

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?

Hallituksen esityksessä ei ole riittävästi huomioitu osa-aikatyöntekijöiden tilannetta, jossa työnhakuvelvoitteiden kiristäminen voi olla ristiriidassa heidän työoikeudellisten velvoitteidensa kanssa. Työaikalain mukainen lisätyösuostumus edellyttää osa-aikatyöntekijöitä vastaanottamaan lisätyötä jopa lyhyelläkin varoitusaajalla, mikä käytännössä rajoittaa heidän mahdollisuuksiaan hakea ja ottaa vastaan muuta työtä. Lisäksi monien työ sopimukset sisältävät sitoumuksia, jotka velvoittavat työntekijän olemaan työnantajan käytettävissä työvoimatarpeen mukaan. Esityksessä ei myöskään ole huomioitu kahden osa-aikatyön yhteensovittamiseen liittyviä työaikahaasteita tai yritysten kilpailukieltosopimuksia, jotka voivat rajoittaa työntekijän mahdollisuuksia hakeutua muihin työtehtäviin. Näiden velvoitteiden sivuuttaminen työnhakuvelvoitteita koskevassa sääntelyssä voi asettaa osa-aikatyöntekijät kohtuuttomaan asemaan, jossa heiltä vaaditaan työnhakua, vaikka heidän tosiasiallinen käytettävyytensä työmarkkinoilla on jo sidottu heidän nykyisiin työsuhteisiinsa.

Hallituksen esitys painottaa työvoimapalveluiden tehostamista, mutta keskittyy liikaa velvoitteisiin ja sanktioihin ilman riittävää tukea. Työttömyyden taustalla on usein rakenteellisia ongelmia, kuten koulutusvajetta ja kohtaanto-ongelmia, joita pelkät kiristävät työnhakuvelvoitteet eivät ratkaise. Palveluiden tulisi huomioida työnhakijoiden yksilölliset tarpeet sekä tarjota riittävää koulutusta, osaamisen kehittämistä ja henkilökohtaista neuvontaa. Lisäksi alueelliset erot ja osatyökykyisten erityistarpeet edellyttävät paremmin mukautettuja palveluita ja eri viranomaisten tiiviimpää yhteistyötä.

Työvoimaviranomaisten harkintavallan laajentaminen edellyttää riittäviä resursseja ja koulutusta, jotta päätöksenteko säilyy johdonmukaisena eikä työttömien oikeudenmukainen ja ihmisarvoinen kohtelu vaarannu. Yksityisten palveluntuottajien roolin kasvattaminen puolestaan vaatii tiukempaa sääntelyä työnhakijoiden oikeuksien, tietosuojan ja työsuhteiden laadun varmistamiseksi. Tulee

myös ottaa huomioon TEM:in työvoimatiekartan raportti, jonka mukaan koko työmarkkinoilla avoimista työpaikoista 55 % on epätyypillisiä työsuhteita. Palvelualoilla osuus on vielä suurempi – esimerkiksi tarjoilijoiden avoimista työpaikoista 79 % on vuokratyötä, lyhyitä määräaikaishuutoja tai osa-aikaisia työsuhteita. Epätyypillisten työsuhteiden suuri osuus työmarkkinoilla aiheuttaa toimeentulon epävarmuutta ja pakottaa monet turvautumaan työttömyysturvaan. Esityksessä on avattava, millaisia avoimia työsuhteita on tällä hetkellä tarjolla suomalaisilla työmarkkinoilla. Lisäksi avoimien työsuhteiden laatutekijät on huomioitava paremmin.

Työllisyyspalveluiden tavoitteena tulisi olla laadukkaiden ja kestävien työpaikkojen turvaaminen pohjoismaisen mallin mukaisesti, jossa painotetaan tukitoimia ja reilua sääntelyä valvonnan ja sanktioiden sijaan. Samalla on varmistettava, että osa-aikatyöntekijöille asetetut työnhakuveloitteet eivät ole ristiriidassa heidän jo olemassa olevien työsopimus- ja työaikalainsäädännöllisten veloitteidensa kanssa.

1. Onko teillä yleistä lausuttavaa palveluprosessista?

Hallituksen esityksessä palveluprosessin muutos näyttäytyy ensisijaisesti työnhakijoiden veloitteiden lisäämisinä, samalla kun työvoimaviranomaisten harkintavaltaa laajennetaan ilman vastaavaa lisäresursointia. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa palveluprosessi painottuu työnhakijoiden veloitteiden valvontaan ja sanktioiden seurantaan työnhakijoiden tukemisen ja ohjaamisen sijaan. Samalla harkintavallan lisääntyminen edellyttää, että työvoimaviranomaisilla on riittävä koulutus ja asiantuntemus, jotta päätöksenteko perustuu johdonmukaiseen ja asiantuntevaan arviointiin, ei mielivaltaisiin ratkaisuihin. Mikäli resursseja ei lisätä, vaarana on epäyhtenäinen päätöksenteko, jossa työnhakijoiden kohtelu vaihtelee alueittain ja virkailijoittain.

Mikäli palveluprosessin uudistuksen ensisijaisena tavoitteena on työvoimavirkailijoiden hallinnollisen taakan keventäminen, henkilöresurssien vähentäminen ja vastuun siirtäminen työnhakijoille sanktioiden kautta ilman riittäviä tukitoimia, uudistus ei vastaa pohjoismaisen työllisyysmallin periaatteita. Työllisyyspalveluiden ensisijaisena tavoitteena tulisi olla työnhakijoiden tukeminen kestävien ja laadukkaiden työsuhteiden löytämisessä, ei pelkästään hallinnollisten veloitteiden tehostaminen.

