

Asia: VN/698/2021

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

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Yleistä lausuttavaa esitetyistä muutoksista?**

SOSTE katsoo, että panostaminen työttömien työnhakijoiden henkilökohtaiseen kohtaamiseen on hyvä askel kohti tarvelähtöisiä palveluita. Vaikka SOSTE pitää työnhakijoiden henkilökohtaisen tapaamisen tehostamista kannatettavana, on esitetty palveluprosessi kuitenkin sekava ja vaatii selkeyttämistä, jotta se huomioisi paremmin työttömien yksilölliset tarpeet sekä mahdollistaa resurssien paremman kohdentumisen.

Eryteisesti heikommassa työmarkkina-asemassa olevien erilaista työllistymistä edistävien palveluiden tuottamisessa järjestöillä, säätiöillä ja kunnallisilla työpajoilla on merkittävä rooli. SOSTE pitääkin tarpeellisena, että hallituksen esitykseen sisällytetään arvio uudistuksen vaikutuksista nykyisiin palveluntuottajiin.

SOSTE pitää annettua ehdotusta työnhakuvelvollisuudesta kokonaisuudessaan työttömän työnhakijan kannalta sekavana ja vaikeaselkoisena ja pitää tarpeellisena sääntelyn tarkentamista erityisesti heikommassa työmarkkina-asemassa olevien kohdalla. SOSTE pitää tarpeellisena, että työnhakuvelvollisuuden alentamisen perusteista säädetään nyt esitettyä tarkemmin laissa, ei vain valtioneuvoston asetuksessa.

Sanktiojärjestelmän porrastaminen ja karensien lyhentäminen ovat oikean suuntaisia askelia. Ehdotetussa mallissa työnhakijoille suunnatut palvelut on kuitenkin sidottu sanktioituun määrälliseen työnhakuvelvoitteeseen, jossa on lukuisia erilaisia määräaikoja ja tapaamisia

noudatettavana. On riskinä, että monimutkaisessa mallissa erityisesti haavoittuvimmassa asemassa olevien työttömien kohtaamat sanktiot lisääntyvät ja he putoavat työttömyysturvalta kokonaan toimeentulotuen piiriin.

### **Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; taloudelliset vaikutukset?**

Esitys tarkoittaa työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöstön määrän erittäin huomattavaa lisäämistä. SOSTE pitää valittua lähestymistapaa tervetulleena esimerkkinä siitä, että työllisyysparannuksiin ja julkisen talouden vahvistumiseen voidaan pyrkiä toimilla, jotka vaativat merkittäviä panostuksia, tässä tapauksessa työ- ja elinkeinotoimistojen ja työllisyyden kuntakokeilussa mukana olevien kuntien henkilöstön lisäämistä lähes 40 prosentilla. Henkilöstön lisäys on historiallisesti poikkeuksellisen suuri. SOSTE kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä henkilöstömäärä on suhteutettu vuoden 2019 tilanteeseen sekä työnhakijoiden että asiakaspalvelun henkilötyövuosien osalta, vaikka 2019 poikkeaa sekä edellisistä että seuraavista vuosista poikkeuksellisen matalan työttömien työnhakijoiden määränsä puolesta. Paremman kuvan resurssilisäyksestä suhteessa asiakkaiden tarpeisiin antaisi vertailu vuoteen 2018.

Esityksen mukaan esitetyt muutokset tehostavat työnhakijoiden ohjaamista heidän tarpeidensa mukaisesti palveluihin. Sosiaalibarometri 2020 TE-johdon vastauksista ilmeni, että korona-aika oli vähentänyt asiakassuunnitelmien laatimista TE-palveluissa merkittävästi. Noin puolet vastaajista arvioi, että työllistymis- ja aktivointisuunnitelmia tehtiin edelleen normaalia vähemmän. Asiakassuunnitelmien viivästyminen sekä työllistymistä edistävien palvelujen peruuttaminen tai siirtäminen koronaepidemian vuoksi kertonevat palveluvelan kasvamisesta TE-palveluissa. SOSTE katsoo, että palveluvelan umpeen kuromisen vaatimien resurssien määrä tulisi arvioida nyt tehtyä tarkemmin, jotta on paremmin arvioitavissa, missä määrin henkilöstöressin lisäys vastaa uudistuksen tuomiin tehtäviin ja miltä osin se kuroo umpeen palveluvelkaa. Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa tulisi huomioida myös kattavammassa palveluissa paremmin tunnistettujen palvelutarpeiden aiheuttamat lisäpalvelu- ja resurssitarpeet.

