

Asia: VN/698/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Yleistä lausuttavaa esitetyistä muutoksista?

Hallituksen esityksen (s. 17) mukaan työnhakijan tulisi ilmoittaa työmahdollisuuksien hakemisesta ja muusta työllistymissuunnitelman toteuttamisesta ensisijaisesti verkkopalvelussa. Esityksen mukaan työttömyysetuuden saamisen edellytysten täyttymisen seurannan kannalta keskeistä olisi verkkopalvelun käyttö.

Työnhakijat ovat sähköiseen asiointiin liittyviltä valmiuksiltaan ja mahdollisuuksiltaan erilaisessa asemassa toisiinsa verrattuna. Osa työnhakijoista ei kykene käyttämään tai heillä ei ole mahdollisuuksia käyttää sähköisiä palveluja joko ollenkaan tai kaikilta osin. Työnhakijoiden yhdenvertaisuuden vuoksi tulisi varmistua siitä, että he eivät erilaisien asiointivalmiuksiensa ja -mahdollisuuksiensa vuoksi joudu eriarvoiseen tilanteeseen asioinnissaan ja sen sujuvuudessa ottaen etenkin huomioon sen, että kysymys on heidän toimeentuloonsa ja sosiaaliturvaansa vaikuttavasta asioinnista.

Digitaalisten palvelujen kohdalla tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, että palvelut ovat toimivia ja helppokäyttöisiä siten, ettei niiden toiminnassa ilmenevät tai palvelujen käytettävyydessä olevat ongelmat aiheuta riskejä työnhakijoiden oikeuksille. Laillisuusvalvonnassa on tullut esille esimerkiksi tilanteita, joissa työnhakijat ovat kokeneet työhallinnon sähköisissä palveluissa vaikeaksi havaita työnhakijalle asetettuja velvoitteita, joiden täyttämättä jättämisestä on voinut olla vaikutuksia työttömyysetuuden keskeytyksettömälle saamiselle. On syytä kiinnittää huomiota myös siihen, että sinänsä usein perusteltu digitaalisten ja automaattisten menettelyiden käyttö ei ilman

lainsäädännön selkeää tukea sekä yksikön oikeuksia turvaavia erityisiä järjestelyitä saa johtaa myöskään päätöksenteon ja viranomaisharkinnan tosiasialliseen automatisoitumiseen.

Esityksen mukaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin (2 luku 14 §) otettaisiin säännös muistutusmenettelystä, jolla työnhakijaa muistutettaisiin hänen menettelynsä vaikutuksista työllistymiseen ja hänen oikeuteensa saada työttömyysetuutta. Kyseistä menettelyä voidaan pitää työnhakijan oikeuksien kannalta myös edellä sähköisestä asioinnista todetun kannalta perusteltuna. Muistutuksen avulla työnhakija voi saada tiedon esimerkiksi hänelle asetetun ja sähköisessä järjestelmässä hoidettavan, mutta havaitsematta jääneen veloitteen täyttämisestä. Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 62) on todettukin, että tarkoituksena olisi varmistua siitä, että työnhakija tuntee työttömyysetuuden saamiseen edellytykset esimerkiksi erehdyksestä johtuvien myöhempien etuuden tahattomien menetysten estämiseksi.

Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; taloudelliset vaikutukset?

-

Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; vaikutukset viranomaisten toimintaan (ml. resursseja koskevat asiat)?

Esityksen (s. 33) mukaan työttömyysturvaseuraamuksia koskevien valitusten määrän mahdollinen kasvu lisäisi sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan ja vakuutusosaston työmäärää. Tätä vaikutusta ei esityksen mukaan voida kuitenkaan luotettavasti arvioida tarkemmin, koska tähän vaikuttaa olennaisesti työttömien työnhakijoiden määrä ja se, millä tavoin esitetyt muutokset ohjaavat työnhakijoiden menettelyä.