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

Alkuhaastattelun järjestämisen määräajan pidentäminen viidestä arkipäivästä kymmeneen arkipäivään ei ole kannatettavaa, sillä se voi hidastaa työnhakijoiden työllistymistä ja viivästyttää heidän pääsyään tarvitsemiensa palveluiden piiriin. Alkuhaastattelu on työnhakuprosessin keskeinen alkuvaihe, ja sen lykkääntyminen voi lisätä työnhakijoiden epävarmuutta sekä hidastaa heidän työnhakuunsa liittyviä tukitoimia.

Hallituksen esityksen mukaan määräajan pidentämisen taustalla on se, etteivät alkuhaastattelut ole toteutuneet nykyisessä viiden arkipäivän määräajassa – tällä hetkellä vain noin 24 % alkuhaastatteluista järjestetään määräajassa. Ongelma ei kuitenkaan johdu itse määräajasta, vaan siitä, että työvoimapalveluissa ei ole riittäviä henkilöresursseja varmistamaan haastattelujen toteutumista ajallaan.

Määräajan pidentäminen ei ratkaise tätä resurssiongelmaa, vaan voi päinvastoin hidastaa työnhakijoiden palveluprosessia entisestään. Sen sijaan tulisi keskittyä työvoimapalveluiden resurssien vahvistamiseen ja toimintatapojen kehittämiseen, jotta alkuhaastattelut voidaan järjestää tehokkaasti nykyisen määräajan puitteissa.

3. Onko täydentävien työnhakukeskustelujen perustuminen asiakkaiden palvelutarpeeseen mielestänne tarkoituksenmukaista?

Täydentävien työnhakukeskustelujen perustuminen asiakkaiden palvelutarpeeseen on periaatteessa tarkoituksenmukaista, jos sillä voidaan parantaa palvelun laatua ja kohdentaa resursseja tehokkaammin niille, jotka tarvitsevat eniten tukea. PAM kuitenkin painottaa, että tämä muutos ei saa johtaa henkilöstöresurssien vähentämiseen. On suuri riski, että kun puhutaan palveluprosessin tehostamisesta, se tarkoittaa käytännössä resurssien leikkaamista, mikä voi heikentää palveluiden laatua ja saatavuutta.

Palvelutarpeen arviointi edellyttää työvoimaviranomaisilta riittävää työaikaa, mutta myös syvällistä osaamista ja asiantuntemusta. Jokaisen työnhakijan palvelutarpeet ovat yksilöllisiä, eikä niiden tunnistaminen saa jäädä pintapuolisen arvioinnin varaan. Hallituksen esityksessä tulisi korostaa nykyistä enemmän sitä, miten palvelutarpeen arvioinnin laatua ja riittävyyttä varmistetaan riittävillä henkilöstöresursseilla ja henkilöstön osaamisella, jotta jokaisen työnhakijan tilanne tunnistetaan oikea-aikaisesti ja hänet osataan ohjata tarkoituksenmukaisiin palveluihin.

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

Hallituksen esitys ehdottaa muistutusten korvaamista ennakkotiedotuksella ilman lakisääteistä veloitetta. PAM pitää tätä ongelmallisena, sillä ilman selkeää lain sääntelyä on riski, että ennakkotiedottaminen jää riittämättömäksi ja työnhakijat eivät saa ajoissa henkilökohtaista tietoa velvollisuuksistaan. Tämä voi lisätä riskiä työttömyysturvan menettämiseen esimerkiksi teknisten ongelmien vuoksi. Hallituksen oman arvion mukaan muistutus on ollut tehokas keino ehkäistä tahattomia laiminlyöntejä, kun 80 prosenttia muistutuksen saaneista työnhakijoista on sen jälkeen noudattanut työttömyysturvalain vaatimuksia. PAM katsoo, että mikäli muistutuksista luovutaan, ennakkotiedottamisesta tulee säätää laissa ja varmistaa työnhakijoiden oikeusturvan toteutuminen. Jos näin ei toimita, PAM ei kannata esitettyjä muutoksia.

PAM ei kannata työnhaun päättymistä heti ensimmäisestä laiminlyönnistä tilanteissa, joissa työnhakija jättää asioimatta työvoimaviranomaisen kanssa annetussa määräajassa tai jättää osallistumatta itse varaamaansa haastatteluun tai keskusteluun. Yksittäisestä virheestä seuraava työnhaun katkeaminen olisi kohtuuton seuraamus ja lisäksi tarpeettomasti työnhakijoiden taloudellista epävarmuutta. Lisäksi jatkuva työnhaun katkaiseminen ja uudelleen aloittaminen voi johtaa harhaanjohtaviin tilastoihin ja vaikeuttaa esimerkiksi pitkäaikaistyöttömyyden seurantaan. Epäselväksi jää myös, katsottaisiinko työnhakija tällöin uudelleen työttömäksi työnhakijaksi ja joutuisiko hän käymään uudestaan läpi samat palveluprosessit, mikä kasvattaisi sekä työnhakijoiden että viranomaisten hallinnollista taakkaa. PAM katsoo, että hallituksen esityksessä tulisi avata tarkemmin, miten työnhaun katkaiseminen vaikuttaa työttömyystilastoihin sekä palveluiden toteutumiseen. Järjestelmän tulisi olla oikeudenmukainen ja tukea aidosti työnhakijoiden työllistymistä.