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

Esitys tarkoittaa työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöstön määrän erittäin huomattavaa lisäämistä. SOSTE pitää valittua lähestymistapaa tervetulleena esimerkkinä siitä, että työllisyysparannuksiin ja julkisen talouden vahvistumiseen voidaan pyrkiä toimilla, jotka vaativat merkittäviä panostuksia, tässä tapauksessa työ- ja elinkeinotoimistojen ja työllisyyden kuntakokeilussa mukana olevien kuntien henkilöstön lisäämistä lähes 40 prosentilla. Henkilöstön lisäys on historiallisesti poikkeuksellisen suuri. SOSTE kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä henkilöstömäärä on

suhteutettu vuoden 2019 tilanteeseen sekä työnhakijoiden että asiakaspalvelun henkilötyövuosien osalta, vaikka 2019 poikkeaa sekä edellisistä että seuraavista vuosista poikkeuksellisen matalan työttömien työnhakijoiden määrän puolesta. Paremman kuvan resurssilisäyksestä suhteessa asiakkaiden tarpeisiin antaisi vertailu vuoteen 2018.

Esityksen mukaan esitetyt muutokset tehostavat työnhakijoiden ohjaamista heidän tarpeidensa mukaisesti palveluihin. Sosiaalibarometri 2020 TE-johdon vastauksista ilmeni, että korona-aika oli vähentänyt asiakassuunnitelmien laatimista TE-palveluissa merkittävästi. Noin puolet vastaajista arvioi, että työllistymis- ja aktivointisuunnitelmia tehtiin edelleen normaalia vähemmän. Asiakassuunnitelmien viivästyminen sekä työllistymistä edistävien palvelujen peruuttaminen tai siirtäminen koronaepidemian vuoksi kertonevat palveluvelan kasvamisesta TE-palveluissa. SOSTE katsoo, että palveluvelan umpeen kuromisen vaatimien resurssien määrä tulisi arvioida nyt tehtyä tarkemmin, jotta on paremmin arvioitavissa, missä määrin henkilöstöresurssin lisäys vastaa uudistuksen tuomiin tehtäviin ja miltä osin se kuroo umpeen palveluvelkaa.

### **Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; vaikutukset työllisyyteen?**

Työllisyysvaikutusten arvioinnissa on pyritty hyödyntämään empiiristä tutkimuskirjallisuutta, mitä voidaan pitää yleisesti kannatettavana. SOSTE kiinnittää huomiota siihen, että käytettävissä oleva tutkimuskirjallisuus on varsin ohutta. Vaikutusarvioissa joudutaan nojautumaan hyvin vahvasti yksittäisiin tutkimuksiin ja oletamaan, että niissä identifioidut kausaali-vaikutukset ovat siirrettävissä Suomeen. Hyvin täsmällisiin kausaaliestimaatteihin ja niiden epävarmuuden tiedostamiseen yhdistyy valitettavasti kausaali-vaikutusarvioiden siirrettävyyden pahasti puutteellinen arviointi. Se, miten esim. työttömien työnhakijoiden joukon koostumuksessa, työmarkkinakysynnässä tai työmarkkinainstituutioissa olevat maiden väliset erot vaikuttavat kausaali-vaikutusarvioiden siirrettävyyteen jaa täysin vaille arviointia. Ilman siirrettävyyden huomattavasti tarkempaa arviointia on vain rajallisesti syytä uskoa, että arvio tavoittaa esitettyjen toimien työllisyysvaikutuksen suuruusluokan, tai edes vaikutuksen suunnan, oikein. Pyrkimys täsmälliseen vaikutusarvioon on kannatettava, mutta valitettavasti arvion näennäinen tarkkuus korostaa näin tehdyn työllisyysvaikutusten arvioinnin ensisijaisesti poliittista luonnetta.

