

Asia: VN/698/2021

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleistä lausuttavaa esitetyistä muutoksista?

KEHA-keskus ei pysty toteuttamaan kaikkia pohjoismaisen mallin edellyttämiä tietojärjestelmämuutoksia uuteen, kehityksessä olevaan, uuteen asiakkuudenhallintajärjestelmään tämän HE:n tavoiteaikataulun 5/2022 mukaisesti. Pohjoismaisen mallin asiointiprosessien sekä työttömyysturvan muutoksia ei enää pystytä rakentamaan siten, että ne ehdittäisiin luotettavasti testaamaan ennen täysin uuden asiakkuudenhallintajärjestelmän käyttöönottoa 5/2022. Tämä tarkoittaa, että pohjoismaisen mallin muutoksista johtuen uuden asiakkuudenhallintajärjestelmän käyttöönottoa joudutaan siirtämään tulevaisuuteen, ja pohjoismaisen mallin vaatimukset toteutettaisiin vain nykyiseen URA-järjestelmään 5/2022 alkaen. URA-järjestelmä on kuitenkin poistuva järjestelmä, ja sen kehitystyö on verrattain kallista. Näistä syistä ei ole tarkoituksenmukaista panostaa URA-järjestelmään vähimmäisvaatimuksia enempää, mikä tarkoittaa, että moni pohjoismaisen mallin toiminnallinen vaatimus toteutettaisiin tavalla, joka perustuisi enemmän virkailijatyölle ja vähemmän järjestelmäautomatiikalle. Todettakoon kuitenkin, että tämä HE ei vaikuttaisi uuden palvelualustan, Työmarkkinatorin, käyttöönottoaikatauluun.

Pohjoismaisen mallin muutokset työttömyysturvalainsäädäntöön ovat niin monimutkaisia toteuttavaksi asiakkuudenhallintajärjestelmässä, että nykyinen ns. selvityspyyntöautomatiikka jouduttaisiin purkamaan. Tämä tarkoittaisi, että aina, kun hakija ei raportoi työtarkoukseen vastaamista tai työllistymissuunnitelman noudattamista, TE-toimisto tekisi selvityspyynnön asiakkuudenhallintajärjestelmässä ns. manuaalisesti, herätteen perusteella. Järjestelmä ei siis generoisi ja lähettäisi selvityspyyntöä ilman virkailijatyötä. Vuonna 2020 automaattisia selvityspyyntöjä tallentui 60 000 kpl. Jos oletetaan, että yhden selvityspyynnön tekemiseen kuluisi virkailijalta keskimäärin 10 minuuttia, niin se tarkoittaisi työmääränä noin 10 000 tuntia (1380 työpäivää / 6 htv). On mahdollista, että nykyistä vastaavaan automatiikkaan voitaisiin päästä

myöhemmän tietojärjestelmäkehityksen myötä, mutta se edellyttää ainakin kerrytettävää kokemusta pohjoismaisen mallin sääntelyn soveltamisesta.

Esitysluonnoksen pohjana on lukuisia kansainvälisiä tutkimuksia, joiden perusteella on voitu päätellä, että tiheästi toistuvat, tavoitteelliset ja kasvokkain tapahtuvat kohtaamiset työnhakija-asiakkaan ja työnhakuun erikoistuneen asiantuntijan välillä nopeuttavat työpaikan löytymistä ja lyhentävät työttömyysjaksoja. Tarkoituksena on vahvistaa prosessia työnhaun aloituksessa ja tarjota henkilökohtaista ohjausta. Tämän lisäksi esitysluonnokseen on laadittu varsin monimutkainen ja polveileva seuranta- ja valvontajärjestelmä, jossa hyvin tarkasti mitataan asiakkaan työnhakuun liittyviä toimia ja pyritään porrastetulla seuraamusjärjestelmällä tehostamaan asiakkaan omaa toimintaa. Valitettavasti esitetyt resurssit ovat niin vaatimattomat, että käytännössä joudutaan valitsemaan, kumpi on tärkeämpi: asiantuntijan ja asiakkaan vuorovaikutukseen kuuluva uraohjauksellinen aika, jonka kertaluonteista tuloksellisuutta on mahdotonta mitata vai sittenkin asiakkaan työnhakuun liittyvien toimien seuranta, josta saadaan tarvittaessa jopa päivätasoisia dataa. Epäselväksi jää, etsitäänkö työllistymiseen ratkaisun avaimia kvalitatiivisista vai kvantitatiivisista tuloksista.

Vuodenvaihte ja kesän alku ovat ajanjaksoja, jolloin työnhakijoita ilmoittautuu noin 30 % enemmän kuin muina kuukausina. Kaikkien työnhakija-asiakkaiden alkuhaastattelu ja sitä seuraava työnhakukeskustelujen ja täydentävien työnhakukeskustelujen kolmen kuukauden mittainen intensiivijakso tarkoittavat TE-toimistojen asiantuntijoiden vuosilomien painottumista kesän loppupuolelle. Muulla tavoin ei esityksessä kerrottuja toimia voida toteuttaa aikataulussaan.

Hyvää esityksessä on painotus asiakkaan henkilökohtaiseen palveluun ja vahvassa alussa. Esitys perustuu kuitenkin määrällisiin vaatimuksiin, jolloin joitakin asiakkaita ylivalvellaan ja toisilla palvelu taas voi jäädä vajaaksi, esimerkiksi jos ensimmäisen 3 kk aikana on päästy vasta vauhtiin, niin seuraavaksi palvelua saa vasta 3 kk kuluttua. Näiden tiukkojen vaatimusten sijaan voisi vastuuta antaa asiakaspalveluhenkilökunnalle niin, että he voisivat allokoida keskusteluaikoja asiakkailleen joustavasti näiden palvelutarpeen mukaan. Lisäksi on huomattava, että vaikuttava palveluprosessi ei synny vain joka toinen viikko tapahtuvasta keskusteluhetkestä vaan väliaikakin on hyödynnettävissä. Esimerkiksi (verkko-ohjauspalvelun kautta) asiakkaalle voidaan antaa tapaamisten välille tehtäviä, jotka vievät hänen ajatteluaan ja tilannettaan eteenpäin niin, että varsinaisessa kohtaamisessa puhutaan pidemmälle pohdituista asioista.

Yleinen kommentti lakien kielestä ja käsitteistä

Saumattomien palvelupolkujen rakentaminen asiakkaille edellyttää eri hallinnonalojen tietojärjestelmien yhteentoimivuutta ja yhteisesti käsiteltävien tietojen merkityksen säilymistä muuttumattomina. Oikeusnormeihin ja säädösteikseen valituilla käsitteillä ja niistä käytettävillä termeillä on huomattava vaikutus tiedon merkityssisältöihin. Kielellä luodaan mielikuvia. Oikeuskielessä oikeat muotoilut ja tyyli edistävät kansalaisen sitoutumista lakiin. Tästä syystä

sanastotyön tulisi olla erottamaton osa säädösvalmistelun prosessia. Valmisteluvaiheessa tulisi tehdä analyysi lain kielellisten ilmaisujen parantamisesta ja laatia uudet käsitteet terminologisina periaattein edellä mainittu yhteentoimivuus erityisesti huomioiden.

Hallintolain 9 pykälän mukaan selkeä ja ymmärrettävä kielenkäyttö on edellytys asianmukaiselle palvelulle ja asian käsittelylle. Hallintomme ensisijainen tavoite on palvelulaissa määriteltyjä palveluja ja etuuksia saavan henkilön aktiivisen työnhakutoimijuuden ja yksilöllisten valintapäätösten tekemisen tukeminen sekä hänen oikeusturvansa vahvistaminen. Asiakas löytää palveluja oikeudellisesti sääntelevän lain ja palvelutuotteiden kuvaukset verkosta ja ne voidaan linkittää toisiinsa asiakkaan ohjaamiseksi. Tavoiteltavassa tilanteessa ohjaavista laeista olisi voitava johtaa ehyesti palvelujen, palveluprosessien sekä asiakirjojen nimitykset. Työnhakija-asiakas voi turvata oikeutensa ja huolehtia velvollisuuksistaan vain, jos hän ymmärtää työ- ja elinkeinoviranomaisen käyttämät ilmaisut ja viranomaisen päätöksen tai ratkaisun sisällön. Erityisesti velvoittavan tai kielteisen päätöksen tai ratkaisun hyväksyttävyyttä edellyttää, että päätös tai ratkaisu on laadittu selkeästi ja että sen perusteet ovat helposti ymmärrettävät.

Lait kuvastavat aina aikaansa. Hallituksen esityksessä tehdään merkittäviä muutoksia palvelulakiin, jonka muuttumattomina säilyvien pykälien ilmaisut ja käsitteet pohjautuvat kielellisesti ja terminologisesti vuosien 1993 ja 2002 lakeihin. Vuoden 1993 laissa työvoimatoimiston asiakkaita olivat ”yksityiset henkilöt (henkilöasiakkaat) ja työnantajat (työnantaja-asiakkaat)”. Työnvälitystoiminta oli valtion yksinoikeus ja valtio myönsi erikseen työnvälityslupia järjestöille. Vuoden 2002 laissa työnhakijalla on tarkoitettu ”työvoimahallinnon asiakaspalvelun tietojärjestelmään työnhakijaksi rekisteröityä henkilöasiakasta, joka on pitänyt työhakemuksensa voimassa.”

Voimassa olevassa laissa käytetään yleiskielistä sanaa työnhaku kahdessa eri merkityksessä. Asiakkuuden (eli asiakassuhteen) käsitettä käytetään ainoastaan lain 13 pykälässä Rekisterikohtaiset tiedot (työ- ja elinkeinotoimiston asiakkuus). Asiakkuuden käsitettä käytetään lakiesityksessä 4 kertaa: sivulla 69 (työnhakija-asiakkaan asiakkuuden siirtäminen toiselle asiakasvastuuyksikölle ja siirtämisen vaikutukset työnhakuvelvollisuuden asettamatta jättämiseen), sivulla 71 (yhteystietojen ilmoittaminen ja työ- ja elinkeinotoimiston asiakkuus) ja sivuilla 107, 152 (kokeilualan kunnan asiakkuus).

Asiakassuhteeseen ja ansiotyön hakemiseen liittyviä käsitteitä olisi lakiesityksessä täsmennettävä. Kun halutaan ilmaista, että etuja suova ja velvoitteita asettava asiakassuhde henkilön kanssa alkaa, olisi teksteissä käytettävä asiakkaan ja asiakkuuden käsitteitä. Asiakaslähtöisessä (customer orientation) ajattelussa palvelua ja palvelutilanteita tulisi käsitteellistää asiakkaan toimintana eikä palveluntuottajan organisoimana toimintana. Palvelutoiminnan keskeisin tehtävä on auttaa työnhakija-asiakasta löytämään itselleen ansiotyötä.

Lakimuutos kannattaa vielä käsitellä systemaattisesti termien ja käsitteiden osalta. Tässä lausunnossa ei voida antaa valmiita terminologisia ehdotuksia, koska se vaatii perusteellista sanastotyötä ja käsiteanalyysia.

Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; taloudelliset vaikutukset?

Taloudellisten vaikutusten osalta esityksestä puuttuvat palvelumalliuudistuksen edellyttämät nykyisiin ja tulevaan tietojärjestelmäkokonaisuuteen tehtävät muutokset sekä uusien sähköisten palvelujen hankinta ja käyttöönotto kuten esim. ajanvarausjärjestelmä, jota ilman on mahdotonta järjestää asiakkaalle alkuhaastatteluaikaa viiden vuorokauden sisällä työnhaun alkamisesta.