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

Työllistymissuunnitelma palvelee tarkoitustaan vain, jos se aidosti tukee työnhakijan työllistymistä, tunnistaa yksilölliset tarpeet ja edistää osaamisen kehittämistä. Hallituksen ehdotuksessa korostuu kuitenkin enemmän valvonta kuin työnhakijoiden tukeminen. Esitetyt muutokset painottavat kontrollia ja veloitteita, mutta eivät tarjoa riittävästi tukea työnhaun ja osaamisen kehittämiseen. Tämä voi johtaa siihen, että suunnitelmasta tulee jäykkä kontrollikeino, joka ei huomioi yksilöllisiä tarpeita.

Työllisyysuunnitelman tulee olla oikeudenmukainen molempiin suuntiin: työnhakijalle asetettavien vaatimusten on oltava realistisia ja kohtuullisia, mutta myös työvoimaviranomaisten vastuun on oltava läpinäkyvää. On ollut tapauksia, joissa työvoimavirkailijan tekemä virhe on johtanut sanktion määräämiseen työnhakijalle, vaikka vastuu tilanteesta ei ole ollut hakijalla. Tämä on kohtuutonta ja heikentää luottamusta järjestelmään.

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

Asiakastapaamisten sisältöjen tarkka mutta joustava määrittely on tärkeää palveluprosessin toimivuuden ja asiakaslähtöisyyden kannalta. PAM korostaa, että tapaamisten tulee aidosti tukea työnhakijan yksilöllistä tilannetta, eikä niitä pidä nähdä pelkästään valvontana tai muodollisina sääntelyvaatimuksina. Tämä edellyttää riittäviä resursseja sekä selkeitä linjauksia palveluiden tavoitteista. Lisäksi hallituksen esitys ei huomioi riittävästi osatyökykyisten ja pitkäaikaistyöttömien tarpeita, kuten terveystarkastuksia, vaan painottaa liikaa teknisiä ratkaisuja ja yksityisten työnvälitysyriyten roolia. Palveluiden kehittämisessä on välttämätöntä tunnistaa työnhakijoiden erilaiset lähtökohdat ja yksilölliset palvelutarpeet pitkäaikaistyöttömyyden ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi.

1. Onko teillä yleistä lausuttavaa työnhakuvelvollisuutta koskevista muutoksista?

PAM katsoo, että työnhakuvelvoitteen kiristäminen ei aidosti edistä työnhakijoiden työllistymistä, vaan lisää hallinnollisia velvoitteita ja korostaa määrällistä työnhakua laadukkaan ja kestävä työllistymisen sijaan. Muutokset vaikuttavat erityisesti osa-aikatyöntekijöihin, joiden vaihtelevia työaikoja, nykyisen työnantajan asettamia työoikeudellisia velvoitteita sekä työhön sidonnaisuusaikoja ei ole riittävästi huomioitu. Mikäli hallitus kaikista esitetyistä faktoista huolimatta päättää kiristää osa-aikatyöntekijöiden työnhakuvelvoitetta, PAM esittää, että velvoite tulisi suhteuttaa tehtyihin työtunteihin siten, että lähes kokoaikaisesti työskenteleville asetetaan kevyempi velvoite kuin niille, joiden työaika on vähäisempi. Tämä takaisi oikeudenmukaisemman kohtelun ja huomioisi paremmin työntekijöiden todelliset mahdollisuudet hakea uutta työtä. Lisäksi työvoimaviranomaisten tulisi yhdessä muiden viranomaisten kanssa kiinnittää huomiota tilanteisiin, joissa työnantajat eivät työsopimuslain mukaisesti tarjoa lisätunteja osa-aikaisille työntekijöilleen, vaan rekrytoivat sen sijaan uutta työvoimaa.

Hallituksen esityksessä oleva oletus, jonka mukaan tiukempi työnhakuvelvoite saisi osa-aikatyöntekijät siirtymään pois työvoimapalveluista, ei vastaa todellisuutta. Osa-aikatyötä vapaaehtoisesti tekevät eivät yleensä ilmoittaudu työttömiksi eivätkä saa työttömyysturvaa. PAMin jäsenkyselyn mukaan työnantajalähtöisesti osa-aikatyötä tekevästä, jotka olisivat olleet oikeutettuja soviteltuun työttömyysturvaan, vain 35 % sai soviteltua työttömyysetuutta (PAMin jäsenkysely 2024, N=11 496). Tulokset osoittavat, että ne, jotka kykenevät tulemaan toimeen osa-aikatyöllä, eivät useinkaan ilmoittaudu työttömiksi, vaikka heillä olisi oikeus hakea soviteltua työttömyysturvaa, sillä hallinnollinen kuormitus ja valvonnan kohteena oleminen voivat toimia esteenä. Sen sijaan ne, joiden toimeentulo on riittämätön, joutuvat ilmoittautumaan työttömiksi työnhakijoiksi saadakseen taloudellista tukea.

Työnhakuvelvollisuuden tiukentaminen ei myöskään ratkaise vastentahtoisen osa-aikatyön rakenteellista ongelmaa, joka johtuu ennen kaikkea työnantajien tarjoamien työtuntien vähyydestä, ei työntekijöiden haluttomuudesta tehdä lisätunteja. PAMin mukaan työnhakuvelvollisuuden tulisi aidosti tukea työllistymistä eikä lisätä hallinnollista taakkaa tai rangaista työntekijöitä tilanteista, joihin he eivät voi vaikuttaa. Painopiste tulisi siirtää yksilölliseen työnvälitykseen, koulutukseen ja muihin työvoimapolitiittisiin toimiin, jotka vastaavat työmarkkinoiden todellisia tarpeita ja edistävät vakaiden työsuhteiden syntymistä.