Vakavana puutteena voidaan pitää myös sitä, että hallituksen esitys ei esitä miten sen toimeenpanon yhteydessä kerättäisiin riittävä aineisto uudistuksen kausaali-vaikutuksen jälkikäteen arvioinnin mahdollistamiseksi. Kansainvälisen tutkimusnäytön siirtäminen Suomeen on aina epävarmaa, kuten myös kansallisen näytön siirtäminen ajassa. Hallituksen esityksessä tulisikin esittää, miten uudistuksen vaikutukset voidaan myöhemmin empiirisesti arvioida ja tehtäviä arvioita tulee hyödyntää politiikkatoimien jatkokehittämisessä. Nyt tehtävä panostus asiakaspalveluhenkilöstön määrään on poikkeuksellisen suuri ja sen voidaan siten odottaa parantavan työttömien saamaa tukea ja palvelua. Mahdollisimman luotettavaa tutkimustietoa tulisi kuitenkin saada siitä, missä määrin käytetyt keinot ovat kustannustehokkaita toimia yhtäältä työllisyyden parantamisessa, toisaalta työttömien aseman parantamisessa.

SOSTE katsoo, että uudistus tulee toteuttaa siten, että jälkikäteen voidaan arvioida sekä uudistuksen toimeenpanon onnistumista suhteessa asetettuihin tavoitteisiin että ex ante -vaikutusarvioiden uskottavuutta. Nyt on vain vähän syytä uskoa, että esitetyn uudistuksen työllisyysvaikutus voidaan jälkikäteen identifioida uskottavalla asetelmalla.

### **Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; muut vaikutukset?**

Esityksestä puuttuu kokonaan arvio vaikutuksista nykyisten palveluntuottajien toimintaan. Esityksessä viitataan siihen, että esimerkiksi työnhakuun liittyvänä erillisenä palveluna järjestettävän valmennuksen kysyntä voi vähentyä, koska työnhakijoille tarjottaisiin vastaavaa tukea työnhakukeskusteluissa. Esityksessä ei myöskään oteta huomioon mahdollista palveluiden kysynnän kasvua.

Eryteisesti heikommassa työmarkkina-asemassa olevien erilaista työllistymistä edistävien palveluiden tuottamisessa järjestöillä, säätiöillä ja kunnallisilla työpajoilla on merkittävä rooli. SOSTE pitääkin tarpeellisena, että hallituksen esitykseen sisällytetään arvio uudistuksen vaikutuksista nykyisiin palveluntuottajiin.

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

SOSTE katsoo, että panostaminen työttömien työnhakijoiden henkilökohtaiseen kohtaamiseen on hyvä askel kohti tarvelähtöisiä palveluita. Esityksen mukaan työttömän työnhakijan alkuhaastattelu järjestettäisiin viiden arkipäivän kuluessa työnhakijaksi ilmoittautumisesta. Tämä on selkeä parannus nykytilanteeseen. Työttömät työnhakijat tavattaisiin myös nykyistä säännöllisemmin. Vaikka SOSTE pitää työnhakijoiden henkilökohtaisen tapaamisen tehostamista kannatettavana, on esitetty palveluprosessi kuitenkin sekava ja vaatii selkeyttämistä, jotta se huomioisi paremmin työttömien yksilölliset tarpeet.

Jos käyttöön otetaan monimutkainen erilaisine määräaikoineen, on asiakkaille suunnatun viestinnän ja ohjeistuksen oltava erittäin selkeää. Kullekin asiakkaalle on kerrottava hänen yksilöllisessä tilanteessaan seuraavat etenemisvaiheet ja niihin liittyvät velvoitteet.

Esityksen mukaan täydentäviä työnhakuhaastatteluja järjestetään kulloinkin tarkoituksenmukaisimmalla tavalla työnhakijan yksilöllisen tilanteen mukaan, ottaen huomioon erityisesti hänen palvelutarpeensa. Tilalle voidaan tarjota muuta vastaavaa työnhakua tai työllistymisen edellytysten parantamista tukevaa palvelua. Tämä on kannatettavaa, vaikkakin esityksen mukaan näin voisi tapahtua vain poikkeustapauksissa.