Tämän lisäksi tarkastelussa ei ole huomioitu noin 1200 uuden asiantuntijan työtehtävien hoitamisen edellyttämiä perustietotekniikkakustannuksia (erilaiset perustyökalujen lisenssit, käyttöoikeuksien hallinta jne.). Näistä koituu varovaisestikin arvioiden usean miljoonan euron lisäkustannukset. Lisäksi KEHA-keskukseen on palkattava esim. käyttöoikeushallintaan ja järjestelmien ylläpitotehtäviin lisähenkilöstöä tai hankittava ko. osaamista ostopalveluna.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan asiakkaalle lähetettävää muistutusta asiointiin ja työllistymissuunnitelmaan liittyvissä laiminlyöntitilanteissa. Ehdotus ei ota kantaa muistutuksen toimitustapaan, mutta käytännössä kirjallinen muistutus voidaan toimittaa suojatussa sähköpostissa niille henkilöille, jotka ovat ilmoittaneet sähköpostiosoitteensa tai paperikirjeenä postin välityksellä. Tekstiviesti asiakkaan ilmoittamaan puhelinnumeroon ei tulle kyseeseen ko. viestin rajatun tekstimäärän vuoksi. Muistutuksen toimittaminen asiakkaalle vaatii toimituskuluina TE-toimistoille ja kuntakoikeilussa oleville kunnille taloudellista lisäresurssia postimaksujen hoitamiseen.

Esityksessä on laskelmia siitä, että ensimmäisiä laiminlyönnejä tapahtuisi 174 000 kpl, laiminlyönnejä toisen kerran 43 000 kpl ja laiminlyönnejä kolmannen kerran 10 500 kpl. Jos näistä kaikista laiminlyönneistä lähetetään asiakkaalle muistutus postitse, se tarkoittaisi esityksessä olevan laskelman mukaan noin 227 500 muistutusta/vuosi. Postimaksujen osalta (noin 1 e/kirje) kyseessä olisi TE-toimistoille ja kunnille noin 227 500 euron vuotuinen lisärahoitustarve. Nykyiset hallinnon postituskustannukset ovat noin 1,3 miljoonaa euroa vuodessa, joten postituskuluihin olisi tulossa noin 18 % kasvu.

Vastaava postituskulujen kasvu olisi tiedossa myös työvoimakoulutuksessa oleville ja työttömyysetuudella tuettuna opiskeleville asiakkaalle tehtävien velvoittavien työtarjousten osalta. Tälle asiakasryhmälle tehdään tällä hetkellä työtarjouksia pääosin vasta koulutuksen loppuvaiheessa, mutta esitysluonnoksessa heille esitetään mahdollisuuksien mukaan tehtäväksi kolme työtarjousta kolmen kuukauden aikana koko koulutuksen ajan viimeistä opiskelukuukautta lukuun ottamatta.

TEMin vuositilaston mukaan vuonna 2020 työvoimakoulutuksessa oli kuukausitasolla noin 20 000 henkilöä ja vastaavasti omaehtoisia opintoja suoritti keskimäärin 34 000 henkilöä. Näiden lukujen valossa HE tarkoittaisi koulutuksessa oleville vuosittain yli 500 000 työtarjousta (ja samalla 500 000 euron lisärahoitustarvetta), vaikka laskelmissa otettaisiin huomioon se, että alle kuukauden mittaisissa työvoimakoulutuksissa tai kuukautta ennen työvoimakoulutuksen päättymistä sovelletaan HE:n 3. luvun 3§ mukaista työnhakuvelvollisuutta, ei työtarjousmenettelyä.

Työnhakukeskustelun aikana kartoitetaan mm. työnhakijan palvelutarve, työnhaun tilanne, osaamisperusteet, sekä ohjataan palveluihin ja päivitetään tarvittaessa työllistymissuunnitelma. Jos työvoimapalveluiden tarve tulee lisääntymään, niin määrärahoja palveluiden hankintaan tulee varata enemmän sekä lisätä hankintaresursseja ELY-keskuksissa.

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

Tietojärjestelmistä, uusista sähköisistä palveluista, 1200 lisähenkilön perustietotekniikkakustannuksista ja ylläpitokustannuksista on lausuttu jo kohdassa 2 (taloudelliset vaikutukset)

KEHA-keskus pitää esitettyä henkilöstöressurssien lisäystä oikeansuuntaisena, mutta palvelumalliuudistuksen kannalta riittämättömänä. Esitetty noin 1200 henkilötyövuoden lisäys tarkoittaisi laskennallisesti sitä, että yhdellä henkilöasiakkaiden palvelutyötä tekevällä asiantuntijalla olisi 185 asiakasta. Yhtä asiakasta kohti ei kuukausitasolla olisi siten aikaa edes tuntia. Asiakkaan kuuden ensimmäisen työnhakukuukauden aikana asiakastapaamisia on kahdeksan kertaa ja näistä vähintään kolme on noin tunnin mittaisia työnhakukeskusteluja. Varsinaisten asiakastapaamisten lisäksi asiantuntijoilla on runsaasti esim. työtarjouksiin, palveluihin ohjaamiseen ja työttömyysetuuteen liittyvää taustatyötä, joten ehdotetut lisähenkilötyövuodet eivät tule riittämään uudistuksen toimeenpanossa. Kaikkien asiakkaiden – myös työssäkäyvien ja esimerkiksi kuukauden sisällä opiskelunsa aloittavien - perusteellinen alkuhaastattelu, suurimpaan osaan asiakkaista kohdistuvat tiheän tapaamistahdin intensiivijaksot ja työnhakuvelvollisuuden täyttymisen seuranta edellyttävät onnistuakseen vahvempaa asiantuntijaresurssien kasvattamista.

HE-luonnoksessa pohjoismaisen mallin onnistunutta soveltamista ohjaa enemmän sääntelyn määrälliset vaatimukset asiakaspalveluprosessille sekä TE-toimistoille myönnetty henkilöstöressurssi kuin asiakaspalveluvirkailijoiden osaaminen. Asiakaspalveluosaamiselle ei ole riittävästi sijaa, mikäli virkailijakohtainen asiakasmäärä on liian suuri – mitä keskimäärin 185 asiakasta per virkailija yhä olisi. Toisin sanottuna, ohjausosaamisella ei ole niin suurta merkitystä, mikäli asiakaspalvelijalla ei ylipäänsä ole käytettävissä aikaa kohdata asiakasta merkityksellisellä tavalla.

KEHA-keskus haluaa erityisesti painottaa kahden esitysluonnoksessa määritellyn muutoksen – muistutuksen ja porrastetusti tiukkenevan työttömyysturvaseuraamusjärjestelmän – vaikutusta työmääriin ja asiantuntijaresursseihin.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan asiakkaan informoimiseksi uudenlaista neuvonnaksi määriteltyä toimintamallia, muistutusta. Sen mahdollisimman automaattiseksi toiminnoksi toteuttaminen vaatii KEHA-keskukselta asiakastietojärjestelmien suunnittelu- ja toteuttamisresursseja, jotta saadaan aikaan toimintatapa, joka ei kasvata TE-toimistojen tai kuntien asiantuntijoiden työpanosta edellyttämällä erityistä seuranta. Mikäli muistutusta ei saada toteutettua kokonaan automaattiseksi asiakkaan tekemisistä tai tekemättä jättämisistä aktivoituvaksi toiminnoksi, on TE-toimistojen ja kuntien asiantuntijoiden lähetettävä manuaalisesti aikaisemmin kohdassa 2 (taloudelliset vaikutukset) mainitun laskelman perusteella vuosittain noin 230 000 muistutusta. Osittainen automatisointi keventää käsin tehtävää työmäärää, mutta muistutustoiminto aiheuttaa silti lisätyötä ja asiantuntijan erityishuomiota jokaisen muistutuksen kirjaamisen osalta.

Muistutukset liittyvät myös porrastetusti tiukkenevaan työttömyysturvaseuraamusjärjestelmään, joka on seurannan kannalta hyvin monimutkainen eikä ainakaan ensivaiheessa automatisoitavissa monen erilaisen muuttuvan osatekijän ja erilaisten aikarajojen takia. Nyt esitetty uudistus on erittäin asiantuntijaintensiivinen ratkaisu ja edellyttää lisäresursseja, jotta se pystytään hoitamaan. Toinen vastaava lisätyötä aiheuttava uudistus on työnhakuvelvollisuuden täyttymisen seuranta, jossa kuukausitasolla seurataan asiakkaiden toimia ja tarvittaessa puututaan niihin. Myös tämän seurannan automatisointi mahdollisine seuraamuksineen on hankalaa ja edellyttää ensin kokemusta niin työnhakuvelvollisuuden määrällisestä asettamisesta kuin asiakkaiden hakuvelvollisuuden täyttämisen ilmoittamisista.

TE-toimistojen ja kuntien asiantuntijamäärien kasvu sekä palvelumalliin ja asiakastietojärjestelmään tehtävät muutokset edellyttävät lisähenkilöstöä muuhunkin kuin asiakasrajapintaan. Kasvava asiantuntija- ja työmäärä heijastuvat suoraan KEHA-keskukseen, jossa tarvitaan vastaavasti lisää asiantuntijoita varmistamaan prosessin sujuvuus niin järjestelmätasolla kuin osaamisen varmistamisen osalta.

Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; vaikutukset työllisyyteen?

Esityksessä ehdotetaan asiakkaiden haastattelujen määrän lisäämistä kolminkertaiseksi nykyiseen verrattuna. Haastattelut kohdentuisivat yhdenvertaisesti kaikkiin työttömiin työnhakijoihin, joitakin erityisiä tilanteita lukuun ottamatta. Haastattelujen tulevasta sisällöstä mainitaan, että niissä pitäisi korostua henkilökohtaisuus ja että niissä tarvitaan nykyiseen verrattuna uudenlaista osaamista. Henkilökohtaistaminen ei ulotu ehdotuksessa haastattelujen määrään, eikä sen ulottumisesta haastattelujen keston ole mainintaa. Asiantuntijaresurssia esitetään lisättäväksi kolmanneksella.

Aiempiin tutkimuksiin perustuen arvioidaan ehdotetun haastattelumallin ensimmäisen kolmen kuukauden vaikutuksen olevan vajaa 9 000 työllistymistä. Kolmen kuukauden jälkeisistä vaikutuksista ei ole tutkimusnäyttöä. Sitä, millä tavoin ja millä edellytyksillä vaikutus syntyy, ei ehdotuksesta kuvata. Nykyisen määräaikaishaastattelukäytännön kerrotaan jääneen “muodolliseksi” ja siten sen vaikutuspotentiaalin täysimääräisesti hyödyntämättä.

Esityksestä on pääteltävissä, että vaikutusten syntymiseen liittyy paljon riskejä. Kuvatun mallin toteuttaminen annetuilla resursseilla mahdollistaa vain rajatusti yksilöllistämistä, vuorovaikutteisuutta ja asiakkaan tilanteen mukaista sisällöllistä etenemistä. Vaadittu haastattelumäärä ja annetut resurssit mahdollistavat enemmänkin valmiiksi strukturoituja haastatteluja. Aika molemmin puoliseen oppimiseen ja sen kautta palvelun osuvuuteen jää vähäiseksi. Esitys viittaa siihen, että niihin, jotka pystyvät työllistymään omin avuin tai pienellä tuella, kohdentuu hyödyttömiä haastatteluja, ja toisaalta niihin, jotka hyötyisivät henkilökohtaisesta ohjauksesta, eivät sitä saa. Ehdotettu haastattelumalli vaikuttaa ehdotuksen omien premissien valossa tehottomalta ja kalliilta.

Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; muut vaikutukset?