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

PAM katsoo, että alennetun työnhakuvelvollisuuden arvioinnissa ei ole huomioitu kaikkia olennaisia tekijöitä riittävästi. Esityksen mukaan työvoimaviranomaiset voivat myöntää alennetun työnhakuvelvollisuuden tapauskohtaisesti huomioiden muun muassa työssäkäyntialueen, hakijan osaamisen, työkokemuksen, koulutuksen, työkyvyn sekä ammattitaitosuojan.

Osa-aikatyöntekijöiden kannalta on tärkeää, että esityksessä tuodaan selkeästi esiin tilanteet, joissa kokoaikatyötä ei ole realistisesti saatavilla esimerkiksi alueellisen työtilanteen vuoksi. Tällöin alennettua työnhakuvelvoitetta tulisi soveltaa automaattisesti. Muuten osa-aikatyötä tekevät voivat

joutua kohtuuttomaan tilanteeseen, jossa velvoite ei vastaa heidän todellisia mahdollisuuksiaan löytää kokoaikatyötä.

Alennetussa työnhakuvelvoitteessa tulee huomioida myös osa-aikatyön yhteensovittamisen käytännön haasteet, joista esityksessä ei ole riittävästi mainintoja. Esimerkiksi jos työntekijällä on jo lähes kokoaikainen (esim. 30 tuntia viikossa) osa-aikatyö, ei häneltä voida edellyttää toisen osa-aikatyön hakemista, jos se johtaisi kohtuuttoman suureen työtuntimäärään. Lisäksi kahden eri työnantajan työvuorojen yhteensovittaminen voi olla käytännössä mahdotonta työhön sidonnaisuusajkojen ja vaihtelevien työkokonaisuuksien vuoksi. Nämä tekijät myös haastavat osa-aikaisten työkykyä ja työturvallisuutta (ks. esim. TTL 2024: Monimuotoinen ansiotyö: Haaste työkyvyn tuelle ja työturvallisuudelle). Työvoimapalveluiden kehittämisessä on varmistettava, että työnhakuvelvoitteiden kiristäminen ei lisää ihmisten pahoinvointia ja heikennä heidän toiminta- ja työkykyään.

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

PAM katsoo, että työnhakuvelvollisuuden sääntelyn yksinkertaistaminen ja poikkeuksista luopuminen eivät tue veloitteen tarkoituksenmukaista asettamista, vaan voivat johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin erityisesti osa-aikatyötä tekevien kohdalla. Vaikka sääntelyn yksinkertaistaminen voi vähentää hallinnollista taakkaa työvoimapalveluissa, se ei välttämättä helpota työnhakijan asemaa. Liiallinen yksinkertaistaminen voi poistaa joustavuuden työnhakijoilta, joilla on erilaiset lähtökohdat ja tosiasialliset mahdollisuudet työllistyä. Työnhakuvelvollisuuden on huomioitava yksilölliset tilanteet ja alueelliset työmarkkinaolosuhteet, eikä osa-aikatyötä tekeville tule asettaa epärealistisia velvoitteita, joita he eivät tosiasiasa kykene täyttämään. Osa-aikatyötä tekevien aktivointia ei tule asettaa itseisarvoksi tilanteessa, jossa kokoaikatyötä ei ole riittävästi tarjolla.

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?

PAM ei kannata esitystä, jossa osa-aikatyöntekijät poistettaisiin automaattisesti alennetun työnhakuvelvollisuuden piiristä. Tämä voisi johtaa tilanteeseen, jossa osa-aikatyötä tekevät joutuisivat kohtuuttomasti hakemaan neljää työpaikkaa kuukaudessa samalla tavoin kuin täysin työttömät henkilöt. Työttömyysturvan ehdot huomioiden soviteltua päivärahaa voivat saada vain henkilöt, jotka tekevät vastentahtoisesti osa-aikatyötä. Näin heillä ei ole mahdollisuutta valita kokoaikaista työtä työmarkkinoiden rakenteen takia. Esimerkiksi palvelualoilla yli puolet työsuhteista on erilaisia epätyypillisiä työsuhteita. Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2021 majoitus- ja ravitsemisalalla alkaneista työsuhteista yli 50 prosenttia oli osa-aikaisia ja vähittäiskaupassa osa-aikaisten työsuhteiden osuus oli yli 60 prosenttia. Työnhakuvelvoitteen kiristäminen ei siis muuta tätä perustavanlaatuista tilannetta.

Osa-aikatyöntekijöiden kannalta on keskeistä, että hallituksen esityksessä tunnistetaan tilanteet, joissa kokoaikatyötä ei ole realistisesti saatavilla. Muutoin työnhakijoita veloitetaan hakemaan

työtä, jota heidän on käytännössä mahdotonta ottaa vastaan. Työnhakuvelvoitetta ei tule asettaa siten, että se voisi johtaa työaikojen kohtuuttomaan kasvuun tai tilanteisiin, joissa kahden eri työnantajan työvuorojen yhteensovittaminen on käytännössä mahdotonta vaihtelevien työaikojen ja sidonnaisuusaikojen vuoksi.

Hallituksen esityksessä mainittu ehdotus tietojärjestelmien kehittämisestä tarkempien työaikatietojen saamiseksi vaatii lisäselvitystä. Esityksessä ei täsmennetä, tarkoittaako tämä työnantajien ilmoitusvelvollisuuden laajentamista tulorekisteriin, uusia raportointivelvoitteita työnhakijoille vai jotain muuta mekanismia. Yksityisillä palvelualoilla, kuten vähittäiskaupassa ja ravintola-alalla, työsopimukseen kirjataan usein keskimääräiset viikkotunnit, jotka eivät välttämättä vastaa todellisia työtunteja. PAMin jäsenkyselyn (2024, N=11 496) mukaan suurin osa osa-aikaisista työntekijöistä tekee 21–30 tuntia viikossa, ja heistä vain 35 % saa soviteltua työttömyysetuutta.