SOSTE esittää, että täydentävät työnhakuhaastattelut voidaan jättää myös tekemättä työttömän työnhakijan yksilöllinen tilanne huomioiden. Esityksessä täydentäviä työhaastatteluita perustetaan tarpeella säännölliseen yhteydenpitoon TE-toimiston ja työnhakijan välillä. Vaikka esityksen tarkoitus on varmaan hyvä, lyhyellä aikavälillä toistuvat haastattelut voivat muodostua turhauttaviksi, jos haastattelut eivät sisällöllisesti palvele työnhakijaa. SOSTE pitää tärkeänä, että työnhakuhaastattelut muodostuvat lähtökohtaisesti työnhakijaa palveleviksi ja auttaviksi tapaamisiksi, eivät piilosanktioiksi, joiden välttäminen toimii kannustimena pikaiseen työllistymiseen.

Monilla pitkäaikaistyöttömillä on varsin vähän luottamusta viranomaisiin. Palveluihin osallistuminen sanktioiden uhalla voi heidän kohdallaan heikentää vahvasti motivaatiota.

Haastattelumallin kehittäminen enemmän mahdollistavaan tarvelähtöisempään suuntaan voisi entisestään vapauttaa resursseja niiden henkilöiden tukemiseen, jotka sitä eniten tarvitsevat. SOSTE kannattaakin esitystä, että täydentäviä työnhakukeskusteluja voidaan tarvittaessa järjestää asiakkaan palvelutarpeen perusteella. Selkeyden vuoksi vähintään lain perusteluihin olisi hyvä lisätä, että täydentäviä työnhakuhaastatteluja voidaan järjestää asiakkaan pyynnöstä.

Esityksen mukaan kuukautta ennen palkkatuetun työn, työkokeilun, kuntoutuksen tai koulutuksen arvioitua päättymistä työnhakija kutsuttaisiin työnhakukeskusteluun ja tämän jälkeen täydentävään työnhakukeskusteluun. Esityksen tarkoituksena on jatkopolkujen varmistaminen, mikä on kannatettavaa. SOSTE esittää, että kyseiset työnhakukeskustelut käytäisiin tiiviissä yhteistyössä palveluntuottajan kanssa.

Esitetty haastattelumalli on osin merkittävä muutos työvoimapalvelujen aiempiin käytäntöihin. Erytisen haasteen uudelle toimintatavalle tuo se, että sen toimeenpanon yhteydessä henkilöstömäärää lisätään 40 prosentilla, jolloin uuden ja vanhan henkilöstön perehdyttäminen ja kouluttaminen uusiin toimintatapoihin tulee olemaan vaativa kokonaisuus. Tämä korostaa uudistuksen toimeenpanon seurannan ja arvioinnin merkitystä.

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

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

Esityksen mukaan kuukautta ennen koulutuksen arvioitua päättymistä työnhakija kutsuttaisiin työnhakukeskusteluun ja tämän jälkeen täydentävään työnhakukeskusteluun. Esityksen tarkoituksena on jatkokojujen varmistaminen, mikä on kannatettavaa. SOSTE esittää, että kyseiset työnhakukeskustelut käytäisiin tiiviissä yhteistyössä palveluntuottajan kanssa.

## **Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa muistutuksesta?**

Esityksen mukaan Työ- ja elinkeinotoimisto tai työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana oleva kunta muistuttaisi työnhakijaa kirjallisesti hänen menettelynsä vaikutuksesta työllistymiseen ja oikeuteen saada työttömyysetuutta muun muassa silloin, kun työnhakija on jättänyt toteuttamatta työllistymissuunnitelmaansa. SOSTE kannattaa tätä ehdotusta. On hyvä, että työttömän annetaan mahdollisuus korjata, usein tahatonta, virheellistä toimintaansa ennen sanktioita.