-

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

Alkuhaastattelun järjestäminen kasvokkain on esitetty varsin ehdottomana vaatimuksena, mutta kuitenkin on listattu sitten monta poikkeamismahdollisuutta. Olisiko selkeämpää säätää, että haastattelu järjestetään olosuhteisiin ja virkailijan arvioon perustuen sopivalla tavalla paikan päällä, puhelimitse tai videoneuvotteluna? Kaikissa tapauksissa haastateltava pitää kyetä luotettavasti tunnistamaan. Painotus pitäisi olla siinä, että haastattelut tapahtuvat joustavasti työnhakijan tarpeet huomioon ottaen.

Esityksessä on tehty paljon laskelmia haastattelujen määrästä, mutta lisäksi pitäisi huomioida niiden kesto ja ennen kaikkea sisältö, johon esityksessä ei erityisemmin viitata. Keskustelujen lisäksi virkailija joutuu usein tekemään asiakasprosessiin liittyvää selvittely- ja yhteistyötä, joka pitäisi ottaa laskelmissa huomioon.

Esityksen mukaan työnhakusuunnitelmaan kirjataan määrällinen työnhakuvelvoite, joka tarkoittaa lähtökohtaisesti neljän työmahdollisuuden hakemista kuukaudessa. Määrää voidaan alentaa, jos se katsotaan tarkoituksenmukaiseksi. Voidaan olettaa, että niillä asiakkailta, joilla määrää vähennetään, on joitakin työllistymiseen liittyviä esteitä. Olisiko paikallaan rakentaa näiden välille jonkinlainen yhteys, jossa 4 paikan hakeminen vähentää tarvetta täydentäviin henkilökohtaisiin työnhakukeskusteluihin (esimerkiksi alakohtaisia ryhmäkeskusteluja sen sijaan) ja vastaavasti mitä pienempi määrällinen hakuvelvoite työllistymissuunnitelmaan on kirjattu, sen intensiivisempi asiakkaan palveluprosessi on.

Kun esitystä lähdetään konkretisoimaan, tulisi keskustelua käydä siitä, miten ammatinvalinta- ja uraohjauksen psykologiresursseja voitaisiin hyödyntää mallin toimeenpanossa.

Esitysluonnoksessa todetaan, että nykyinen työnhaun aloitus on verkkopalvelussa jaettu useaan eri osaan, koska kaikkiin kysymyksiin vastaamista yhdellä kertaa on pidetty liian raskaana. Avuksi tähän ehdotetaan työnhakijaksi ilmoittautumiseen liittyviä toimia kevennettäväksi mahdollisuuksien mukaan siten, että asiakkaalta itseltään kerättäisiin verkkopalvelussa ainoastaan keskeisimmät tiedot työnhakijan alkuhaastattelua, palvelutarpeen arviointia ja työttömyysturva-oikeuden selvittämistä varten. Näin toimitaan jo tällä hetkellä, joten jos kerättävän tiedon määrää tai tarkkuutta nykyisestä supistetaan, voidaan työttömyysturva-oikeutta selvittää vasta alkuhaastattelussa, jolloin asiakkaan etuusprosessi viivästyy vähintäänkin viikolla. Tällöin myös alkuhaastattelun luonne muuttuisi esitetystä, koska työttömyysetuuden selvittämiseen jouduttaisiin käyttämään aikaa, joka on tarkoitettu asiakkaan työllistymiseen tähtäävän palveluprosessin suunnitteluun.

Nykyisin alkuhaastattelut tehdään kahden viikon kuluessa työnhakijaksi ilmoittautumisesta pääosin puhelimitse ja tämän ensimmäisen keskustelun järjestäminen kasvokkain on poikkeus. Esitysluonnoksen mukaan alkuhaastattelu tulisi tehdä kaikille työnhakija-asiakkaille viiden arkipäivän kuluessa ensisijaisesti paikan päällä TE-toimistossa tai kunnan toimipisteessä. Kasvokkainen tapaaminen voitaisiin korvata puhelulla tai videoneuvottelulla vain poikkeustapauksessa esim. pitkän asiointimatkan, työttömyyden tiedossa olevan lyhyen keston tai työnhakijan työssäolon vuoksi. Näin ripeä alkuhaastattelu-aikataulu edellyttää uutta, määrittelyiltään varsin monimutkaista ajanvaraustoimintoa, joka mahdollistaa asiakkaalle haastatteluajan omatoimisen varaamisen sopivaan aikaan tilanteenmukaisella palvelukanavalla asiakkuudenmukaisen asiantuntijatahon eli joko TE-toimiston tai kunnan kanssa. Tämä puolestaan tarkoittaa laajamittaista työkäytäntöjen muutosta suhteessa nykyiseen malliin, jossa TE-toimiston tai kunnan asiantuntija on aktiivinen toimija, joka ottaa asiakkaaseen yhteyttä palveluprosessin käynnistämiseksi työnhaun aloituksen jälkeen. Tulevaisuudessa vastuu siirtyy enemmän asiakkaalle.

Esitysluonnoksen mukaan alkuhaastattelu järjestettäisiin kaikille työnhakijoille riippumatta siitä, onko henkilö työtön tai onko hänellä tiedossa muutosta tilanteeseensa. Nykyisin alkuhaastattelu ei järjestetä niille työnhakijoille, joille heidän tilanteensa huomioon ottaen se on ilmeisen tarpeetonta. Tällaisia tilanteita ovat jo ilmoittautumishetkellä tiedossa olevat muutokset kuten esim. varusmiespalveluksen, perhevapaan tai sovitun työllistymisen alkaminen seuraavan kolmen

kuukauden sisällä. Tehtyjen selvitysten mukaan ko. henkilöt eivät pääsääntöisesti ole työnhakija-asiakkaina ilmoittamansa muutospäivämäärän jälkeen, joten vahva panostus heidän tilanteensa selvittämiseksi ei olisi ollut tarpeen. Siksi KEHA-keskus esittää, että asiantuntijaresurssien järkevä painotus huomioiden niille asiakkaille, joilla olisi jo työnhaun alkaessa tiedossa nykymallia vastaava muutos seuraavan kuukauden sisällä ja jotka myös päättäisivät työnhakunsa siihen, riittäisi työnhakijaksi rekisteröityminen ilman alkuhaastattelua ja mahdollisuus halutessaan saada työhallinnon palveluja, mikäli kokevat ne tarpeellisiksi. Asiakkaan työnhaku päättyisi hänen etukäteen ilmoittamana päivänä ja jos asiakas haluaisi jatkaa työnhakuaan, ohjattaisiin hänet tässä vaiheessa alkuhaastatteluun.

Toinen ryhmä, jonka alkuhaastattelutarvetta tai ainakin -ajankohtaa saattaisi olla tarpeen pohtia, ovat työssä olevat asiakkaat, jotka hyvissä ajoin ennen työsuhteensa päättymistä ilmoittautuvat työnhakijoiksi. Ehdotus tarjota nykyistä paremmin palveluja töissä oleville jo ennen työttömyyden alkamista on sinänsä oikeansuuntainen, mutta tällaisella asiakkaalla voi kuitenkin olla ongelmia irrottautua työstään lähes tunniksi alkuhaastattelua varten viiden vuorokauden sisällä, vaikka keskustelu käytäisiinkin puhelimitse. Hyvin tiukat työssä olevien alkuhaastatteluehdot voivat johtaa siihen, että työnhakijat ilmoittautuvat asiakkaiksi vasta työttömyyden jo alettua.

Esityksen mukaan alkuhaastattelu tulee järjestää paikan päällä. Tämänhetkinen toimitilakonsepti ei tue asiakastapaamisten järjestämistä kasvotusten, joten tarvitaan uusia tilaratkaisuja. Nykyisessä toimintamallissa alkuhaastattelu ja käytännössä lähes kaikki muukin asiakaspalvelu hoidetaan pääsääntöisesti muilla kanavilla kuten puhelimitse, joten myös palvelupisteiden asiakaspalvelutilat on mitoitettu sen mukaisesti. Tämä malli on ollut toimiva, kunhan asiakkaan kanssa on riittävän selvästi sovittu aika, jolloin haastattelu järjestetään, jotta asiakkaalla on mahdollisuus valmistautua siihen. Esityksen laskelmien perusteella vuonna 2019 työllistämisuunnitelmia laadittiin tai päivitettiin noin 880 000 ja niistä vain noin 25 % paikan päällä, joten muutos tapaamisten määrässä tulee olemaan huomattava.

Alkuhaastattelun jälkeen asiakasta tavattaisiin tai häneen oltaisiin muulla tavoin yhteydessä kahden viikon välein yhteensä viisi kertaa. Nämä täydentävät työnhakukeskustelut koskisivat työttömiä ja työttömyysuhan alaisia työnhakijoita sekä palkkatuetussa työssä, työvoimakoulutuksessa tai kuntoutuksessa olevia sekä omaehtoisia opintoja työttömyysetuudella tuettuna opiskelevia edellyttäen, että palkkatuetun työn, työvoimakoulutuksen, kuntoutuksen tai työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun arvioitu kesto on enintään kuukausi. Näin toimittaessa lyhytkestoinen työsuhde tai palveluun osallistuminen ei keskeytä asiakasprosessia tai aloita sitä alusta. Lomautetuille täydentäviä työnhakukeskusteluja järjestettäisiin lomautuksen alkuvaiheessa vain lomautetun pyynnöstä. Vastaavasti jos työnhakija on yli kuukauden kestävässä palkkatuetussa työssä, työkokeilussa, työvoimakoulutuksessa tai kuntoutuksessa tai opiskelee omaehtoisia opintoja yli kuukauden työttömyysetuudella tuettuna, hänelle järjestettäisiin työnhakukeskustelu ja kaksi täydentävää työnhakukeskustelua vasta kuukautta ennen palkkatukijakson, työkokeilun, kuntoutuksen tai opintojen päättymistä, jolloin on luontevaa suunnitella seuraavia askeleita kohti työelämää.

Kaikille samanlaisessa tilanteessa oleville asiakkaille yhtäläinen työnhaun aloitusjakso pyrkii takaamaan palveluiden tasalaatuisuuden asuinpaikasta ja palvelutarpeista riippumatta. Samalla se kuitenkin jäykistää prosessia. Jokaisen asiakkaan kohdalla tulee siten erikseen varmistaa, mikä on hänen tilanteessaan olevalle asiakkaalle määritelty tapaamistiheys, missä vaiheessa täydentävien työnhakukeskustelujen ketjua ollaan menossa ja milloin on syytä päivittää työllistymissuunnitelmaa eli on työnhakukeskustelun vuoro. Koska osa täydentävistä työnhakukeskusteluista on mahdollista hankkia ulkopuoliselta palveluntarjoajalta, tulee lisäksi varmistaa, onko asiakas osallistunut ko. palveluun ja toisaalta myös se, paljonko ulkopuolisia palveluja asiakkaalle on jo hankittu. Samalla on otettava huomioon asiakkaan yksilöllinen palvelutarve, hänen omat toiveensa ja tavoitteensa sekä tarpeensa työnhaun tukemiseen. Vaarana on, että asiakkaita tullaan sekä yli- että alipalvelemaan, joten jo pelkästään tämä kokonaisuus edellyttää perusteellista perehdytystä ennen kuin uusi malli saadaan osaksi tehokasta toimintatapaa.

Esitysluonnos ei varsinaisesti ota kantaa näiden tapaamisten sisältöön muuten kuin yleisellä tasolla todeten, että työnvälitys on keskeisessä roolissa ja tapaamisten tarkoituksena on tukea työnhakijan työnhakua sekä arvioida sen tuloksellisuutta ja työllistymissuunnitelman toteutumista. Työnvälityspalvelujen nostaminen keskiöön on tärkeä asia, mutta se ei pelkästään riitä. KEHA-keskus katsoo, että tiheiden tapaamisten sisältöön tulisi kiinnittää erityistä huomiota, jotta täydentävistä työnhakukeskusteluista ei tule rutiiniluonteisia työnhakuvelvollisuuden valvontatapahtumia, vaan asiakkaan työllistymiseen aidosti vaikuttavia vuorovaikutustilanteita. Lisäksi KEHA-keskus katsoo, että osa asiakkaista ei hyödy tiheistä kasvokkaisista tapaamisista etenkin tilanteissa, joissa työnhakujakson tiedetään jäävän lyhyeksi. Esityksessä on todettu lomautettujen osalta, että täydentäviä työnhakukeskusteluja järjestetään vain asiakkaan pyynnöstä ja tätä samaa toimintatapaa voitaisiin käyttää myös niiden asiakkaiden kanssa, joilla työnhakujakson tiedetään jäävän lyhyeksi esim. alle kolmen kuukauden mittaiseksi.