Työaikalain mukaan osa-aikainen työntekijä voi antaa työsopimuksessaan kertaluonteisen suostumuksen lisätyöhön, mikä velvoittaa hänet vastaanottamaan sovitun säännöllisen työajan ylittävää työtä. Kieltäytyminen on mahdollista vain työvuorolistan mukaisina vapaapäivinä ja tällöinkin vain perustellusta syystä. Lisätyö on usein ennakoimatonta ja ilmoitetaan lyhyellä varoitusajalla, mikä vaikeuttaa työntekijän mahdollisuuksia ottaa vastaan työtä toiselta työnantajalta. PAM katsoo, että työsopimuksessa annettu kertaluonteinen lisätyösuostumus rinnastuu aktiiviseen työnhakuun, sillä se vaikuttaa työntekijän työmarkkina-asemaan ja mahdollisuuksiin sitoutua muuhun työhön. Vaihtoehtoisesti PAM esittää, että mahdollisuus antaa tällainen suostumus poistettaisiin työaikalaista, mikä parantaisi työntekijöiden mahdollisuuksia lisätä työaikaansa muilla keinoin ja kannustaisi työnantajia sopimaan työajoista tarkemmin todelliseen työvoimatarpeeseen perustuen.

Jotta työnhakijoita ei asetettaisi kohtuuttomiin velvoitteisiin, sääntelyssä tulisi huomioida osa-aikatyöntekijöitä sitovat velvoitteet (kuten esim. työaikalain lisätyösuostumus), työaikojen vaihtelevuus ja todelliset mahdollisuudet lisätä työaikaansa sekä työmarkkinoiden rakenteelliset realiteetit.

1. Onko teillä yleistä lausuttavaa työtarjouksiin tehtävistä muutoksista?

Hallituksen esityksen mukainen työtarjousten sääntelyn tiukentaminen voi merkittävästi lisätä työnhakijoiden velvollisuuksia, sillä työtarjousten hakeminen tulee muun työnhakuvelvoitteen lisäksi. Tämä kasvattaa hallinnollista taakkaa ja kuormittaa erityisesti työnhakijoita, joilla on jo aktiivinen työnhakuprosessi käynnissä.

Lisäksi on riski, että työtarjousten laatu heikkenee, jos niitä laaditaan automaattisesti ilman työnhakijan osaamisen ja työmarkkinatilanteen huolellista arviointia. Tämä voi johtaa siihen, että työnhakijoille tarjotaan työpaikkoja, jotka eivät vastaa heidän osaamistaan tai ovat epätyypillisiä työsuhteita, jotka eivät takaa riittävää toimeentuloa. Tämän vuoksi PAM korostaa, että työtarjousten ei tule olla velvoittavia, ja niiden on perustuttava tarkasti harkittuun työttömän

osaamiseen ja ammattiin. Lisäksi työtarjousten on taattava riittävä toimeentulo, minkä vuoksi niiden tulee koskea ainoastaan kokoaikaisia työsuhteita.

2. Tukeeko työtarjouksiin heti työnhaun alusta alkaen ehdotettava velvoittavuus työllistymistä ja työtarjousmenettelyn tarkoituksenmukaista toimeenpanoa?

PAM katsoo, että heti työnhaun alussa asetettu velvoittavuus työtarjouksissa ei tue tarkoituksenmukaista työllistymistä, ellei työnhakijan yksilöllistä tilannetta ja työmarkkinoiden todellisuutta huomioida. Velvoittavuus voi johtaa siihen, että työnhakijat hakevat työpaikkoja, joihin heillä ei ole realistisia mahdollisuuksia, mikä lisää tarpeetonta byrokratiaa sekä työnantajien hallinnollista taakkaa. Erityisesti palvelualoilla, joilla osa-aikatyö ja työvoiman tarpeen vaihtelu ovat yleisiä, työtarjousten tulee perustua realistisesti työnhakijan osaamiseen ja työmarkkinatilanteeseen.

Työtarjouksia on perusteltua lähettää jo työnhaun alkuvaiheessa, mutta ilman velvoittavuutta. Työllisyyden parantamiseksi tulisi keskittyä työmarkkinoiden rakenteellisiin ongelmiin ja työnhakijoiden osaamisen vahvistamiseen sen sijaan, että vastuuta asetetaan työntekijöille asioista, joihin he eivät voi vaikuttaa.

3. Selkeyttääkö työtarjouksiin ehdotetut muutokset kokonaisuutena työtarjouksia koskevaa sääntelyä?

PAM ei pidä työtarjouksia koskevia muutoksia selkeyttävinä, koska velvoittavuuden lisääminen ei huomioi riittävästi työnhakijoiden yksilöllisiä tilanteita. Mekaanisesti kohdennetut työtarjoukset voivat johtaa siihen, että työnhakijat velvoitetaan hakemaan työpaikkoja, jotka eivät vastaa heidän osaamistaan, toimeentulotarpeitaan tai työaikojen yhteensovittamisen edellytyksiä. Tällainen menettely lisää epäselvyyksiä ja kasvattaa riskiä perusteettomille sanktioille, mikä ei edistä kestävä työllistymistä.