Apulaisoikeuskansleri teki vuosina 2008 ja 2009 laillisuusvalvontakäynnit sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaa edeltävään sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan ja hän otti saamiensa tietojen perusteella omasta aloitteesta tutkittavaksi asioiden viipymisen lautakunnassa. Muutoksenhakuasiat olivat ruuhkautuneet lautakunnassa ja tilanne oli usean vuoden ajan apulaisoikeuskanslerin seurattavana. Hän antoi asiassa ratkaisut OKV/6/50/2008, OKV/14/50/2009, OKV/15/50/2010 ja OKV/12/50/2012. Seurannan aikana käsittelyaikojen lyhentämiseksi toteutetuilla toimenpiteillä käsittelyajat lyhenivät lautakunnassa, minkä johdosta apulaisoikeuskansleri totesi päätöksessään OKV/12/50/2012, että hän tulee jatkossa seuraamaan asiaa tarpeen mukaan muun muassa oikeuskanslerinvirastoon tehtävien kanteluiden ja ministeriöön tulosohjauksen kautta kertyvän aineiston pohjalta.

Viime vuosina asioiden viipyminen muutoksenhakulautakunnassa ei ole tullut esille oikeuskanslerille tehdyissä kanteluissa kuten esimerkiksi vuosina 2008-2011.

Työttömyysturvaetuuksilla turvataan työnhakijoiden perusoikeutta sosiaaliturvaan, minkä vuoksi asioiden viivytyksetön käsittely eri asteissa on heidän oikeuksiensa kannalta merkityksellistä. Sen vuoksi työnhakijoiden perusoikeuksien (oikeus sosiaaliturvaan, oikeusturva-oikeus) turvaamiseksi tulisi mahdolliset muutokset sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan ja vakuutus-oikeuden työhön pyrkiä mahdollisista arvioinnin hankaluuksista huolimatta arvioimaan ja myös ennakoimaan käytännössä niin, että mahdollinen valitusten lisääntyminen muutoksenhakuelimissä ei aiheuttaisi viivettä työttömyysturvaetuuksia koskevien valitusasioiden käsittelyssä.

Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; vaikutukset työllisyyteen?

-

Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; muut vaikutukset?

-

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; yleistä lausuttavaa työnhakijan palveluprosessista?

-

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa osa-aikaista työtä tekevien palveluprosessista?

-

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa koulutuksessa olevien palveluprosessista?

-

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa muistutuksesta?

Esityksen mukaan (s. 62) muistutusmenettelystä huolimatta vastuu työttömyysetuuden saamisen edellytysten täyttämistä olisi aina työnhakijalla eikä työnhaun voimassaoloon tai työttömyysturvalaissa säädettyjen edellytysten täyttämiseen vaikuttaisi se, onko työnhakijaa muistutettu hänen velvollisuuksistaan, vaikka niin olisi tullut tehdä. Esityksen mukaan (s. 18) muistutuksella ei olisi vaikutuksia työnhakijan oikeuksiin ja velvollisuuksiin eikä sen antamiseen olisi mahdollista hakea oikaisua eikä siitä tehtäisi valituskelpoista päätöstä.

Edellä todetulla tavalla muistutusmenettelyä on työnhakijan oikeuksien turvaamisen kannalta pidettävä perusteltuna uudistuksena. Muistutuksella ei esityksen perusteella olisi oikeudellisia vaikutuksia, vaan se olisi neuvontapalvelu, jolla varmistetaan, että työnhakija on tietoinen velvoitteistaan ja niiden täyttämistä. Ottaen huomioon palvelun edellä mainitun luonteen, on työnhakijoiden oikeuksien turvaamisen kannalta tärkeää, että heillä on selkeä käsitys palvelun luonteesta samoin kuin siitä, että työnhakija on kyseisestä palvelusta huolimatta ensisijaisesti itse vastuussa velvollisuuksiensa täyttämistä.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; yleistä lausuttavaa työnhakuvelvollisuudesta?

-

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa osa-aikaista työtä tekevien työnhakuvelvollisuudesta?

-

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa koulutuksessa olevien työnhakuvelvollisuudesta?

-

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa

työnhakuvelvollisuuden asettamatta jättämisestä?

-

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; muuta lausuttavaa?

Esityksen mukaan lain 3 luvussa säädettävä työnhakuvelvollisuus sisältyisi työllistymissuunnitelmaan. Esityksessä on todettu (s. 62), että suunnitelman toteuttamisella olisi jatkossa nykyistä enemmän merkitystä muun muassa työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta. Työnhakuvelvoitteen täyttäminen on työnhakijan oikeuksien kannalta keskeinen velvoite, minkä vuoksi työnhakijalla tulee olla selkeä tieto kyseisestä velvoitteestaan.