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

SOSTE pitää annettua ehdotusta työnhakuvelvollisuudesta kokonaisuudessaan työttömän työnhakijan kannalta sekavana ja vaikeaselkoisena ja pitää tarpeellisenä sääntelyn tarkentamista. Työllistämissuunnitelmaan voidaan jatkossakin kirjoittaa velvoite edistää omaa työllistymistään. Lähtökohtaisesti jokaisen työttömän työnhakijan tavoitteena on työllistyä, jolloin palvelujen järjestämisen perusoletuksena tulee olla luottamus työttömään työnhakijaan.

SOSTE katsoo, että esitettyä määrällistä työnhakuvelvoitetta on selvennettävä. Esityksen mukaan työnhakijan tulisi hakea työmahdollisuuksia työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä työllistymissuunnitelmassa määrättyllä tavalla. Lähtökohtaisesti työnhakijalta edellytettäisiin neljän työmahdollisuuden hakemista kuukauden kestävän tarkastelujakson aikana. SOSTE pitää määrällistä työnhakuvelvoitetta mahdollisena ehtona työttömyysturvalle, mutta korostaa yksilöllisen tilanteen ja työkyvyn huomioimista työnhakuvelvoitetta määriteltäessä. Työttömyysturvan velvoitteiden ja mahdollisten sanktioiden tulee kohdistua ensisijaisesti niihin työttömiin, joilla on parhaat mahdollisuudet reagoida kannustimiin. Sen sijaan työttömille ei tule asettaa velvoitteita, joita he eivät voi täyttää, eikä heitä saa rangaista kohtuuttomien velvoitteiden saavuttamatta jäämisestä. Työllistymissuunnitelmaan sisällytettävän määrällisen työnhakuvelvoitteen merkityksen työttömän asemalle ollessa suuri SOSTE katsoo myös, että työllistymissuunnitelman tulee olla muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös.

Työnhakijan tulisi ilmoittaa työmahdollisuuksien hakemisesta ja muusta työllistymissuunnitelman toteuttamisesta ensisijaisesti verkkopalvelussa työnhakuvelvollisuuden tarkastelujakson pituudesta riippuen kuukauden tai kolmen kuukauden välein. Vaikka erilaiset digitaaliset palveluratkaisut parhaimmillaan helpottavat asiointia ja lisäävät kustannustehokkuutta, on huomioitava, ettei kaikilla ole edellytyksiä käyttää digitaalisia palveluita. Työttömällä työnhakijalla voi olla puutteita digitaalisissa taidoissa, jolloin tahattomien virheiden mahdollisuus kasvaa. Työttömältä työnhakijalta ei myöskään välttämättä ole pääsyä verkkopalveluihin mm. laitteiston puuttuessa. SOSTE korostaa, että verkkopalvelun ohella tulee järjestää mahdollisuus ilmoittaa työnhakuvelvollisuuden täyttämistä myös muilla tavoin.

Esityksen mukaan työnhakuvelvollisuutta ei jätettäisi asettamatta esimerkiksi sen vuoksi, että työnhakijan työttömyys on päättymässä. Työnhakija voisi näissä tilanteissa täyttää hakuvelvollisuutta hakemalla lyhytkestoisempia työmahdollisuuksia. Rekrytointiprosessit ovat useinkin pitkäkestoisia ja esim. kesälomakaudella uusi työ usein alkaa vasta kuukauden tai kahden päästä rekrytoinnista. SOSTE katsoo, että työttömyyden päättyessä parin kuukauden sisällä lyhytkestoisten töiden hakeminen ei ole kaikissa tapauksissa tarkoituksenmukaista. SOSTE esittää, että työnhakuvelvollisuus voidaan näissä tapauksissa jättää asettamatta, jos henkilö on työllistymässä pitkäkestoisempaan työhön eikä lyhytkestoisen työn rekrytointiprosessin voida kohtuudella odottaa mahdollistavan työllistymistä ennen pidemmän työjakson alkamista. Sen sijaan voi olla perusteltua, että työnhakija hakee pysyvää työpaikkaa, vaikka tiedossa olisi, että työttömyys on hetkellisesti päättymässä lyhyeen määräaikaiseen työsuhteeseen.