Esityksessä todetaan, että täydentävän työnhakukeskustelun tilalla työnhakijalle voitaisiin tarjota muuta vastaavaa työnhakua tai työllistymisen edellytysten parantamista tukevaa henkilökohtaista palvelua. Lähtökohtaisesti täydentäviä työnhakukeskusteluja voitaisiin korvata ostopalveluilla vain työnhaun alkuvaiheessa ja silloinkin rajoitetusti palvelun päävastuun ollessa TE-toimistolla ja kunnalla. Jotta palvelusta vastaava taho saa riittävästi tietoa ulkopuolisen palveluntarjoajan tuottamien yksilöllisten palvelujen sisällöstä ja merkityksestä asiakkaan työnhaun etenemisessä, tarvitaan nykyistä enemmän yhteistyötä ja uudenlaiset yhteydenpidon välineet, jotta palveluntuottajan seloste asiakkaan saamasta palvelusta saadaan suoraa asiakastietojärjestelmään

Esityksen mukaan osa täydentävistä työnhakukeskusteluista voitaisiin hankkia ostopalveluna. Ongelmana on, miten yksityisten palveluntuottajien toteuttaman palvelun aikana saatava asiakastieto välittyy nykyiseen URA-asiakastietojärjestelmään, koska palveluntuottajille ei voida myöntää käyttöoikeuksia. Hallituksen esityksessä eduskunnalle työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojen käsittelyä ja palvelualustaa koskevaksi lainsäädännöksi todetaan, että uudet valtakunnalliseen asiakastietojärjestelmäkokonaisuuteen kuuluvat asiakastietojärjestelmät mahdollistavat käyttöoikeuden rajaamisen hyvinkin suppeaksi, jolloin estettä käyttöoikeuden myöntämiselle myös palveluntuottajalle ei ole. Tämä ei kuitenkaan koske vanhaa URA-järjestelmää.

Terminologiset kommentit laissa käytettyihin termeihin henkilökohtainen, työnhakija, työnhaku, työllistymissuunnitelma ja palveluprosessi sekä pykälän otsikointiin (1 luku Yleiset säännökset 3 § Määritelmät sekä 2 luku Työnhakijan palveluprosessi)

Sanaa henkilökohtainen käytetään lakiesityksessä kahdessa eri merkityksessä. Sanalle henkilökohtainen on seuraavissa lauseissa Kotimaisten kielten keskuksen sanakirjassakin mainitut synonyymiset merkitykset yksilöllinen ja määrähenkilöön nimenomaisesti kohdistuva. Sivu 4: "Tarkoituksena on, että työnhakijan työllistymissuunnitelmassa sovitaan henkilökohtaisesta työnhakuvelvoitteesta ja palveluista, kuten esimerkiksi koulutuksesta ja kuntoutuksesta. Lisäksi hallituksen ohjelmassa mainitaan, että työnhakijoiden henkilökohtaisen palvelun resurssit työ- ja elinkeinotoimistoissa turvataan." ja sivu 81: "Esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa merkityksellisiä ovat perustuslain 6 § (yhdenvertaisuus), 7 § (oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen)..."

Lain toisen luvun ensimmäisessä pykälässä (sivu 90) samoin kuin esimerkiksi sivulla 80 sanaa henkilökohtainen käytetään merkityksessä käyntiasiointi: "Henkilöasiakkaan työnhaku käynnistyy sinä päivänä, kun hän pyytää sitä sähköisesti siihen tarkoitettuun verkkopalvelussa tai henkilökohtaisesti työ- ja elinkeinotoimistossa..." Edellytyksenä matkakustannusten korvaamiselle on, että henkilökohtainen asiointi työ- ja elinkeinotoimistossa on välttämätöntä palveluprosessin etenemisen kannalta." Käyntiasiointi termi on vakiintunut ilmaisu erottamaan asiakkaan asiointi erilaisissa julkisen hallinnon asiakaspalvelupisteissä verkkopalvelussa asiointista (palvelukanavat).

Laissa määritellään työnhakija niin, että työnhakija-termi saa suppeamman merkityksen kuin työnhakija-sana yleiskielessä. Työnhakijalla tarkoitetaan laissa henkilöasiakasta, jonka työnhaku on voimassa 2 luvun 1 ja 2 §:ssä säädetyllä tavalla. Yleiskielinen sana työnhakija ei voi kuvata ainoastaan sellaista henkilöä, joka hakee ansiotyötä ja on sen lisäksi asiakas, jolle myönnetään asiakkuuteen perustuen oikeuksia ja velvollisuuksia. Siksi asiakkaaseen kannattaa laissa viitata systemaattisesti täsmällisemmällä termillä työnhakija-asiakas aina, kun on kyse työnhakijasta julkaisten palvelujen asiakkaana.

Asiakkuudella tarkoitetaan asiakkaan (kund, customer) ja palvelunantajan välistä vuorovaikutussuhdetta, joka on voimassa tietyn ajan. Henkilö, joka haluaa aloittaa asiakassuhteen työ- ja elinkeinotoimiston kanssa saadakseen työnvälityspalveluja (Luku Työnvälitys, 2 pykälä Työnvälityspalvelut) ja muita nimenomaan tätä asiakkuutta edellyttäviä, palvelutarpeensa mukaisia julkisia työllisyyspalveluja ja muita etuuksia pyytää asiakassuhteen eli asiakkuuden rekisteröimistä (hakemus työ- ja elinkeinotoimiston työnvälityspalvelun työnhakija-asiakkaaksi rekisteröimiseksi/työnhakija-asiakkaaksi ilmoittautuminen?). Henkilöstä tulee työ- ja elinkeinotoimiston työnhakija-asiakas.

Henkilön työ- ja elinkeinotoimiston työnhakuasiakkuus päättyy, kun todetaan, ettei palveluntarvetta enää ole. Asiakas voi myös kieltäytyä ottamasta vastaan palveluja tai toimia velvoitteidensa vastaisesti niin, että asiakkuuden edellytykset eivät enää täyty, jolloin asiakkuus päätetään.

Samalla, kun henkilö rekisteröidään työnvälityspalvelun työnhakija-asiakkaaksi alkaa myös hänen oma, rekisteröity toimintansa työnhakemiseksi, kun hän ilmaisee yksiselitteisesti, että hän hakee kokoaikatyötä. Asiakassuhteen alkaminen ja kokoaikaisen ansiotyön hakeminen ovat käsitteinä eri asioita ja käsitteet olisi pystyttävä kuvamaan säädöspykälissä täsmällisemmin.

Työnhaku, työn hakeminen on henkilön toimintaa ansiotyön löytämiseksi. Toiminta ei edellytä asiakkuutta viranomaisessa. Henkilöllä voi olla Työmarkkinatorilla julkaistu työnhakuprofiili ilman asiakkuutta työ- ja elinkeinotoimiston kanssa tai lakiesityksen 3 luvun Työnvälitys 4 pykälän Haettavat työmahdollisuudet mukaisesti työnhakuvelvollisuutensa täyttämiseksi olla jätettynä avoin työnhakemus potentiaaliselle työnantajalle, joka ”olisi voimassa” yhden tarkastelujakson ajan. Henkilö, joka käyttää Työmarkkinatorin tarjoamia tieto- ja neuvontapalveluja (yleinen asiakasohjaus) tai palvelua kirjautuneena, on palvelunkäyttäjä (användare, user). Palvelunkäyttäjälle ja asiakkaalle on vuonna 2017 ministeriön kasvupalvelusanastotyössä laadittu määritelmäluonnoksia, samoin kuin TE-Digin sanastotyössä, josta tässä termit ja niiden määritelmät.

palvelunkäyttäjä

palvelua (1) käyttävä tai muuten palvelutoiminnan kohteena oleva toimija

huomautus

Palvelunkäyttäjä voi toimia myös asiakkaan roolissa, mikäli palvelunantajan ja palvelunkäyttäjän välillä on asiakassuhde. Kaikki palvelunkäyttäjät eivät ole palvelunantajan asiakkaita.

asiakas

toimija, jolla on asiakassuhde palvelunantajaan

Työmarkkinatorilla on tehtävä täysin selväksi, milloin henkilö on työnhakija-asiakas (, jolla on työttömyysjaksojensa aikana oikeuksia ja velvollisuuksia luova asiakassuhde viranomaisen ja nimetyn organisaation kanssa) ja milloin hänellä tällaista asiakassuhdetta (asiakkuutta) ei ole.

Työllistymissuunnitelman määritelmä on kovin yleinen. Työnhakija kannattaa tarkentaa työnhakija-asiakkaaksi ja kuvata tarkemmin mitä suunnitelmassa koskee. TE-digin sanastotyössä on laadittu tämä määritelmäluonnos.

palvelusuunnitelma, jossa työllisyysasiantuntija ja työnhakija-asiakas sopivat yhdessä asiakkaan työllistymistavoitteet sekä työnhakua (1) ja työllistymistä tukevat työllisyyspalvelut ja muut työllistymistä edistävät toimet

Mikä vaikutus työnhakuvelvoitteiden yksilöllisellä määrittelyllä työllistymissuunnitelmassa on asiakirjan oikeudelliseen luonteeseen? Työllistymissuunnitelma on nyt luonteeltaan oikeus, mutta sitä laadita jokaisen asiakkaan kanssa. Lakiesityksessä suunnitelma muuttuu luonteeltaan velvoitteeksi. Jos asiakirja on asiakkaan oikeuksien ja velvoitteiden kannalta huomattavan merkityksellinen ja velvoittava, onko sen yläkäsite sopimusasiakirja (avtal, agreement)? Sopimuksella tarkoitetaan asiakirjaa, jossa määritetään sovitun asian sisältö ja ehdot osapuolia sitovasti. Työnhakuvelvollisuus ja muut velvoitteet eivät saisi jäädä asiakkaalle epäselväksi. Työllistymissuunnitelman käsitteellistäminen sopimukseksi sekä vahvistaisi asiakirjan asiakaslähtöistä luonnetta molempia osapuolia velvoittavana että vähentäisi tulkintaa työllistymissuunnitelmasta vain työllisyydenhoidon asiakirjana, joka tehdään vain, jos se on tarkoituksenmukaista.

