

Asia: VN/8915/2024

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja työnvälityspalveluiden kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Onko teillä yleistä lausuttavaa esityskokonaisuudesta?

-

1. Onko teillä yleistä lausuttavaa palveluprosessista?

Eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdään työvoimaviranomaisten menettelyä koskevia kanteluja työttömyysetuusasioiden jälkeen eniten työnhakijan palveluprosessiin kuuluvista asioista. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) ja työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023) säännösten lisäksi arvostelu on kohdistunut hallintolaissa (434/2003) määriteltyjen hyvän hallinnon perusteiden huomioon ottamiseen työnhakijan palveluprosessissa.

Ehdotettavat muutokset muuttaisivat työnhakijan palveluprosessia, jossa korostuisi nykyistä enemmän työnhakija-asiakkaiden yksilöllinen palvelu ja yksilöllisten tilanteiden ja palvelutarpeiden huomioon ottaminen.

Oikeusasiamiehen työ- ja elinkeinotoimistoilta (TE-toimisto) ja kuntien työllisyyspalveluilta kantelujen johdosta saamissa selvityksissä tuodaan usein esille em. toimijoiden rajalliset henkilöstöresurssit. Palveluprosessin uudistamisessa lähtökohtana on, että resursseja käytetään erityisesti niihin työnhakijoihin, jotka todennäköisesti hyötyvät henkilökohtaisesta palvelusta. Kun otetaan huomioon perustuslain 18 §:n 2 momentin julkiseen valtaan kohdistuva perustuslaillinen toimeksianto, pidän hyvänä sitä lähtökohtaa, että asiakkaiden palveluprosessi perustuisi vahvasti asiakkaan palvelutarpeeseen.

Pidän hyvänä, että säännöksiä, joissa määritellään työvoimaviranomaisen tehtävät, ehdotetaan muutettavaksi siten, että säännökset ovat nykyistä selkeämpiä viranomaisten velvollisuuksien osalta (esimerkiksi alkuhaastattelun järjestämistä koskeva säännös ehdotetaan muutettavaksi muotoon ”työvoimaviranomaisen on järjestettävä...”). Pidän hyvänä myös sitä, että säännöksiä muutetaan siten, että niissä on mahdollisimman vähän poikkeuksia pääsäännöstä.

2. Koetteko alkuhaastattelun järjestämisen määräajan pidentämisen viidestä arkipäivästä kymmeneen arkipäivään kannatettavana?

Oikeusasiamiehelle on tullut useita kanteluja alkuhaastattelun järjestämisestä. Useissa apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuihin on katsottu, että TE-toimisto/kunta ei ole järjestänyt alkuhaastattelua säännösten edellyttämässä ajassa. Usein alkuhaastattelun viivästyminen on johtanut siihen, että kantelijan työttömyysetuusia ei ole ryhdytty selvittämään hallintolain mukaisesti ilman aiheetonta viivytystä.

TE-toimistot/kunnat ovat kanteluihin antamissaan selvityksissä usein perustelleet asian käsittelyn viivästyminen riittämättömillä henkilöstöresursseilla, mikä on johtanut asioiden käsittelyn ruuhkautumiseen.

HE-luonnoksessa todetaan, että TEM pyysi palautetta asiakasmallin toimeenpanosta TE-toimistoissa ja työllisyyden edistämisen kuntakokeiluissa mukana olevien kuntien henkilöasiakaspalvelussa työskenteleviltä virkailijoilta. Saadun palautteen mukaan henkilöstöresurssit eivät ole riittävällä tasolla asiakaspalvelumallin täyteen toimeenpanoon.

HE-luonnoksessa viitataan lisäksi Valtiontalouden tarkastusviraston arviointiin, jossa esitettiin em. vastaava näkemys, joka perustui asiakaspalvelua tekeville virkailijoille tehtyihin kyselyihin ja haastatteluihin.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on monissa tapauksissa katsottu, ettei viranomaisen voi ruuhkautuneen työtilanteen, resurssipulan tai esimerkiksi töiden organisointiin liittyvien ongelmien vuoksi jättää huolehtimatta laissa säädetystä velvoitteistaan. Lähtökohtaisesti hyväksyttävänä syynä asioiden viipymiselle ei ole pidetty resurssien vähäisyyttä, vaan viranomaisen tulee tehokkaalla työnjohdolla, työnteon organisoinnilla ja toimintatapojen kehittämällä sekä muilla käytettävissään olevilla työnkulkua parantavilla keinoilla vaikuttaa käsittelyaikojen pitämiseen kohtuullisena.