Esityksen mukaan työnhakuvelvollisuuden määrän arvioinnissa otettaisiin huomioon työnhakijan ominaisuuksista työkokemus, koulutus, muu osaaminen sekä hänen työkykynsä. Jos työnhakijan henkilöön liittyvät mainitut ominaisuudet yhdessä työmarkkinatilanteen kanssa aiheuttaisivat sen, ettei neljän työmahdollisuuden hakeminen ole lainkaan mahdollista, hakuvelvollisuutta alennettaisiin. Työnhakuvelvollisuuden alentamisen perusteista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Asetuksessa säädettäisiin tarkemmin siitä, kuinka hakuvelvollisuuden määrää arvioidaan.

SOSTE pitää tarpeellisena, että työnhakuvelvollisuuden alentamisen perusteista säädetään nyt esitettyä tarkemmin laissa, ei vain valtioneuvoston asetuksessa. Esitys alennetusta työnhakuvelvollisuudesta on tulkinnanvarainen ja jättää paljon yksittäisen virkailijan päätösten ja osaamisen varaan. Laissa tulisi mm. huomioida se, että osatyökykyisillä työllistyminen osa-aikaiseen työhön voi tarkoittaa koko työkyvyn hyödyntämistä työmarkkinoilla, jolloin työnhakuvelvollisuuden asettamiselle ei ole perusteita, vaikka työllistyminen on osa-aikaista. Samoin tulisi huomioida se, että esim. lääkinnälliseen kuntoutukseen osallistuminen voi vaatia työttömän koko työkyvyn, jolloin työnhakuvelvollisuutta ei ole perusteltua asettaa. Työkyky tulee nähdä laajasti ja se on aina arvioitava suhteessa mahdollisiin työtehtäviin. Pelkkä lääketieteellinen ja diagnoosipohjainen arvio työkyvystä on riittämätön. Yksilöllisen harkinnan tarve korostaa myös muutoksenhaun merkitystä työnhakijoiden yhdenvertaisen kohtelun takaamisen keinona.

Esityksen mukaan työnhakija tekisi itse arvion siitä, millaista työtä hän hakee. Työn arvioidun keston tulisi kuitenkin olla vähintään kaksi viikkoa ja työn tulisi olla sellaista, että työnhakija voi perustellusti olettaa voivansa työllistyä kyseiseen työhön. Perusteluissa mainitaan, että kyse olisi sellaisista työmahdollisuuksista, joita vilpittömässä mielessä toimiva työnhakija muutenkin hakisi. Kirjauksen tarkoituksena on todennäköisesti estää ”hakemustehtäily”. SOSTE katsoo, että tämä kirjaus ei ole yksiselitteinen.

SOSTE pitää hyvänä, että annettu esitys ottaa huomioon nykyiset erilaiset työnhaun muodot. Se mikä katsotaan hyväksyttäväksi ja riittäväksi hakemiseksi on kuitenkin tulkinnanvaraista ja voi johtaa työttömien työnhakijoiden epätasa-arvoiseen kohteluun. SOSTE korostaa työnhakijan autonomian merkitystä haettavien työpaikkojen valinnassa – työtön itse on usein oman osaamisensa ja työkykynsä paras asiantuntija – mutta ohjeistuksen tulee olla niin selkeä, että työtön tietää millaiset hakemukset voidaan katsoa vilpittömässä mielin tehdyiksi.

Esitys korostaa työnhakijan omatoimisuutta. Erityisesti vaikeasti työllistyvillä ja pitkään työttömillä olleilla todellisten työllistymismahdollisuuksien arvioiminen itsenäisesti voi olla haastavaa. Heille tulee tarjota tähän tukea, ohjausta ja neuvontaa.

Esityksen mukaan kuuden kuukauden työttömyyden jälkeen työ- ja elinkeinotoimiston tai työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevan kunnan tekemässä työtarjouksessa tarkoitetun työn hakeminen velvoittaisi työnhakijaa työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä. Työtarjousten laadussa ja osuvuudessa on nykymallissa ollut puutteita ja työnhakijoille on esitetty velvoittavia työtarjouksia, joihin heillä ei tosiasiallisesti ole mahdollisuutta työllistyä. SOSTE pitäisi perusteltuna luopua työtarjousten velvoittavuudesta. Jos se säilytetään SOSTE tukee esitettyä muutosta, ettei työtarjous olisi työnhakijaa velvoittava, jos hän olisi jo hakenut neljää muuta työmahdollisuutta kyseisellä työnhakuvelvollisuuden tarkastelujaksolla.