Lakiesityksessä kuvataan myös, miten työllistymissuunnitelmaa tulee aika ajoin tarkistaa – esimerkiksi 2 luku 8 ja 9 §. Tarkistaminen toimintana ei kuvaa lakiesityksen keskeisimpiä tavoitteita. Kappaleeseen 4.1.2. Työnhakukeskustelut ja täydentävät työnhakukeskustelut on kirjoitettu, että ”Työnhakukeskustelussa ja täydentävissä työnhakukeskusteluissa tuettaisiin työnhakijan työnhakua sekä arvioitaisiin sen tuloksellisuutta ja työllistymissuunnitelman toteutumista.” Vuorovaikutusta työnhakija-asiakkaan kanssa kuvaavampi ilmaisu olisi, että suunnitelman toteutumista arvioidaan. Arvioinnilla (evaluating, assessment) tarkoitetaan tarkastelun kohteena olevan tiedon analysointia ja tulkitsemista ja niiden pohjalta tehtävää kohteen arvottamista.

työnhakija-asiakkaan työllistymissuunnitelman arviointi

toiminta, jossa asiantuntija arvioi yhteistyössä työnhakija-asiakkaan kanssa sitä, miten aikaisemmin asetetut työnhakuun ja palvelutarpeeseen liittyvät tavoitteet ovat toteutuneet

Vaihtoehtoinen työllistymissuunnitelman määritelmä, joka alleviivaa sen luonnetta sopimuksena ja palvelu- ja työnhakuohjauksen keskeisimpänä työnhakija-asiakkaan asiakirjana olisi lakiesityksenkin 2 luvun 11 pykälän mukaisesti

työllistymissuunnitelma

työnhakija-asiakkaan ja työ- ja elinkeinotoimiston/(organisaation, joka vastaa asiakkuudesta) yhdessä laatima ja hyväksymä sopimusasiakirja ansiotyön hakemisesta ja asiakkaan tarvitsemista palveluista

Huomautus

Asiakirjassa kuvataan työnhakija-asiakkaan työnhaun tavoitteet, palvelutarpeen mukaiset palvelut ja suunnitelman toteutumisen arviointi

Luvun 2 pykälässä 5 kuvataan, miten työ- ja elinkeinotoimiston edellytetään järjestävän työnhakija-asiakkaan palveluohjaus. Nimeämisessä olisi tarkoituksenmukaista painottaa paremmin lainsäädännön keskeisimpiä muutosperusteita: työnhakuun kannustamista ja asiakkaan yksilöllisen työnhakuneuvonnan ja -ohjauksen lisäämistä.

TEM:in ja STM:n yhteisessä Sosiaali-, terveys- sekä työ- ja elinkeinoalojen yhteisten palvelujen sanastossa on vuonna 2020 määritelty termi palveluohjaus. Palveluohjaus on asiantuntijan antamaa ohjausta, jonka tarkoituksena on varmistaa, että asiakas saa palvelutarvettaan vastaavat palvelut. Työnhaun ohjaus on ohjausta, joka keskittyy ensisijaisesti asiakkaan itsenäisen työnhaun neuvontaan ja -ohjaukseen. Siten luku voitaisiin otsikoida Palvelu- ja työnhaun ohjaus. Esityksessä tähän haluttuun palveluntuottajan toimintamuutokseen viitataan jo pääasiällisen sisällön esittelyn toisessa kappaleessa: "Työttömien työnhakua ja ohjaamista palvelutarpeen mukaisesti palveluihin tuettaisiin siten, että työ- ja elinkeinotoimisto tai työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana oleva kunta tapaisi työnhakijan työnhakukeskustelussa työttömyyden alkuvaiheessa kahden viikon välein."

Monimerkityksisiä ilmauksia ei tulisi säännöksissä käyttää. Lakiesityksessä työnhaku-sanaa käytetään kahdessa eri merkityksessä. Ensiksi työnhaulla tarkoitetaan yleisesti ja ensisijaisesti työnhakijan toimintaa ansiotyön löytämiseksi. Toiseksi työnhaku-termillä kuvataan jotain, jonka henkilöasiakas käynnistää ja jossa hänet rekisteröidään työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmään, jolla on voimassaolo ja joka edellyttää henkilöasiakkaalta tietynlaista toimintaa sekä johon liittyy asiakkaan ja viranomaisen oikeuksia ja velvollisuuksia (2 luku Työnhakijan palveluprosessi 1, 2 ja 3 § työnhaun käynnistäminen, työnhaun voimassaolon päättyminen, työnhaun käynnistäminen uudelleen)

Esityksen kappaleessa 1.1. Tausta kirjoitetaan, että "Hallitus linjasi, että työnhaun tukemiseksi ja palveluihin ohjaamiseksi työttömien palvelutarpeen arviointia kehitettäisiin ja työnhaun tukea lisättäisiin siten, että työttömät kohdattaisiin työnhaun alkuvaiheessa kahden viikon välein." tarkoittaen "Hallitus linjasi, että työnhaun tukemiseksi ja palveluihin ohjaamiseksi työttömien palvelutarpeen arviointia kehitettäisiin ja työnhaun tukea lisättäisiin siten, että työttömät kohdattaisiin työnhakuasiakkuuden alkuvaiheessa kahden viikon välein."

Työ- ja elinkeinotoimistoon työnhakija-asiakkaaksi rekisteröitynyt henkilö voi käyttää ja valita hänelle sopivimpia yksityisiä rekrytointipalveluja ja -kanavia ennen asiakassuhteen alkamista ja asiakkuutensa aikana ja työllistyä ilman julkista työnhakupalvelua tai laatia ja julkaista Työmarkkinatorilla työnhakuprofiilinsa jo ennen asiakassuhteen alkamista. Miten henkilö siis tulkitsee sellaisen viestin (lausunnon), jossa kerrotaan, että työnhaku ei enää ole voimassa?

Käsitteitä työnhaun käynnistäminen, työnhaun voimassaolon päättyminen ja työnhaun käynnistäminen uudelleen käytetään samanlaisissa merkityksissä kuin nykyistä lakia edeltäneessä laissa julkisista työllisyyspalveluista (1295/2002, 6. pykälä) käsitettä työhakemus. Laissa kuvataan, kuinka työhakemuksen voimassaolo alkaa ja miksi ja miten sen voimassaolo päättyy sekä kuinka hakemuksen voimassaoloajan (ajanjakso, jolloin hakemus ei ole ollut voimassa) päättyttyä sen voi uudelleen saada voimaan.

Ominaisuus voimassaolo (ajanjakso, jona tietty asia tai tilanne on voimassa) voi olla käsitepiirteensä eli kuvata sellaisia käsitteitä kuin asiakassuhde (asiakkuus), työhakemus, työllistymissuunnitelma (sopimus) tai työnhakuprofiili (julkaistu työnhakuasiakirja). Työnhaku henkilön toimintana voi alkaa ja päättyä, mutta se ei voi olla voimassa. Jos työnhakija-asiakkaan työ- ja elinkeinotoimiston työnvälityspalvelun asiakkuus päättyy, voi hänen työnhakunsa jatkua lakiesityksen pykälän 3 luvun 4 § Haettavat työmahdollisuudet kohdissa 5 ja 6 esitetyillä tavoilla.

Käsitteellisesti olisi tarkennettava, onko voimassaolossa kysymys työnvälityspalvelun työnhakija-asiakkuuden voimassaolosta vai työ- ja elinkeinotoimistoon jätetyn työhakemuksen voimassaolosta.

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

Esitysluonnoksessa ehdotettu osa-aikaista työtä tekevien palveluprosessin periaate tukee tämän työnhakijaryhmän työllistymistä koko-aikatyöhön. Alkuhaastattelu järjestetään kaikille työnhakijoille, myös osa-aikaista työtä tekeville. Lisäksi heille järjestettäisiin työnhakukeskustelu kolmen kuukauden välein lähtökohtaisesti paikan päällä TE-toimistossa tai kunnan toimitiloissa, vaikka osa-aikatyötä tekevät eivät ole julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettuja työttömiä. Tämä koskee myös osa-aikaisesti lomautettuja.

KEHA-keskus katsoo, että osa-aikatyötä tekevien alkuhaastattelut ja sitä seuraavat työnhakukeskustelut voisivat asiakkaan tilanteen mukaan olla joko TE-toimistossa tai kunnan toimitiloissa tai ne voitaisiin hoitaa joko videoneuvotteluin tai puhelimitse. Näin siksi, että kaikki tapaamiset tulee tila- ja asiantuntijaresurssien takia sopia jo edellisessä kohtaamisessa (so. alkuhaastattelussa sovitaan ensimmäisen työnhakukeskustelun ajankohta kolmen kuukauden päähän). Osa-aikatyössä, mahdollisesti jopa tarvittaessa töihin kutsuttavana saattaa olla hankala järjestää töitä siten, että pääsee TE-toimistoon sovittuun tapaamiseen mahdollisesti hyvinkin kauas työpaikasta. Puhelinhaastattelu on todennäköisesti helpompi järjestää.

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

Työnhakijan palveluprosessiin osallistuminen olisi jatkossa työnhakijaa työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä velvoittavaa myös työnhakijan ollessa työvoimakoulutuksessa tai opiskellessa työttömyysetuudella tuettuna. Tätä KEHA-keskus pitää loogisena ja asiakkuusprosessia yhdenmukaistavana uudistuksena. Käytännössä koulutuksessa jo olevalle työnhakijalle ei tarjota muita kuin opintoja tukevia palveluja, koska lähtökohtana on koulutuksen avulla parantaa työllistettävyyttä. Tälle asiakasryhmälle työnhakukeskustelu ja täydentäviä työnhakukeskusteluja on tarpeen järjestää vasta koulutuksen loppuvaiheessa, jolloin voidaan ottaa huomioon opintojen avulla hankittu uusi osaaminen.

Alle kuukauden mittaisissa työvoimakoulutuksissa ja omaehtoisissa opiskeluissa palveluprosessi ei keskeydy lyhytkestoisien koulutuksen takia, vaan asiakkaalle pyritään järjestämään työnhakukeskustelut ja täydentävät työnhakukeskustelut säännöllisin väliajoin kuten muillekin työnhakija-asiakkaille.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa muistutuksesta?

4.1.5 Muistutus, s. 18: "Muistutuksella ei olisi vaikutusta työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta eikä muistutuksen antaminen edellyttäisi, että työnhakijan menettelyä on pidettävä työvoimapolitiittisesti arvioituna moitittavana. Muistutuksen tarkoituksena olisi varmistua siitä, että työnhakija tietää, kuinka hänen tulee toimia työnhaussa ja mitä työttömyysetuuden saaminen häneltä edellyttää."

On ristiriitaista, että asiakasta muistutettaisiin hänen toimittuaan moitittavasti ilman, että moitittavuutta arvioitaisiin.

14 § s. 62: "Tarkoituksena olisi varmistua siitä, että työnhakija tuntee tältä osin työttömyysetuuden saamisen edellytykset esimerkiksi erehdyksestä johtuvien myöhempien etuuden tahattomien menetysten estämiseksi. Vastuu edellytysten täyttämisestä olisi kuitenkin aina työnhakijalla itsellään, eikä työnhaun voimassaoloon tai työttömyysturvalaissa säädettyjen edellytysten täyttymiseen vaikuttaisi esimerkiksi se, että työnhakijaa ei ole muistutettu aiemmin, vaikka näin olisi tämän pykälän perusteella tullut toimia."

On ristiriitaista, että muistuttamisen tarkoituksena on saada varmuus asiakkaan ymmärryksestä, jota ei kuitenkaan viime kädessä tarvita.

Onko tarkoitus, että asiakasta muistutetaan joka kerta 14 § listaamien tapahtumien osalta riippumatta asiakkaan aiemmista muistutuksista, moitittavasta menettelystä tai voimassa olevasta työttömyysturvalausunnosta? Muistuttaminen voidaan automatisoida asiakkuudenhallintajärjestelmässä vain kategorisella, yksinkertaisella käsittelysäännöllä (esim. aina muistutetaan riippumatta em. tekijöistä). Jos muistuttaminen automatisoidaan, täytyy HE:n huomioida muistuttamisesta syntyvät viestintäkulut (e-kirjeet tms.). Jos taas muistuttamista ei automatisoida, täytyy HE:ssä huomioida TE-toimistoille ja kuntakokeiluille syntyvät työvoimakulut (muistutuksiin liittyvistä resursseista ja kustannuksista on erikseen lausuttu kohdissa 2 [taloudelliset vaikutukset] ja 3 [vaikutukset viranomaisten toimintaan]).