Viranomaisten tehtävänä tulisi olla laadukkaiden työsuhteiden edistäminen, ei niiden heikentäminen. Jos työtarjouksia kohdennetaan ilman huolellista arviointia, järjestelmä voi alkaa ohjata työnhakijoita epävarmisiin ja huonosti palkattuihin työsuhteisiin sen sijaan, että se tukisi vakaita ja kestäviä työllistymismahdollisuuksia. Tämä ei ainoastaan heikennä työnhakijoiden asemaa, vaan voi myös vääristää työmarkkinoita ja vähentää työntekijöiden halukkuutta sitoutua työhön, jos tarjotut työpaikat eivät tarjoa riittävä toimeentuloa tai urakehitysmahdollisuuksia. Todellinen selkeys saavutettaisiin, jos työtarjousten velvoittavuus perustuisi työnhakijan tilanteeseen ja jos järjestelmä tukisi pitkäjänteisesti laadukkaiden työpaikkojen lisääntymistä työmarkkinoilla.

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

PAM katsoo, että työnhakuprofiilin laatimis- ja julkaisupakko palvelualustalla ei ole kaikilta osin tarkoituksenmukainen, ja siihen liittyy sekä työnhakijoiden oikeuksiin että työmarkkinoiden

toimivuuteen liittyviä riskejä. Profiilin laatiminen voi tukea työllistymistä, jos se toteutetaan joustavasti ja vapaaehtoisuuteen perustuen. Velvoittavuus, joka koskee kaikkia työnhakijoita ilman yksilöllistä harkintaa, voi kuitenkin aiheuttaa tarpeetonta hallinnollista taakkaa erityisesti niille, joiden työnhaku ei ole suoraviivaista tai jotka jo ovat aktiivisesti mukana työmarkkinoilla, kuten osa-aikatyötä tekevät työnhakijat.

Tietosuojan näkökulmasta velvollisuus julkaista työnhakuprofiili herättää huolia, sillä sen tiedot voivat paljastaa työnhakijan henkilöllisyyden ja altistaa hänet epätoivotuille yhteydenotoille, erityisesti pienillä paikkakunnilla, vaikka profiilit olisivatkin lähtökohtaisesti anonyymejä. Lisäksi ehdotettu järjestelmä voi johtaa siihen, että työnhakijat veloitetaan julkaisemaan tietoja, vaikka tämä ei edistäisi heidän työllistymistään. On tärkeää varmistaa, että työnhakuprofiilien laatimisvelvollisuus ei johda siihen, että työnhakijoita kohdellaan ensisijaisesti tietojärjestelmän käyttäjinä, vaan heidän palvelutarpeensa ja oikeutensa ovat etusijalla.

PAM katsoo, että työnhakuprofiilin tietojen julkaisemisen tulisi perustua ensisijaisesti työnhakijan suostumukseen, ei veloitteeseen. Työnhakijan tulisi voida päättää, kuinka laajasti hänen tietonsa ovat nähtävissä ja kenelle ne ovat saatavilla. Lisäksi järjestelmässä tulisi olla selkeämmät mekanismit sen varmistamiseksi, että työnhakijat voivat päivittää tai poistaa tietojansa ilman tarpeetonta viivettä. Lähtökohtana tulisi olla, että rekrytointi tapahtuu laadullisin perustein eikä pelkästään järjestelmään tallennettujen tietojen pohjalta.

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

PAM näkee työnhakuprofiilin tietojen julkaisemisvelvollisuudessa useita haasteita, erityisesti sen osittaisessa julkisessa saatavuudessa. Vaikka työnhakuprofiilit ovat lähtökohtaisesti anonyymejä, niiden sisältämät tiedot, kuten koulutus, työkokemus ja osaaminen, voivat epäsuorasti paljastaa työnhakijan henkilöllisyyden – varsinkin pienemmillä paikkakunnilla. Tämä voi altistaa työnhakijat epätoivotuille yhteydenotoille ja vaikuttaa heidän yksityisyyteensä, erityisesti jos työnhakija on jo osa-aikatyössä ja etsii toista osa-aikatyötä ilman, että nykyinen työnantaja tietää asiasta.

3. Onko teillä lausuttavaa työnhakuprofiilien tietovarantoa koskevista muutoksista?

PAM katsoo, että työnhakuprofiilien tietovarantoa koskevat muutokset eivät täysin turvaa työnhakijoiden tietosuojaa ja oikeuksia, ja siksi niitä tulisi tarkastella kriittisesti ennen laajaa käyttöönottoa.

Erittymisen huolestuttavaa on, että työnantajat ja henkilöstövuokrausyritykset voivat hakea ja tarkastella työnhakijoiden profiileja palvelualueella ilman työnhakijan aktiivista suostumusta. Vaikka työnhakuprofiilit ovat lähtökohtaisesti anonyymejä, niiden sisältämät tiedot voivat epäsuorasti paljastaa työnhakijan henkilöllisyyden, erityisesti pienemmillä paikkakunnilla ja erikoisaloilla. Tämä voi johtaa tilanteisiin, joissa työnhakijat altistuvat epätoivotuille yhteydenotoille.

Lisäksi vuokrafirmit ja työnvälitysyrietykset voivat käyttää tietovarannon tietoja rekrytointitarkoituksiin, mikä voi johtaa epäselviin ja jopa väärinkäyttöihin johtaviin menettelyihin. Ei ole riittävän selkeää, miten tietojen käyttöä valvotaan tai miten työnhakija voi seurata, kuka hänen tietoihinsa on päässyt käsiksi ja mihin tarkoitukseen niitä on käytetty. PAM korostaa, että työnantajien ja muiden toimijoiden pääsy työnhakuprofiileihin tulee määritellä tarkemmin ja työnhakijan oikeuksia tietosuojan suhteen on vahvistettava.