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

SOSTE pitää annettua ehdotusta työnhakuvelvollisuudesta kokonaisuudessaan työttömän työnhakijan kannalta sekavana ja vaikeaselkoisena ja pitää sen selventämistä välttämättömänä.

Esityksen mukaan osa-aikaisessa työssä olevan työnhakijan tulisi työnhakuvelvollisuuden täyttääkseen hakea kolmen kuukauden tarkastelujakson aikana yhtä työmahdollisuutta. Kuinka menetellään osatyökyisten kohdalla? Osatyökykyinen henkilö, joka on työssä ja jolle on löytynyt oikea työnkyvyn ja työtuntimäärien tasapaino, joutunee silti hakemaan koko-aikaista työtä. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa henkilö joutuu hakemaan työtä, jossa ei pysty kestävästi työllistymään,

vaikka on jo työllistynyt työkykynsä täysin hyödyntävään työhön. Tätä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena työllisyyspolitiikkana.

Laissa tulisi huomioida se, että osatyökykyisillä työllistyminen osa-aikaiseen työhön voi tarkoittaa koko työkyvyn hyödyntämistä työmarkkinoilla, jolloin työnhakuvelvollisuuden asettamiselle ei ole perusteita, vaikka työllistyminen on osa-aikaista. SOSTE katsoo, että työnhakuvelvollisuuden tulee huomioida työkyky ja esittää, että osa-aikatyötä tekevälle osatyökykyiselle ei tule asettaa määrällistä työnhakuvelvollisuutta, jos osa-aikainen työllistyminen jo vastaa osatyökykyisen työkykyä. (Kts. myös vastaus kysymykseen ” Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; yleistä lausuttavaa työnhakuvelvollisuudesta”)

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

SOSTE pitää esitettyjä säädöksiä koulutuksessa olevien työnhakuvelvollisuudesta perusteltuina.

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

Esityksen mukaan työnhakuvelvollisuutta ei asetettaisi, jos työnhakijan työttömyys on pitkittynyt ja hän on monialaisten palveluiden tarpeessa. Lisäksi työnhakijan tilanteen tulisi kokonaisuutena arvioiden olla sellainen, ettei työnhaku ja työllistyminen ole mahdollista. Työnhakuvelvollisuus voitaisiin esityksen mukaan jättää asettamatta myös työnhakijan työkyvyttömyyden perustella. Esityksen mukaan työnhakuvelvollisuuden asettamatta jättäminen edellyttäisi myös sitä, että työnhakijan tilanne on kokonaisuutena arvioiden sellainen, ettei hän kykene työnhakuun työkykyyn liittyvien haasteiden takia. Työ- ja elinkeinotoimisto tekisi ratkaisun luotettavana pidettävän lääketieteellisen selvityksen perusteella.

SOSTE muistuttaa, että työttömyysturvan piirissä on tosiasiallisesti työkyvyttömiä henkilöitä, joilla ei ole realistista mahdollisuutta työllistymiseen. Heidän asemansa korjaaminen ei ole ensisijaisesti työllisyyspalvelulainsäädännöllä korjattavissa, mutta niin kauan kuin joukko on olemassa, heidät tulee huomioida siinä, miten työllisyyspalvelut järjestetään. Sosiaaliturvauudistuksessa on löydettävä ratkaisuja tämän ryhmän tilanteeseen niin, että jatkossa työttömyysturvan piiriin ei enää joudu ihmisiä, jotka ovat tosiasiallisesti työkyvyttömiä.

Laissa tulisi huomioida se, että osatyökykyisillä työllistyminen osa-aikaiseen työhön voi tarkoittaa koko työkyvyn hyödyntämistä työmarkkinoilla, jolloin työnhakuvelvollisuuden asettamiselle ei ole

perusteita, vaikka työllistyminen on osa-aikaista. SOSTE katsoo, että työnhakuvelvollisuuden tulee huomioida työkyky ja esittää, että työkykyään vastaavaa osa-aikatyötä tekevälle osatyökykyiselle ei tule asettaa määrällistä työnhakuvelvollisuutta.