Mainitut keinot eivät kuitenkaan aina välttämättä riitä, jolloin kysymys saattaa olla lainsäädännön viranomaisten toiminnalle asettamien vaatimusten ja viranomaisten käyttöön osoitettujen resurssien epäsuhdasta.

Edellä todettuun viitaten pidän kannatettavana alkuhaastattelun järjestämisen määräajan pidentämistä viidestä arkipäivästä kymmeneen arkipäivään ja sitä, että kymmenen arkipäivän määräaika on sitova takaraja alkuhaastattelun järjestämiselle.

3. Onko täydentävien työnhakukeskustelujen perustuminen asiakkaiden palvelutarpeeseen mielestänne tarkoituksenmukaista?

Oikeusasiamiehelle on tullut kanteluja, joihin hankituista selvityksistä on käynyt ilmi, että kantelijoille ei ole tehty täydentäviä työnhakuhaastatteluja säännöksissä edellytettyä määrää ja/tai säännöksissä edellytetyssä ajassa.

Voimassa olevassa työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 32 §:ssä on säännös työnhakukeskustelujen ja täydentävien työnhakukeskustelujen järjestämisestä. Säännös sisältää poikkeuksia järjestämisvelvollisuudesta.

Yhdyn HE-luonnoksessa esiin tuotuun arviointiin siitä, että mitä enemmän on poikkeuksia, sitä vaikeampaa on hahmottaa oikeustilaa.

HE-luonnoksessa ehdotetaan, että täydentävien työnhakukeskustelujen järjestäminen perustuisi jatkossa työnhakijan palvelutarpeeseen. Ehdotetuilla muutoksilla päästäisiin eroon lukuisista tarkkaan säännellyistä poikkeustilanteista kuitenkin siten, että työnhakijat saisivat tarvitsemansa tuen työnhakuun ja työllistymisen edellytysten paranemiseen. Muutoksilla lisättäisiin asiantuntijan harkintavaltaa ja kevennettäisiin palveluprosessia koskevaa sääntelyä.

Pidän perusteltuna HE-luonnoksessa ehdotettua nykyistä selkeämpää sääntelyä, joka perustuu asiakkaiden palvelutarpeeseen. Totean kuitenkin, että viranomaisen harkintavallan lisääntyminen voi johtaa siihen, etteivät asiakkaat tule kohdelluksi yhdenvertaisesti. Eroja kohtelussa voi olla työllisyysalueen sisällä ja erityisesti työllisyysalueiden välillä.

4. Näettekö nykyisestä muistutuskäytännöstä luopumisen ja työnhaun voimassaolon päättyminen ensimmäisestä asioinnin laiminlyönnistä kannatettavana?

Muistutus otettiin käyttöön 2.5.2022, ja sen tarkoituksena on ollut varmistua siitä, että työnhakija tietää, kuinka hänen tulee toimia työnhaussa ja mitä työttömyysetuuden saaminen häneltä edellyttää. Muistutuksella ei ole vaikutuksia työnhakijan oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Muistutus on luonteeltaan työvoimaviranomaisen neuvontaa työnhakijalle, minkä vuoksi muistutuksen antamiseen ei voi vaatia oikaisua eikä siitä anneta valituskelpoista päätöstä.

HE-luonnoksessa todetaan, että VTV:n arvioinnin mukaan TE-asiantuntijat pitävät muistutuskirjeen sisältöä vaikeatulkintaisena ja useissa tapauksissa muistutus lähetetään myöhässä tai turhaan. Asiakkaat kokevat muistutuksen vaikeaselkoiseksi, mikä on lisännyt TE-asiantuntijoiden hallinnollista työtä asiakkaiden yhteydenottojen myötä.

Muistutuksista tehdyistä kanteluista tekemäni havainnot ovat samansuuntaisia edellä selostetun kanssa:

- asiakkaat eivät ole aina ymmärtäneet muistutuksen tarkoitusta vaan ovat kokeneet ne uhkauksina;
- muistutusten sisältöä on pidetty vaikeaselkoisena;
- muistutuksessa ei ole riittävästi yksilöity, millä tavalla asiakas on laiminlyönyt velvollisuuksiaan;
- kantelijat ovat pitäneet ongelmallisena sitä, että muistutuksesta ei voi valittaa tai hakea oikaisua;
- kantelijat ovat katsoneet, että vaikka muistutus ei vielä ole aiheuttanut etuuden menetystä, se ei silti ole merkityksetön, sillä toisen samanlaisen muistutuksen jälkeen etuuden voi evätä.