Työllistymissuunnitelman sisällöstä säädettäisiin lain 2 luvun 11 §:ssä. Kyseisessä säännöksessä ei säädettäisi yksilöidysti mainiten työnhakuvelvoitteen sisällymisestä suunnitelmaan. Työllistymissuunnitelmaa korvaavia suunnitelmia (kotoutumissuunnitelma, aktivointisuunnitelma ja monialainen työllistymissuunnitelma) koskevissa säännöksissä (laki kotoutumisen edistämisestä 14 § 1, laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta 4 § 1, laki kuntouttavasta työtoiminnasta 8 § 1) kuitenkin säädettäisiin julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annetun lain 3 luvussa tarkoitetun työnhakuvelvollisuuden sisällymisestä suunnitelmiin. Sääntelyn yhdenmukaisuuden ja selkeyden vuoksi sekä työnhakuvelvoitteen merkitys työnhakijan oikeuksiin huomioiden olisi työnhakuvelvollisuuden sisällymisestä työllistymissuunnitelmaan perusteltua säätää myös työllistymissuunnitelman sisältöä koskevassa julkisista työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain säännöksessä.

Työttömyysturvalaki; lausuttavaa työstä eroamisen perusteella asetettavasta seuraamuksesta?

-

Työttömyysturvalaki; lausuttavaa työstä kieltäytymisen perusteella asetettavasta seuraamuksesta?

-

Työttömyysturvalaki; lausuttavaa porrastetusta seuraamuksesta?

-

Työttömyysturvalaki; muuta lausuttavaa?

-

Lausuttavaa työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta?

-

Lausuttavaa muiden lakien muuttamisesta?

-

Lausuttavaa muutosten voimaantulosta ja siirtymäajan järjestelyistä?

-

Lausuttavaa suhteesta perustuslakiin ja säätämisyjärjestyksestä?

Esityksessä (s. 82) on käsitelty sen suhdetta perustuslain 121 §:ään ja siitä johtuvaan rahoitusperiaatteeseen, jonka mukaan kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Esityksen mukaan työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa rahoitusperiaatteen toteutumisesta on huolehdittu siten, että työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöstöä on siirretty kokeilukuntiin siirtyvien tehtävien suhteessa. Esityksen mukaan myös lausuttavan olevassa hallituksen esityksessä esitettyjen muutosten toimeenpanemiseksi sekä työ- ja elinkeinotoimistojen että työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevien kuntien resursseja vahvistettaisiin merkittävästi.

Esityksen vaikutuksia on käsitelty muun muassa kohdassa 4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan (s. 25-), jonka mukaan työ- ja elinkeinotoimistojen samoin kuin työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevien kuntien tehtävät lisääntyivät erityisesti työnhakijan palveluprosessiin tehtävien muutosten myötä. Muutosten aiheuttamiin vaikutuksiin nähden

rahoitusperiaatteen toteutuminen olisi syytä perustella esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa yksityiskohtaisemmin.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole erikseen käsitelty yleisesti perustuslain 21 §:n säännöstä hyvän hallinnon turvaamisesta ja hyvän hallinnon takeista. Säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään kuitenkin esitettyä muutoksenhakukieltoa (s. 84-85). Esityksen myötä työllistämissuunnitelman oikeudellinen merkitys kasvaa ja muutoksenhakukieltoa pitäisi tarkastella laajemmin myös yksilön oikeusturvan tehokkuuden ja oikea-aikaisen saamisen kannalta. Työnhakijan palveluprosessilla on laajemminkin merkitys perustuslain tarkoittaman hyvän hallinnon toteutumisessa. Sen vuoksi olisi perusteltua täydentää säätämisyjärjestysperusteluita myös laajemmalla hyvän hallinnon perusoikeuden toteutumisen arviolla.

Säätämisyjärjestysperusteluiden luonnoksessa esitetty kanta perustuslakivaliokunnan lausunnon tarpeellisuudesta (s. 88) on asianmukainen.

Muuta lausuttavaa?

-

Mustonen Marjo
Oikeuskanslerinvirasto - Oikeuskansleri