On odotettavissa, että runsas muistuttaminen vähentänee myöhempiä työttömyysturvaseurauksia. Tämä olisi inhimillisesti hyvää kehitystä, mutta voisi kasvattaa julkisia menoja niin muistuttamisen kuin työttömyysetuuksien kustannusten myötä.

Kuuluisiko muistutus paremminkin työttömyysturvain puolelle?

Jo lausuttujen asioiden lisäksi KEHA-keskus painottaa, että nyt ehdotettu muistutustapa on monimutkainen sekä asiantuntijan työn, järjestelmän että asiakkaan kannalta. Palvelumallin taustajajärjestelmän vuorovaikutuksellisista lähtökohdista tarkasteltuna on asiakaslähtöistä esittää, että ensimmäisestä rikkeestä ei synny työttömyysetuuteen vaikuttavia seuraamuksia, vaan asiakasta ainoastaan muistutetaan virheellisestä toiminnasta. Sen sijaan on hankalampi saada asiakas ymmärtämään, että 12 kuukauden sisällä tapahtunut, mahdollisesti edellisen työttömyysjakson aikana muistutuksella kuitattu unohdus tai laiminlyönti pitääkin yllättäen selvittää uuden rikkeen yhteydessä etenkin, kun mahdollisten selvitettävien toimien kirjo on hyvin laaja.

Terminologinen kommentti muistutuksesta

Muistutus (päämäärä, reminder) olisi uusi asiakasohjauksen asiakirja, jonka oikeusvaikutus olisi samanlainen kuin myöhemmässä kommentissa mainitulla työnhaun ohjausasiakirjalla tiedote. Täsmällisempi termi auttaisi käytännön kielenkäytössä kohdentamaan tämän muistutuksen siihen asiaan, johon se liittyy ja erottamaan muista viranomaisten lähettämistä muistutuksista.

työnhakuasiakkuuden muistutus

työnhaun ohjausasiakirja, jossa työ- ja elinkeinotoimisto muistuttaa työnhakija-asiakasta hänen toimintansa vaikutuksista työllistymiseen ja oikeuteen saada työttömyysetuutta

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

Vuonna 2020 henkilöasiakkaan Oma asiointi -verkkopalvelun kautta tuli yli 350 000 asiakkaan omaa ilmoitusta suunnitelmien toteuttamisesta ja yli 160 000 ilmoitusta työtarjoukseen vastaamisesta. Näistä osa on ollut asiantuntijan tarkistusta vaativia ilmoituksia, mutta tätä määrällistä tietoa ei valitettavasti pystytä asiakastietojärjestelmästä saamaan. KEHA-keskuksen tarkastelun mukaan etenkin suunnitelman seurannasta aiheutuvat käsittelyä odottavat työjonot järjestelmässä ovat TE-toimistoissa nykyisellään valtavan pitkät. Verkkopalvelun lisäksi asiakkaat ilmoittivat suunnitelman toteuttamisesta sekä työtarjouksen tuloksista myös muita kanavia pitkin, kuten puhelimitse, sähköpostitse ja käyntien yhteydessä.

Suunnitelmien toteuttamisen tarkastelujakso on nykyisin kolme kuukautta, joten työnhakuvelvollisuuden kuukausittainen ilmoitusvelvollisuus arviolta kolminkertaistaa ilmoitusten määrän noin miljoonaan ilmoitukseen vuodessa. Osa näistä ilmoituksista tulee olemaan sellaisia, jotka aiheuttavat menettelyn osalta 12 kuukauden taannehtivan tarkastelun ja sen pohjalta tehtävän arvioinnin selvityspyynnön antamisesta ja työttömyysturvaprosessin aloittamisesta. Työttömyysturvan seuraamuskäsittelyn ehtojen monimutkaisuuden vuoksi KEHA-keskuksen näkemys on, että lain tullessa voimaan arvion työttömyysturvaprosessin aloittamisesta voivat tehdä vain asiantuntijat automaattisen arvioinnin sijaan. Automaatiota voidaan toteuttaa siinä vaiheessa, kun olemme saaneet kokemusta menettelyjen aukottomasta kirjaamisesta järjestelmään sekä 12 kuukauden tarkastelujakson toteutumisesta.

Työnhakuvelvollisuuden ja työtarjouksen yhteys on erittäin haastava. Kun työnhaku olisi kestänyt kuusi kuukautta ja työnhakukeskustelu työllistymissuunnitelman laatimisineen ja työnhakuvelvoitteen määrittelyineen käyty läpi, velvoittaisi TE-toimiston tai kunnan antama työtarjous työnhakijaa hakemaan ko. työpaikkaa, mikäli hän haluaisi työttömyysetuuden jatkuvan. Työtarjous ei kuitenkaan olisi velvoittava, jos asiakas jo olisi ilmoittanut täyttäneensä sovitun työnhakuvelvollisuutensa kyseisellä tarkastelujaksolla. Tämä aiheuttaa seurannan kannalta monimutkaisen varmistusprosessin, koska jokaisen työtarjouksen velvoittavuus tulisi erikseen tarkastella suhteessa asiakkaan tarkastelujaksolla jo tekemiin työnhakuvelvollisuuden täyttämisiin.

Terminologinen kommentti työnhakuvelvollisuudesta ja sitä käsitteellisesti määrittelevästä työmahdollisuudesta ja pykälän otsikoinnista

Kolmannen luvun pykälässä 4 Haettavat työmahdollisuudet otetaan hyvin huomioon toimialalla tapahtuneet muutokset ja ennakoidaan tulevia muutoksia sekä tunnistetaan hyvin muuttuneet tavat työn hakemisessa, mutta eri momenteissa kuvattu asiakkaan toiminta erilaisia työnhakukanavia

käyttäen vaatii vielä täsmentämistä. Perustelutekstissä on huomioitu hyvin työnhakija-asiakkaan oman arvioinnin merkitys siitä, millaista ansiotyötä hän voisi hakea työnhakuvelvollisuuden täyttääkseen. Yhtä tärkeää on, että hän osaisi kuvata, millaista työnhakukanavaa hän käyttäisi toiminnassaan.

Pykälään on kirjoitettu uusi käsite, työmahdollisuus. Filosofisena terminä mahdollisuus viittaa johonkin, joka voi tapahtua. Edellä on jo määritelty työnhaku henkilön toiminnaksi, jonka tavoitteena on ansiotyön löytäminen. Ansiotyö tarkoittaa työtä, jota henkilö tekee tulonsaantitarkoituksessa joko palkansaajana (saa palkkatuloa) työsuhteessa tai yrittäjänä (saa työkorvausta) toimeksiantosuhteessa.

Työmahdollisuus-käsitettä käytetään lakiesityksessä eri merkityksissä, eikä lukijalle ole selvää, milloin merkitys muuttuu. Käsitteeseen viitataan kolmannessa ja neljännessä pykälässä, mutta käsitteen merkitys tuntuu olevan näissä pykälissä erilainen. Esimerkiksi sivulla 61 todetaan, että ”Työhaun tukeminen voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että työnhakijaa neuvottaisiin työhakemusten tekemisessä ja hänelle esiteltäisiin työmahdollisuuksia, joita hän voisi hakea”, tarkoittaen avoimia työpaikkoja? Neljännen pykälän perusteella työmahdollisuus ei kuitenkaan käsitteenä rinnastu esim. avoimeen työpaikkaan, vaan pykälässä luetellut työmahdollisuudet ovat keinoja tai menetelmiä ansiotyön löytämiseksi tai tekemiseksi. Tarkoitetaanko esimerkiksi lauseessa ”tarkastelujaksolla haettavien työmahdollisuuksien määrää voidaan alentaa” käsitteellä ansiotyötä ja työpaikkojen määrää vai viittaako valittu käsite tässä lauseessa kaikkiin pykälän momenteissa mainittujen menetelmien määrän alentamista?

Lakiesityksessä käytetään vakiintuneita ilmaisuja työpaikka ja avoin työpaikka esimerkiksi 3 luvun 2 § Työnvälitys ”työ- ja elinkeinotoimisto esittelee työnantajalle tämän kanssa sovitulla tavalla työnhakijoita, jotka ovat sopivia avoimeen työpaikkaan” ja ”Työ- ja elinkeinotoimisto ohjaa työnhakijaa hakemaan hänelle sopivia työpaikkoja.” Nämä työpaikat voivat siis olla jompaakumpaa edellä mainittua tuloa tuottavia.

Esityksessä on haluttu löytää yhteinen yläkäsite erilaisille keinoille tai menetelmille, joilla työnhakija-asiakas voi täyttää työnhakuvelvollisuutensa. Tämän yläkäsitteen nimitykseksi on valittu ”työmahdollisuus”. Jos tällaista yläkäsitettä halutaan käyttää, se olisi hyvä myös määritellä ja sen jälkeen tarkistaa, että käsitettä käytetään yksiselitteisesti. On myös ongelmallista, että käsitteen yhteydessä käytetään läpi koko esityksen verbiä ”hakea”. Jos työmahdollisuudella tarkoitetaan erilaisia menetelmiä ansiotyön löytämiseksi, niin ”työmahdollisuuksien hakeminen” kuulostaa oudolta. Rekrytointikontekstissa hakeminen on vakiintunut tarkoittamaan työhakemuksen lähettämistä eikä sovi esimerkiksi silloin, kun työnhakija julkaisee esittelyn itsestään. Olisi hyvä etsiä tilalle sopivampia ilmaisuja. Joissain pykälän kohdissa teosanoina toimivat paremmin etsiä tai pyytää (lisätyötä jo työsuhteessa työskentelevänä).

Työmahdollisuus -käsitteestä olisi syytä tehdä käsiteanalyysi. Onko sen käyttöönottamiselle jokin erityinen peruste? Sitä sisällöllisesti määrittelevässä pykälässä luetellaan hyvin erilaisia työhakuvellisuuden täyttäviä tapoja ja työnhakukanavia etsiä ansiotyötä sekä hakea avointa, siis julkisessa haussa olevaa yksilöitävissä olevaa työpaikkaa. Pykälän otsikkona ”Työnhakuvellisuuden täyttävä toiminta” kuvaisi täsmällisemmin pykälän sisältöä eli sitä, millainen työnhakija-asiakkaan tavoitteellinen toiminta tulkitaan tässä laissa hyväksyttäväksi tavaksi/menetelmäksi etsiä ansiotyötä.

Pykälän 2 momentissa esitetään myös, että: ”Työnhakijalle voitaisiin tarjota haettavaksi yksilöityjä työpaikkoja. Näiden työpaikkojen hakeminen velvoittaisi tietyn edellytyksin työnhakijaa työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä.” Jos kehotus työ- ja elinkeinotoimiston esittämien yksilöityjen työpaikkojen velvoittavasta hakemisesta säilyy esityksessä, tulisi tämän asiakirjan (työtarjous) nimeämistä arvioida.

Yleiskielessä ja rekrytointikontekstissa työtarjous tarkoittaa työnantajan työnhakijalle tekemää yksilöityä tarjousta työstä. Työhakemus on yksilöidyn työpaikan (jobb, job) saamiseksi tehtävä hakemus. Tarjousta seuraa tarjouksen hyväksyminen ja sen jälkeen työsopimus. Työnvälittäjän lähettämä asiakirja ei ole työtarjous ja se tulisi nimetä toisin virhetulkintojen välttämiseksi.

Esityksessä todetaan, että välitettäväksi ilmoitetun työpaikan hakeminen voi olla joissain tilanteissa velvoittavaa. Työ- ja elinkeinotoimiston tekemä ’työtarjous’ on siis työttömyysturvan valvontaviranomaisen esittämä kehotus. Kehotus on viranomaisen esittämä velvoite, jonka tarkoituksena on saada toimija noudattamaan säännöksiä. Kehotus edeltää säännösten noudattamatta jättämisestä seuraavaa hallinnollista pakkokeinoa.