Muistutukset, joita kantelijat ovat toimittaneet kantelujen liitteenä, ovat olleet sisällöltään hyvin niukkoja. Ratkaisuisiani olen todennut, että muistutus olisi paremmin täyttänyt hyvän hallinnon

vaatimukset, jos siinä olisi paremmin yksilöity, miltä osin kantelijan katsottiin laiminlyöneen velvollisuutensa (esimerkiksi työllistymissuunnitelman toteuttamisen).

Yhdyn HE-luonnoksessa esitettyyn näkemykseen siitä, että asiakkaiden tietoisuutta velvollisuuksistaan voitaisiin edistää jälkepäin tapahtuvan muistuttamisen sijasta tehokkaalla ennakkolisella informoinnilla.

Edellä todetun perusteella pidän muistutuskäytännöstä luopumista kannatettavana.

5. Koetteko työllistymissuunnitelmien sisältöjen määrittelyn olevan palveluprosessin toimivuuden kannalta oleellisia?

-

6. Koetteko asiakkaiden palveluprosessiin sisältyvien asiakastapaamisten sisältöjen määrittelyn olevan palveluprosessin toimivuuden kannalta oleellisia?

-

1. Onko teillä yleistä lausuttavaa työnhakuvelvollisuutta koskevista muutoksista?

-

2. Näettekö, että alennetun työnhakuvelvollisuuden asettamisen yhteydessä arvioitavissa seikoissa on huomioitu oleelliset tekijät?

-

3. Tukeeko työnhakuvelvollisuutta koskevan sääntelyn yksinkertaistaminen ja tietyistä poikkeuksista luopuminen työnhakuvelvollisuuden tarkoituksenmukaista asettamista?

-

4. Työnhakuvelvollisuuteen ehdotettavat muutokset tuovat tietyt asiakasryhmät (esim. osa-aikatyössä olevat sekä henkilöt, joilla on tiedossa myönteinen muutos työnhaun tilanteeseen) yleisen työnhakuvelvollisuuden alentamisen kriteerien piiriin. Näettekö tämän kannatettavana?

-

1. Onko teillä yleistä lausuttavaa työtärjouksiin tehtävistä muutoksista?

-

2. Tukeeko työtärjouksiin heti työnhaun alusta alkaen ehdotettava velvoittavuus työllistymistä ja työtärjousmenettelyn tarkoituksenmukaista toimeenpanoa?

-

3. Selkeyttääkö työtärjouksiin ehdotetut muutokset kokonaisuutena työtärjouksia koskevaa sääntelyä?

-

1. Onko teillä lausuttavaa työnhakijalle tai työvoimaviranomaiselle ehdotetusta velvollisuudesta työnhakuprofiilin laatimiseen ja julkaisemiseen palvelualueella?

-

2. Onko teillä lausuttavaa työnhakijoiden työnhakuprofiilissa olevien henkilötietojen (koulutus, työkokemus, muu osaaminen ja työtoiveet) julkaisemisvelvollisuudesta ehdotetussa muodossa julkisena tietopalveluna?

-

3. Onko teillä lausuttavaa työnhakuprofiilien tietovarantoa koskevista muutoksista?

-

4. Onko teillä muuta lausuttavaa palvelualueita tai työnhakuprofiileja koskeviin muutoksiin?

-

1. Onko teillä lausuttavaa koulutusta vailla olevia nuoria koskevista muutoksista? Erityisesti Opetushallitusta ja Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskusta pyydetään muun ohella arvioimaan esitettyjen muutosten kohderyhmien suuruutta, koska työ- ja elinkeinoministeriöllä ei ole ollut käytettävissään tähän tarvittavia tilastotietoja.

-

2. Onko teillä lausuttavaa työttömyysturvaseuraamuksia koskevista muutoksista?

-

3. Onko teillä lausuttavaa muista työttömyysturvamuutoksista?

-

1. Onko teillä lausuttavaa työllisyysvaikutusarvioihin?

-

2. Onko teillä lausuttavaa liittyen työvoimaviranomaisvaikutuksiin?

-

3. Onko teillä lausuttavaa muista vaikutusarvioista?

-

Muuta lausuttavaa?

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole käsitelty perustuslain 21 §:n säännöstä hyvän hallinnon turvaamisesta ja hyvän hallinnon takeista. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa hyvän hallinnon perusteiden toteutuminen työnhakija-asiakkaiden palveluprosessissa nousee usein esille. Koska työnhakijan palveluprosessilla on merkitystä perustuslain tarkoittaman hyvän hallinnon toteutumisessa, mielestäni säätämisyjärjestysperusteluita olisi perusteltua täydentää arviolla hyvän hallinnon perusoikeuden toteutumisesta.

Keinänen Krissu

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja
ja Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto