautta itselleen asiakkaita. Myös maakunnan ja palveluntuottajien erilainen toimintakulttuuri vaikuttaa keskeisesti työnhakijan palvelutarvearviointiin. Mikäli palvelutarvearvion tekijä jää maakuntien itse ratkaistavaksi, asiakkaiden alueellinen eriarvoisuus voi lisääntyä maakuntien erilaisten toimintatapojen myötä.

Ehdotetun 11 §:n mukaan lähtökohtaisesti työnhakijan palvelutarve arvioidaisiin työnhaun alkaessa digitaalisesti verkkopalvelussa. Mainittu lähtökohta edellyttää luotettavaa, selkeää ja helposti käytettävää tietojärjestelmää.

Lakiesityksen yksityiskohtaisten perustelujen sivulla 34 todetaan, että työllistymissuunnitelman toteutumista seurattaisiin työnhakijan itse ilmoittamien tietojen perusteella. Maakunta tai palveluntuottaja hyödyntäisi tietoja työnvälityksessä, mutta esimerkiksi työhakemuksia tai muita selvityksiä ei tarkistettaisi säännönmukaisesti. Mikäli työllistymissuunnitelman toteutumista ei säännönmukaisesti seurattaisi, omatoimisen työnhaun vaikuttavuus voi jäädä heikoksi. Toisaalta säännönmukainen seuranta lisäisi työmäärää entisestään.

12 a §:ssä säädetään omatoimisesta työnhausta. Mainitun säännöksen 2 momentissa säädetään poikkeuksista, jolloin haettavien työpaikkojen määrää alennetaan tai omatoimista työnhakua ei edellytetä lainkaan. Harkinnassa on otettava huomioon esimerkiksi alueelliset työmarkkinat sekä työnhakijan osaaminen ja työ- ja toimintakyky. Samoin harkintaa edellyttää lakiesityksen sivulla 18 mainittava varmasta työpaikasta kieltäytymisen perusteella asetettava korvaukseton määräaika. Varman työpaikan määrittely voi johtaa merkittäviin näkemuseroihin työnhakijan ja työnantajan kesken. Mainitun kaltaisia vaikeasti määriteltäviä edellytyksiä tulisi välttää etenkin, kun kyseessä oleva asian tulkinta vaikuttaa keskeisesti työnhakijan työttömyysetuuteen. Lähtökohtaisesti harkintavaltaa omatoimisessa työnhakuvalitsemisessa on kannatettava ajatus, koska se tuo joustavuutta asiakkaan tilanteen arviointiin. Toisaalta on huomioitava, että harkintavallan lisääntyminen vaikeuttaa kokonaisuuden hahmottamista ja se voi vaarantaa työnhakijoiden yhdenvertaisuuden erityisesti tilanteissa, jossa työnhakijan palvelutarpeen arvioinnissa on mukana markkinaehtoisia toimijoita. Lisäksi on huomioitava, että harkintavallan lisääntyminen merkitsee käytännössä merkittävää lisäystä viranomaisen tai palveluntuottajan työmäärään. Työmahdollisuudet vaihtelevat eri puolilla maata suuresti, mistä johtuen erityisesti alueellinen yhdenvertaisuus on vaarassa. Lisäksi tilanteiden moninaisuus voi johtaa sekavaan tilanteeseen, jossa työnhakija, maakunta tai palveluntuottaja eivät lopulta ole selvillä, millaista työnhakua kussakin tilanteessa tosiasiallisesti työnhakijalta edellytetään. Tämä tilanne voi puolestaan johtaa siihen, että viranomaisen työmäärä lisääntyy entisestään huomautusten, kaarrensien tai työssäolovelvoitteiden käsittelemisen ja muutoksenhakujen myötä.

Edelleen 12 a §:n 2 momentin perusteella omatoimista työnhakua edellyttävän työllistymissuunnitelman voisi laatia maakunnan lisäksi myös palveluntuottaja. Työttömyysturvalakia koskevan lakiehdotuksen 2 a luvun 7 §:ssä

24.8.2018

säädettäisiin pätevistä syystä jättää hakematta työtä ja kieltäytyä työstä. Yksityiskohtaisten perustelujen sivulla 38 mainitaan, että työttömyysturvalakia sovellettaessa arvion siitä, olisiko suunnitelmassa tullut edellyttää vähäisempää omatoimista työnhakua tekisi työttömyysturva-asian ratkaiseva maakunta. Jotta työnhakijalla olisi mahdollisuus saada työttömyysturvaolkeuteensa vaikuttavan työllistymissuunnitelman lainmukaisuus viranomaisen ratkaistavaksi, työnhakijalla olisi pätevä syy jättää toteuttamatta suunnitelmaansa julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annetun lain 12 a §:n 2 momentissa tarkoitetuista syistä. Edellä kuvattu kokonaisuus, jossa yksilöllisiä seikkoja sisältävän työllistymissuunnitelman voi laatia maakunta tai palveluntuottaja ja jota työnhakija kuitenkin voi jättää tietyin edellytyksin pätevistä syystä toteuttamatta, muodostaa vaikeasti hallittavan kokonaisuuden.

Julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annetun lakiesityksen yksityiskohtaisten perustelujen sivulla 35 työllistymissuunnitelmassa voitaisiin 12 b §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan edellyttää, että työnhakija hakee yksilöityä tiettyä työpaikkaa. Käytännössä yksilöidyn työpaikan hakemisen kirjaaminen työllistymissuunnitelmaan lisää viranomaisen tai palveluntuottajan työtä. Käytännössä menettely voi olla liian jäykkä ja hidas työmarkkinoiden nopeatempoisessa tilanteessa, jossa suunnitelmaan kirjattu työpaikka voi olla jo täyttynyt. Samassa säännöksessä määritellään, millaisia työnhakutoimia pidetään hyväksyttävänä omatoimiseen työhakuun. Mainitut työnhakutavat eivät ole yhteismitallisia keskenään ja niiden tulkinta voi muodostua käytännössä haasteelliseksi. Lisäksi on otettava huomioon alueelliset erot työmarkkinoissa: taantuvilla työnhakualueilla vapaina olevien työmahdollisuuksien vähäinen määrä rajoittaa käytännössä työn hakemista. Tämän seurauksena tulevat työnhakijan toiminnasta riippumattomat karenssit lamauttavine seurannaisvaikutuksineen, jotka ilmenevät työhaun vaikeutumisenä jatkossa, yksilön talouden heikentymisenä sekä sosiaalisten suhteiden huonontumisena.

Edelleen omatoimisen työhaun seurantaan koskevan 12 c §:n mukaan työnhakijan tulisi ilmoittaa omatoimisesti työhaustaan ensisijaisesti verkkopalvelussa kuukauden välein. Mainitun säännöksen 3 momentin mukaan omatoimista työnhakua ei edellyttäisi tietyin edellytyksin kyseisen viikon aikana. Käytännössä tämä edellyttänee viikkotasoista työhaun tarkastelua kuukausittaisen tarkastelujakson sijaan, mikä lisää edelleen viranomaisen tai palveluntuottajan työmäärää. Lisäksi hallituksen esityksen sivulla 36 mainitaan, että mikäli työnhakija on hakenut lakiesityksen edellyttämän määrän työpaikkoja jo esimerkiksi kahden viikon kuluessa, tarkastelujakso päättyisi tähän, jolloin alkaisi uusi tarkastelujakso. Tämä jatkuvan työhaun vaatimus merkitsisi käytännössä työnhakijan kannalta työnhakuveloitteen kiristymistä edelleen, mikä voisi johtaa työnhakijan kannalta kohtuuttomaan tilanteeseen.

Lakiesityksen yksityiskohtaisten perustelujen sivulla 38 todetaan, että nykyinen työttömyysturvalain 9 § ja 10 § kumottaisiin. Jos työnhakija jättää saapumatta työllistymissuunnitelman laatimistilaisuuteen, hänen työnhakunsa voimassaolo päättyisi. Samalla päättyisi oikeus työttömyysetuuteen. Vaikka henkilö ilmoittautuisi uudelleen työnhakijaksi, oikeus työttömyysetuuteen

24.8.2018

palautuisi 2 luvun 1 §:n perusteella kuitenkin vasta työllistymissuunnitelman laatimisesta tai tarkistamisesta lukien, ellei suunnitelman laatiminen tai tarkistaminen johtuisi maakunnasta, muusta laatimiseen tai tarkistamiseen osallistuvasta viranomaisesta tai palveluntuottajasta. Edellä kuvattu säännös jää sisällöltään niin epäselväksi, että sen perusteella on vaikea hahmottaa, milloin työnhakija tosiasiallisesti saa takaisin oikeutensa työttömyysetuuteen.

On huomioitava, että niin sanotun työttömyyden kovan ytimen hoitaminen on laaja-alainen tehtävä, jota tulee tarkastella kokonaisuutena ottaen huomioon TE-toimiston tehtävien lisäksi sosiaali- ja terveydenhoitoalan toimet asiakkaan työ- ja toimintakyvyssä. Kysymys on myös sosiaalipoliittisesta kysymyksestä, minkä vuoksi asian tehokas hoitaminen edellyttää asiakkaan kokonaisprosessin huomioimista. Tähän kuuluvat osana myös työkyvyttömyyseläkeasiat. Tämän vuoksi lakiesityksen valmistelussa tulee hyödyntää laaja-alaisesti edellä mainittuun kokonaisuuteen kuuluvat selvitykset esimerkiksi osatyökykyisten työmarkkina-asemasta.



Tiina Veijola
johtaja
Kainuun TE-toimisto



Pasi Loukasmäki
yksikön päällikkö
Kainuun ELY-keskus

JAKELU

Työ- ja elinkeinoministeriö