PAM pitää lisäksi ongelmallisena sitä, että työnhakijoilla ei ole täyttä määräysvaltaa tietojensa säilytykseen ja poistamiseen, vaikka heillä tulisi olla oikeus hallita työnhakuprofiilinsa näkyvyyttä ja käyttöä joustavasti. Työnhakijan tulee voida poistaa tietonsa ilman tarpeetonta viivettä, jos hän ei halua enää olla mukana palvelussa.

Näin ollen PAM esittää, että tietovarannon hallintaa ja tietojen käsittelyä tulee kehittää työnhakijoiden yksityisyyttä paremmin turvaavaksi, ja että työnhakijoille annetaan laajempi oikeus päättää omien tietojensa julkaisemisesta ja säilyttämisestä.

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

PAM haluaa korostaa osa-aikatyöntekijöiden osalta tässä lausunnossa aiemmin esiin nostettuja seikkoja, kuten työoikeudellisia velvoitteita, kilpailukieltosopimuksia sekä lähes kokoaikaisesti työskentelevien realistisia mahdollisuuksia hankkia toinen osa-aikatyö täydentämään työaikaansa. Nämä tekijät vaikeuttavat osa-aikatyöntekijöiden työnhakuprofiilin laatimisveloitteen toteuttamista ja voivat asettaa heidät kohtuuttomaan asemaan.

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.

PAM pitää nuorten koulutukseen liittyvän hakuvetoisuuden muuttamista kannatettavana, sillä koulutuksen ja siihen liittyvien hakumenettelyiden kehitys ei ole aiemmin heijastunut työttömyysturvan seuraamusjärjestelmään. On myönteistä, että koulutusveloitteen voi jatkossa täyttää myös hakemalla muihin kuin tutkintoon johtaviin koulutuksiin, sillä tämä voi tarjota nuorille joustavampia vaihtoehtoja työmarkkinoille siirtymisessä.

Lisäksi muutos voi vähentää nuorten tarvetta turvautua perustoimeentulotukeen. Aiemmin koulutukseen hakeutumismahdollisuus täyttyi vain tutkintoon johtavasta, ammatillisia valmiuksia antavasta koulutuksesta. Jos tätä edellytystä ei täyttänyt, nuori menetti helposti oikeutensa työttömyysturvaan ja joutui turvautumaan toimeentulotukeen. Toimeentulotukilain kokonaisuudistusta valmistelevalle virkamiestyöryhmän loppumuistiossa onkin todettu, että 18–24-vuotiaat ovat ylläpidettyinä toimeentulotuen saajissa.

Tällä hetkellä alle 25-vuotiaat ilman koulutusta jäävät usein toimeentulotuen varaan, mikä ei edistä pitkäjänteistä työmarkkinoille kiinnittymistä. Työttömyysturvan ehtojen muuttaminen voi auttaa ohjaamaan nuoria koulutukseen myös ei-tutkintoon johtavien opintojen kautta, mikä on erityisen hyödyllistä niille, jotka eivät vielä tiedä, mihin suuntautuisivat. Tämä voi vähentää myös opintojen keskeyttämistä ja riippuvuutta viimesijaisesta sosiaaliturvasta.

2. Onko teillä lausuttavaa työttömyysturvaseuraamuksia koskevista muutoksista?

Merkittävä muutos työnhakijan työttömyysturva-oikeuteen liittyy työvoimaviranomaisen osoittamien työpaikkojen hakemisen velvoittavuuden tiukentamiseen sekä osa-aikatyötä tekevien työnhakuvelvoitteen kiristämiseen yhdestä haettavasta työpaikasta neljään. Lisäksi laiminlyöntejä tarkasteltaisiin jatkossa erillisinä rikkomuksina: jos työnhakija jättää ilman pätevää syytä sekä hakematta hänelle osoitetun työpaikan että laiminlyö työllistymissuunnitelmaan kirjatun hakuvelvoitteen, hänelle asetetaan erillinen työttömyysturvaseuraamus kummastakin. Nykyisin tällaisesta tilanteesta seuraa vain yksi sanktio.

Muutokset tekevät seuraamusjärjestelmästä aiempaa raskaamman ja monimutkaisemman, sillä yksi laiminlyönti voi johtaa useisiin erillisiin sanktioihin. Tämä lisää epävarmuutta ja kasvattaa työttömyysturvan menettämisen riskiä ilman, että se aidosti tukee työnhakijoiden työllistymistä. Jos hallituksen tavoitteena on hallinnon yksinkertaistaminen ja sujuvoittaminen, tämä muutos vie kehitystä päinvastaiseen suuntaan, sillä työvoimavirkailijoiden on jatkossa seurattava ja valvottava työnhakijoiden toimia entistä tarkemmin.

Näin ollen PAM ehdottaa, että laiminlyöntejä ei jatkossa tarkasteltaisi erillisinä rikkomuksina, vaan järjestelmä säilyisi nykyisessä muodossaan, jossa samasta kokonaisuudesta seuraa vain yksi seuraamus. Tämä varmistaisi järjestelmän oikeudenmukaisuuden ja kohtuullisuuden ilman tarpeetonta lisäbyrokratiaa.

3. Onko teillä lausuttavaa muista työttömyysturvamuutoksista?

-

1. Onko teillä lausuttavaa työllisyysvaikutusarvioihin?

Osa-aikaisesti työskentelevien osalta työnhakuvelvoitteiden kiristämisen vaikutukset voivat olla monitahoisia. Kuten esityksessä todetaan, on perusteltua olettaa, että velvoitteiden kiristäminen voi ensisijaisesti johtaa työtuntien määrän kasvuun. Toisaalta on myös mahdollista, että tiukentuvat velvoitteet saavat osan työntekijöistä vetäytymään kokonaan työvoimapalveluista, mikä tarkoittaisi samalla työttömyysturvan menettämistä. Tämä taas ei ole toivottavaa, sillä toimeentulon heikentyessä köyhyys kasvaa, mikä voi johtaa laajempiin yhteiskunnallisiin seurauksiin. Lisäksi tällainen kehitys heikentäisi mahdollisuuksia ohjata osa-aikatyöntekijöitä kohti koko-aikaista työllistymistä, mikä olisi sekä yksilöiden että työmarkkinoiden kannalta haitallista.