Työ- ja elinkeinotoimisto velvoittaa työnhakija-asiakkaansa hakemaan yksilöityä, työ- ja elinkeinotoimistoon ilmoitettua avointa työpaikkaa. Mitä termiä asiakirjasta käytetään silloin, kun yksilöidyn työpaikan hakeminen ei ole velvoittavaa eikä se siis ole hallinnollista pakkokeinoa edeltävä kehotus, vaan työnhaun ohjausta ja neuvontaa?

Asiakirjojen yhteinen yläkäsite voisi olla työnhaun ohjausasiakirja. Käytettävät termit ja määritelmät voisivat siten olla:

työnhakukehotus (jobsökningsanmodan, request to apply for a vacancy)

työnhaun ohjausasiakirja, jossa työ- ja elinkeinotoimisto velvoittaa työnhakija-asiakkaan hakemaan yksilöityä, työnantajalta työ- ja elinkeinotoimistoon välitettäväksi annettua avointa työpaikkaa

tiedote soveltuvasta työpaikasta (meddelande om lämplig jobb, announcement about a suitable job)

työhaun ohjausasiakirja, jossa työ- ja elinkeinotoimisto tiedottaa yksilöidysti työnhakija-asiakkaalleen soveltuvasta, työnantajalta työ- ja elinkeinotoimistoon välitettäväksi annetusta avoimesta työpaikasta

Pykälän perusteluissa todetaan, että ”Avoimeksi ilmoitettujen työpaikkojen hakemisen lisäksi pykälän 1 kohdassa tarkoitettuna työnhakuna pidettäisiin ainakin avoimen työhakemuksen jättämistä potentiaaliselle työnantajalle sekä muita suoria yhteydenottoja työnantajiin.” Avoin työhakemus on markkinointikirje eikä se kohdistu yksilöitävissä olevaan työhön organisaatiossa, jolla voidaan olettaa olevan kohdassa määritelty vähimmäiskesto.

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

Osa-aikaista työtä tekevien työnhakuvelvollisuus olisi yhden työllistymissuunnitelmaan sisällytetyn työmahdollisuuden hakeminen kolmen kuukauden tarkastelujakson aikana. KEHA-keskuksen arvion mukaan tämä on riittävä määrä, joskin mitä vähemmän laissa on asiakkaan palvelutilanteesta johtuvia määrällisiä tai aikataulullisia poikkeuksia, sitä helpompi asiantuntijoita on ohjeistaa ja sitä varmemmin asiakkaat saavat tasalaatuista palvelua.

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

Johdonmukaisuuden ja yksinkertaisuuden vuoksi olisi parempi, että kaikkia koulutuksessa olevia koskisi määrällinen, omaehtoinen työnhakuvelvollisuus, eikä koulutuksessa olevien työnvälityspalvelu perustuisi TE-toimiston tekemiin yksilöllisiin työtarjouksiin. Hakuvelvoite voisi olla alennettu, kuten osa-aikatyötä tekevilläkin.

Esitysluonnoksen mukaan määrällinen työnhakuvelvollisuus ei koskisi yli kuukauden kestävässä työvoimakoulutuksessa olevia tai työttömyysetuudella tuettuna opiskelevia. Tämä on perusteltua, koska nämä työnhakijat pyrkivät parantamaan työllistymisedellytyksiään osallistumalla koulutukseen ja hankkimalla siten sitä osaamista, mitä työmarkkinoilla kaivataan. Työnhakuvelvollisuuden sijaan tällaisen asiakkaan työllistymissuunnitelma sisältäisi opintojen ajalle kolmen kuukauden tarkastelujaksot, joiden aikana TE-toimiston tai kunnan tulee tarjota työnhakijalle haettavaksi kolmea yksilöityä koulutusalaan liittyvää ja koulutusta tukevaa työpaikkaa. Työpaikkojen tulee olla sellaisia, joista työnhakija ei TE-toimistolla tai kunnalla olevien tietojen mukaan voi kieltäytyä työttömyysturvalain 2 a luvun 4 §:n 3 momentin tai 5–8 §:n perusteella menettämättä työttömyysetuuttaan. Päteväksi syyksi tarjotun työpaikan hakemisesta kieltäytymiseen riittäisi se, että tarjotun työn vastaanottaminen johtaisi asiakkaasta itsestään riippumattomista syistä

koulutuksen keskeytymiseen. Koulutuksen loppupuolella työnhakuvelvoite olisi lähtökohtaisesti sama kuin muillakin eli neljä työmahdollisuutta kuukaudessa.

Toisaalta tämä tarkoittaa sitä, että näille asiakkaille ei asetettaisi määrällistä kuukausitasoista työnhakuvelvollisuutta, vaan heidän katsotaan täyttävän työnhaun vastikkeellisuus osallistumalla koulutukseen. Toisaalta samalla muodostuu erillinen asiakasryhmä, jonka valinnanvapaus haettavien työmahdollisuuksien osalta on huomattavasti kapeampi kuin muiden, eli rajoittuu niihin työpaikkoihin, joihin he saavat velvoittavan työtarjoituksen.

Esityksessä viitattujen selvitysten mukaan yli 90 prosenttia työnantajista katsoo rekrytointiongelmien johtuvan työnhakijoiden osaamiseen liittyvistä syistä kuten puutteellisesta koulutuksesta, työkokemuksesta tai kielitaidosta. Koulutukseen hakeutuneilla on tavoitteena esim. hankkia uusi ammatti, suorittaa keskeytynyt tutkinto loppuun tai päivittää osaamistaan työelämän uudistuneiden vaatimusten mukaiseksi. Lähtökohtana on siten työllistymisen parantaminen koulutuksen avulla. Tästä suunnasta asiaa tarkasteltaessa tuntuisi loogiselta, että koulutuksessa olevat työnhakija-asiakkaat suorittaisivat koulutuksensa loppuun ja tiivis työnhaku eli neljän työpaikkaa kuukaudessa painottuisi opintojen loppuvaiheeseen, kuten HE:ssä jo esitetäänkin. Sen sijaan esitetty toimintatapa eli työnhakuvelvollisuuden korvaaminen työtarjouksilla lisäisi asiantuntijatyötä ja kustannuksia (näistä kohdassa 2. Taloudelliset vaikutukset).

KEHA-keskus ehdottaa, että koulutuksessa oleville työnhakija-asiakkaille voitaisiin tehdä työtarjouksia, jos asiantuntija katsoisi, että ko. tehtävä sekä liittyisi koulutusalaan että tukisi koulutusta, mutta kategorisesta kolmen työtarjoituksen tarjoamisesta kolmen kuukauden työnhakujaksolla luovuttaisiin.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa työnhakuvelvollisuuden asettamatta jättämisestä?

Esityksen mukaan määrällinen työnhakuvelvoite jätettäisiin asettamatta työnhakijoille, joiden työttömyys on pitkittynyt ja joilla on tarvetta sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluille. Lisäksi edellytettäisiin, että henkilön tilanne on tosiasiallisesti sellainen, ettei työmarkkinoille suuntautuminen ole ajankohtaista. Nämä työnhakijat ohjattaisiin TE-toimiston, kunnan ja Kansaneläkelaitoksen monialaiseen yhteispalveluun. Työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä olisi kuitenkin, että työnhakija toteuttaa monialaista työllistymissuunnitelmaansa. Työnhakuvelvollisuutta ei asetettaisi myöskään työnhakijoille, joilla ei lääketieteellisen selvityksen mukaan ole jäljellä työkykyä. Koska työttömyysetuutta ei ole tarkoitettu työkyvyttömyyden aikaisen toimeentulon turvaamiseen, työnhakuvelvollisuuden asettamatta jättäminen tällä perusteella edellyttäisi, että henkilö on tarvittaessa hakenut työkyvyttömyyden perusteella maksettavaa etuutta ja noudattanut työllistymissuunnitelmaansa, jos siinä on sovittu hakeutumisesta kuntouttaviin palveluihin.

KEHA-keskus katsoo, että on loogista olla asettamatta työnhakuvelvoitetta tilanteissa, joissa työllistyminen on ilmeisen epätodennäköistä. Asiakkaalla on näissäkin tapauksissa velvollisuus toteuttaa työllistymissuunnitelmaansa, jonka sisältämät toimet ja palvelut tarjoavat sillä hetkellä tarpeellista tukea asiakkaan tilanteeseen.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; muuta lausuttavaa?

Samanaikaisesti on lausuttavana sekä Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi, 7.6.2021 että Hallituksen esitys työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojen käsittelyä ja palvelualustaa koskevaksi lainsäädännöksi, 28.6.202. Näissä molemmissa on ehdotettu muutoksia lakiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta.

Lienee syytä tarkistaa, että muutokset ovat yhtenäisessä linjassa, sillä esim. 1. luvun 9§ on ensin mainitussa esityksessä ”Henkilön työssäkäyntialue ulottuu 80 kilometrin etäisyydelle hänen tosiasiallisesta asuinpaikastaan. Jos muuhun arvioon ei ole aihetta, henkilön tosiasiallisena asuinpaikkana pidetään hänen valtakunnalliseen tietovarantoon merkittyä osoitettaan.” ja toisessa ”Henkilön työssäkäyntialue ulottuu 80 kilometrin etäisyydelle hänen tosiasiallisesta asuinpaikastaan. Jos muuhun arvioon ei ole aihetta, työnhakijan katsotaan tätä lakia sovellettaessa ensisijaisesti asuvan hänen työvoimaviranomaiselle ilmoittamassaan osoitteessa ja toissijaisesti väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 13 §:n 1momentin 3 kohdassa tarkoitettua osoitetta. Työnhakijan on ilmoitettava työ- ja elinkeinoviranomaiselle yhteystietojensa muutoksista.”

KEHA-keskus pitää tärkeänä, että lainsäädännössä ohjataan niin viranomaiset kuin asiakkaat käyttämään ensisijaisesti ns. perusrekistereistä saatavaa tietoa. TE-toimiston ei pitäisi olla viranomainen, jolle osoitetiedot tai niiden muutokset ilmoitetaan (osoitetieto tuodaan ensisijaisesti VTJ:stä, toissijaisesti asiakas voi ilmoittaa muuta).

Työttömyysturvalaki; lausuttavaa työstä eroamisen perusteella asetettavasta seuraamuksesta?

-

Työttömyysturvalaki; lausuttavaa työstä kieltäytymisen perusteella asetettavasta

seuraamuksesta?

-

Työttömyysturvalaki; lausuttavaa porrastetusta seuraamuksesta?

Esityksessä kuvattu (TTL 2a luku 9§ ja 10§) laiminlyöntien seuranta ja niistä annettava porrastettu seuraamus on monimutkainen prosessi, joka aiheuttaa TE-toimistoissa ja kunnissa lisätyötä nykyiseen. Asiakastietojärjestelmässä seurannan automatisoinnin toteuttaminen esitettyjen ehtojen pohjalta on vaikeaa.

Nykyisessä toimintamallissa asiakkaan menettelyä tutkitaan heti, kun laiminlyönti havaitaan, joten asiakkaalle voidaan antaa laiminlyönnin tapahtuessa joko asiantuntijan toimesta tai automaattisesti tehty selvityspyyntö viipymättä, jolloin työttömyysturvaprosessi käynnistyy välittömästi. Asiakkaalla on mahdollisuus vastata selvityspyyntöön kahden viikon määräajassa ja kertoa heti tuoreessa muistissa oleva näkemyksensä menettelyynsä. Automaattista seuranta tapahtuu nykyisin mm. työllistymissuunnitelmien toteuttamisen ja työtarjouksen tulosten seurannassa. Vuonna 2019 työllistymissuunnitelmien seurannassa tehtiin noin 93 000 automaattista selvityspyyntöä ja työtarjousten seurannassa noin 33 000 automaattista selvityspyyntöä.

Automaattisen toiminnallisuuden toteuttaminen nykyjärjestelmissä on perustunut yhteen tiettyyn laiminlyöntitilanteeseen kerrallaan (esim. suunnitelman toteutumisesta ilmoittamatta jättäminen määräajassa) sekä asiakkaan sen hetkiseen työllisyysstatukseen. Muissa menettelytilanteissa asiantuntija on arvioinut työttömyysturvakäsittelyn tarpeen ja tehnyt tarvittaessa selvityspyynnön asiakkaan kuulemiseksi. Vuonna 2019 asiantuntijat tekivät järjestelmässä noin 290 000 selvityspyyntöä työttömyysturvan asiantuntijakäsittelyyn.

Esityksen mukaan selvityspyyntöä ei jatkossa tehtäisikään heti havaitun laiminlyönnin jälkeen, vaan työnhakijan menettelyä tulisi ensin tarkastella 12 kuukauden ajalta kulloinkin viimeisestä laiminlyönnistä tai muusta vastaavasta menettelystä taaksepäin. Jos tarkastelussa havaittaisiin, että tarkastelujaksolla ei löydy muita ilman pätevää syytä tehtyjä laiminlyöntejä, asiakkaan menettelyä ei tässä tilanteessa tarkemmin selvitettäisi eikä selvityspyyntöä annettaisi. Asia tulisi kuitenkin kirjata järjestelmään muistiin niin, että se voidaan mahdollisen seuraavan laiminlyönnin yhteydessä huomioida. Tässä on kohta, jossa asiakkaan informoinnilla on suuri merkitys. Hänen tulee olla tietoinen siitä, että vaikka hän sai tämän ensimmäisen laiminlyönnin toistaiseksi niin kutsutusti anteeksi, hän voi joutua sitä myöhemmin selvittämään, mikäli jatkossa laiminlyö velvollisuuksiaan. Esityksessä todetaankin, että jos 12 kk:n tarkistuksessa löytyy muita laiminlyöntejä ilman pätevää syytä, asiaa selvitellään (ja selvityspyyntö tehdään) tämän tarkistuksen tuloksen perusteella: jos tarkistuksessa löytyy ennestään 12 kk:n aikana tehty toinen selvittämätön laiminlyönti, asiakkaalle

tulee tehdä selvityspyyntö molemmista laiminlyönneistä; sekä nyt käsillä olevasta että aikaisemmasta, selvittämättä jääneestä. Selvityspyyntöön tulee kirjata tarkat tiedot molemmista laiminlyönneistä, jotta asiakas osaa vastata niihin molempiin riittävän tarkasti. Todettakoon, että tämä aikaisempi laiminlyönti voi olla lähes 12 kk vanha, joten asiakkaalla on syytä olla hyvä muisti, jotta hän pystyy vastaamaan pyyntöön riittävän kattavasti myös vanhan menettelynsä perusteista. Tämän kohdan KEHA-keskus näkee ensisijaisesti asiakkaan oikeusturvakysymyksenä; kuinka varmistua siitä, että asiakas pystyy antamaan luotettavan ja totuudenmukaisen selvityksen menettelystään pitkän ajan jälkeen heikentämättä omaa oikeusturvaansa? ”En muista” kun ei riitä päteväksi syyksi työttömyysturvaseuraamuksen näkökulmasta.

Asiakkaan mahdollisten laiminlyöntien takautuvan 12 kk:n tarkastelun tekee erityisen haasteelliseksi se, että samalla kertaa tulisi huomioida ja tarkastella hyvinkin erilaisia työnhakuun ja palveluprosessiin liittyviä menettelyitä kuten suunnitelman toteutumisen tai toteutumattomuuden ilmoittamatta jättäminen, suunnitelmassa sovitun palvelun aloittamatta jättäminen tai palvelun keskeyttäminen, työllistymissuunnitelman laatimisesta tai tarkistamisesta kieltäytyminen, haastatteluun saapumatta jättäminen tai muulla tavoin asioimatta jättäminen TE-toimiston/kunnan antamassa määräajassa ja edellyttämällä tavalla. Kaikkia näitä tietoja ei ole ennestään saatavilla järjestelmistä määrämuotoisesti niin, että niitä voitaisiin hyödyntää automaattisen tarkistuksen tekemiseen. Lisäksi 12 kk:n tarkastelussa tulisi ottaa huomioon myös se, onko aikaisempi menettely jo selvitetty ja oliko asiakkaalla menettelyynsä pätevä syy. Jos pätevä syy löytyy, tuota laiminlyöntiä ei jatkossa huomioitaisi 12 kk:n tarkastelujaksossa. Lisäksi huomioitavaa on myös se, että tarkastelujakso liikkuu koko ajan ajassa eteenpäin, jolloin yli 12 kk vanhemmat laiminlyönnit tulee jättää huomiotta tarkastelusta.

Nykykäytännön mukaan asiakkaan työnhaku on päätynyt aina, jos hän ei asioi TE-toimiston tai kunnan määräämällä tavalla tai määräajassa. Asiakastietojärjestelmässä asiakkaan työnhaku on katkennut automaattisesti, jos hän ei ole asioinut sovittuna päivänä. Työnhakuja katkaistiin automaattisesti yli 331 000 kertaa vuonna 2020. Jatkossa tähänkin pätee 12 kk:n tarkastelun sääntö; työnhaku katkaistaan vain, jos asiakas jättää 12 kuukauden tarkastelujakson aikana toistuvasti asioimatta työ- ja elinkeinoviranomaisen kanssa sen antamassa määräajassa ja edellyttämällä tavalla. (JTYPL 2 luku, 2§). Näissä tapauksissa asiakastietojärjestelmään tulee siten kirjata ensimmäinen laiminlyönti asioinnista ja pitää työnhaku voimassa edelleen, mutta seuraavilla kerroilla työnhaku tulee katkaista, mikäli uusi laiminlyönti osuu 12 kk:n tarkastelujaksoon. Menettelyt tulee myös merkitä järjestelmään muistiin niin, että ne ovat käytettävissä, kun arvioidaan jatkossa menettelyjen työttömyysturvavaikutuksia. Tämä on uusi vaatimus järjestelmille, ja vielä on epäselvää, kuinka nämä voidaan toteuttaa laadukkaasti lain edellyttämällä tavalla ja lisäämättä käsin tehtävää asiantuntijatyötä.

KEHA-keskuksen näkemyksen mukaan yllä todetut monimutkaiset ehdot vaikeuttavat automaattisen seurannan toteuttamista jatkossa ja vahva käsityksemme on, että lain tullessa voimaan seurannasta huolehtivat pelkästään TE-toimistojen ja kuntien asiantuntijat siihen saakka, kunnes on saatu kokemusta menettelyjen aukottomasta kirjaamisesta järjestelmään ja 12 kk:n tarkastelujakson onnistumisesta menettelyjen suhteen. Tämä taannehtiva 12 kk:n tarkastelu tulee lisäämään asiantuntijoiden työtä huomattavasti enemmän kuin mitä esityksessä on arvioitu ja kaikessa

monimutkaisuudessaan se myös lisää inhimillisten virheiden määrää. Lisäksi on todennäköistä, että ohjeistuksesta ja viestinnästä huolimatta TE-ASPA tulee kuormittumaan erittäin runsaasti asiakkaiden yhteydenotoista heidän halutessaan täsmennyksiä joko saamiinsa muistutuksiin tai selvityspyyntöihin.

Työttömyysturvalaki; muuta lausuttavaa?

Muutokset työttömyysturvalakiin vaativat runsaasti muutoksia mm. työvoimapolitiisiin lausuntoihin niin TE-toimiston asiakastietojärjestelmissä kuin työttömyysetuuden maksajien käsittelyjärjestelmissä.

Muutos seuraamusjärjestelmässä vaatii myös kattavan perehdyttämisen järjestämisen TE-toimiston ja kuntien asiantuntijoille. KEHA-keskus huolehtii mm. tietojärjestelmämuutosten perehdyttämisestä, mutta lain tulkintojen ja menettelytapojen osalta perehdytyksestä vastaa työjärjestyksen mukaan Uudenmaan ELY-keskuksen oikeudelliset palvelut.

Lausuttavaa työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta?

-

Lausuttavaa muiden lakien muuttamisesta?

-

Lausuttavaa muutosten voimaantulosta ja siirtymäajan järjestelyistä?

TTL: Tämä laki tulee voimaan 2 päivänä toukokuuta 2022. Työnhakijan menettelyyn, joka on tapahtunut ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Siirtymäsäännöksessä todetaan, että työnhakijan menettelyyn sovelletaan menettelyn aikana voimassa olleita säännöksiä, jolloin 2.5.2022 alkaen työnhakijan menettelyyn sovelletaan uusia

esitettyjä säännöksiä. KEHA-keskuksen tulkinnan mukaan tämä tarkoittaisi mm. sitä, että 2.5.2022 jälkeen tapahtuneeseen menettelyyn sovelletaan mm. taannehtivaa 12 kuukauden tarkastelujaksoa. Tämä asettaa vaatimuksen, että asiakastietojärjestelmästä tulisi saada hyvin erilaisia työnhakuun ja palveluprosessiin liittyviä menettelyitä nykyistä määrämuotoisemmin ja selkeämmin, jotta tietoja voitaisiin hyödyntää arvioitaessa mm. porrastettuja seuraamuksia. Nykyisellään osa asiakkaan tiedoista ovat järjestelmässä sellaisessa muodossa, ettei niitä voi nykymuodossaan käyttää mm. automaattisiin tarkistuksiin, vaan vaatimus vaatii järjestelmän kehittämistä.

Jotta 12 kuukauden tarkastelujaksoa voitaisiin käyttää lain vaatimalla tavalla 2.5.2022 alkaen, järjestelmään olisi pitänyt kehittää ja ottaa käyttöön tämän esityksen vaatimat muutokset jo 2.5.2021 alkaen, eli 12 kuukautta ennen tämän esitetyn lain voimaan tuloa. Takautuvasti erilaisten työnhakijan menettelyjen ”määrämuotoistaminen” tietojärjestelmään ei enää onnistu. Ilman näitä järjestelmämuutoksia 12 kk:n tarkastelujaksolla tapahtuneiden menettelyjen tarkistaminen tapahtuu asiantuntijan tekemänä käsityönä sekä niiden vajavaisten tietojen pohjalta, jotka järjestelmässä on käytettävissä. Tämä aiheuttaa erittäin ison lisätyön TE-toimistojen ja kuntien asiantuntijoille, ja voi joissakin tilanteissa asettaa työnhakijat eriarvoiseen asemaan mm. sen mukaan, kuinka hyvin tiedot on järjestelmiin aikaisemmin kirjattu esimerkiksi asiakkaiden asiointien suhteen.

KEHA-keskus ehdottaa, että 12 kuukauden tarkastelujakson tarkastelu alkaisi vasta lain voimaan tullessa 02.05.2022.

Lausuttavaa suhteesta perustuslakiin ja säätämisjärjestyksestä?

-

Muuta lausuttavaa?

Hallituksen esitys eduskunnalle työ- ja elinkeinohallinnon asiakastietojen käsittelyä ja palvelualustaa koskevaksi lainsäädännöksi on myös lausunnolla. Kyseisessä esityksessä on modernisoitu nykyisen JTYPL:n asiakasrekisterikeskeisyyttä ottamalla lähtökohdaksi asiakastietojen käsittelyn järjestelmistä riippumatta. Tietojärjestelmäpalvelut jaetaan kolmeen kokonaisuuteen: palvelualustaa, asiakastietojärjestelmäkokonaisuuteen ja asiakastietovarantoon. Olisi hyvä tarkistaa näiden käsitteiden synkronointi kahden HE:n välillä.

Pyylampi Ville
KEHA-keskus