Esityksessä nostetaan esille tärkeä huomio siitä, että osa-aikatyötä tekevät henkilöt ovat jo työllisiä, mikä tulee huomioida työllisyyspolitiikan tavoitteita asetettaessa. Työnhakuvelvoitteiden lisäkiristykset saattaisivat näin ollen johtaa vain marginaalisiin lisähyötyihin työmarkkinoiden kokonaisuuden kannalta ja sisältävät samalla riskin, että osa nykyisistä osa-aikatyöntekijöistä jää kokonaan työvoimapolitiikan ulkopuolelle.

2. Onko teillä lausuttavaa liittyen työvoimaviranomaisvaikutuksiin?

PAM korostaa, että työvoimaviranomaisten harkintavallan laajentaminen edellyttää riittävää resursointia, jotta palvelut voidaan toteuttaa laadukkaasti ja yhdenmukaisesti. Tämä tarkoittaa sekä riittävää henkilöstömäärää että henkilöstön osaamisen vahvistamista ja jatkuvaa koulutusta.

On erityisen tärkeää, että työvoimaviranomaiset kykenevät tunnistamaan työnhakijoiden yksilölliset tarpeet ja työmarkkina-aseman, etenkin osa-aikaisten ja epätyypillisissä työsuhteissa työskentelevien, osatyökykyisten ja pitkäaikaistyöttömien kohdalla. Riittämättömät resurssit tai puutteellinen osaaminen voivat vaarantaa päätöksenteon yhdenmukaisuuden sekä heikentää palveluiden laatua.

PAM pitää välttämättömänä, että työvoimaviranomaisten riittävä henkilöstö ja heidän jatkuva koulutuksensa turvataan, jotta voidaan taata työnhakijoiden yhdenvertainen kohtelu sekä palveluiden tasapuolisuus.

3. Onko teillä lausuttavaa muista vaikutusarvioista?

-

Muuta lausuttavaa?

PAM korostaa, että työvoimapolitiikan tavoitteena tulee olla laadukkaiden ja vakaiden työsuhteiden edistäminen, ei pelkästään työllisyysasteen nostaminen keinolla millä hyvänsä. Esityksen vaikutusarvioissa ei ole riittävästi huomioitu sitä, millaisiin työsuhteisiin työnhakijat ohjautuvat ja turvataanko näillä heidän toimeentulonsa.

Palvelualoilla suuri osa työpaikoista on epätyypillisiä, kuten osa-aikaisia tai määräaikaisia. Työllisyystoimenpiteiden ei tule johtaa siihen, että työnhakijat ohjataan entistä enemmän epävarmoin työsuhteisiin ilman aitoa mahdollisuutta vakinaiseen tai kokoaikaiseen työhön. Esimerkiksi VATT:n (Tomi Kyyrä ja Hanna Pesola, 2020) tutkimuksen mukaan ansioturvan keston lyhentäminen lyhensi kyllä työttömyysaikaa, mutta myös työttömyyden jälkeinen työsuhte jäi usein lyhyemmäksi. Tämä ei vahvista työttömien asemaa työmarkkinoilla. Työnhakijoille on tarjottava myös osaamisen kehittämistä ja etenemismahdollisuuksia työuralla.

PAM suhtautuu kriittisesti esitykseen, jossa työvoimaviranomaisille annettaisiin oikeus käsitellä työnhakijoiden tulorekisteritietoja työttömyyden pitkittymisen arvioimiseksi. Tällaisen tiedonsaantioikeuden hyöty on kyseenalainen, koska työttömyyskassat jo nykyisin valvovat tulotietoja arvioidessaan työttömyysturvaoikeutta. Erityisesti osa-aikatyöntekijöiden kohdalla tulorekisterit eivät anna riittävää kuvaa työmäärästä, käytettävyydestä tai työn vastaanottamisen mahdollisuuksista, eivätkä ne huomioi työaikalainsäädännön tai työsopimusten rajoitteita.

Myös yksityisten työnvälitysyriyten työttömien työnhakijoiden tietojen saaminen on ongelmallista. Tämä voi lisätä epätyyppillisten ja matalapalkkaisten työsuhteiden määrää sekä heikentää työnhakijoiden asemaa. Yksityisten työnvälitysyriyten toimintalogiikka saattaa johtaa nopeisiin rekrytointeihin lyhytaikaisiin ja joustaviin tehtäviin ilman aitoa mahdollisuutta vakinaistamiseen tai urakehitykseen.

Pitkällä aikavälillä esitetyt muutokset voivat heikentää työntekijöiden toimeentuloa, lisätä työmarkkinoiden polarisoitumista ja vaikeuttaa työurien jatkuvuutta. PAM vaatii, että työnhakijoiden tietosuojaa sekä oikeudenmukaista ja ihmisarvoista kohtelua vahvistetaan. Lisäksi työnvälitysyriyten oikeutta saada ja käsitellä työttömien työnhakijoiden tietoja on säädeltävä tiukasti. Näin turvataan työntekijöiden asema sekä edistetään työmarkkinoiden kestävä ja laadukasta kehitystä.

Lehtimäki Nora
Palvelualojen ammattiliitto PAM ry