SOSTE korostaa, että työkyky on arvioitava suhteessa mahdollisiin työtehtäviin. Pelkkä lääketieteellinen ja diagnoosipohjainen arvio henkilön ominaisuuksista, joka ei huomioi mahdollisten työpaikkojen ominaisuuksia, ei riitä kattavaan, määrällisen työnhakuvelvoitteen kannalta merkitykselliseen työkyvyn arviointiin. Osatyökykyisten osalta on vältettävä tilanteita, joissa he joutuisivat hakemaan työpaikkoja, joihin eivät ole työkykyisiä. Tämä tekee joko tarpeelliseksi olla asettamatta osatyökykyisille määrällistä työnhakuvelvollisuutta, tai luoda käytäntö, jonka puitteissa osatyökykyinen voi jättää hakematta työnhakuvelvollisuutensa mukaista määrää työpaikkoja, jos hänen työkykyään vastaavia työpaikkoja on tarjolla vähemmän kuin työnhakuvelvollisuuden täyttämisen edellyttäisi.

SOSTE korostaa, että työkyky tulee nähdä laajasti ja se on aina arvioitava suhteessa mahdollisiin työtehtäviin. Pelkkä lääketieteellinen ja diagnoosipohjainen arvio työkyvystä on riittämätön. Esityksestä ei myöskään käy ilmi mitä pidetään luotettavana lääketieteellisenä selvityksenä. Esitystä tulisi täsmentää tältä osin.

Esityksen perusteluihin on kirjattu, että kokonaisarviossa tulisi ottaa huomioon myös mahdolliset työkyvyttömyyden perusteella maksettavaan etuuteen liittyvät etuusoikeuden hylkäävät lainvoimaiset päätökset. Tämä on kyseenalainen virke ja SOSTE esittää, että se poistetaan. Etuusoikeuden hylkäävät lainvoimaiset päätökset eivät tarkoita sitä, etteikö työtön työnhakija olisi tosiasiallisesti työkyvytön suhteessa niihin työtehtäviin, joita työmarkkinoilla on tarjolla. On myös huomattava, että hyvin huomattava osa (yli 40 %) hylkäävän työkyvyttömyyseläkepääätöksen saaneista saa neljän vuoden sisällä myönteisen työkyvyttömyyseläkepääätöksen. Tämä kertoo, että tuorettakaan työkyvyttömyyseläkepääätöstä ei voida pitää erillisen työkyvyn arvioinnin tarpeettomaksi tekevänä tietona työkyvyttömyydestä.

## **Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; muuta lausuttavaa?**

-

## **Työttömyysturvalaki; lausuttavaa työstä eroamisen perusteella asetettavasta seuraamuksesta?**

Esityksessä esitetään, että työnhakija menettäisi oikeutensa työttömyysetuuteen 45 päivän ajalta, jos hän eroaa työstään tai hänet erotetaan moitittavana pidetyn menettelyn takia. Tällä hetkellä korvaukseton aika on ensin mainitussa tilanteessa 90 päivää ja jälkimmäisessä tapauksessa 60 päivää. SOSTE kannattaa esitystä ja pitää perusteltuna, että karenssi on yhtä pitkä näissä tapauksissa.

### **Työttömyysturvalaki; lausuttavaa työstä kieltäytymisen perusteella asetettavasta seuraamuksesta?**

Esityksessä ehdotetaan, että työstä kieltäytymisestä seuraavaa korvauksetonta aikaa lyhennettäisiin 90 päivästä 45 päivään. SOSTE kannattaa esitystä.

### **Työttömyysturvalaki; lausuttavaa porrastetusta seuraamuksesta?**

Esityksessä ehdotetaan porrastettua mallia, jossa esimerkiksi työllisyysuunnitelman toteuttamatta jättämisestä annettaisiin aluksi huomautus. Jos työnhakija jättäisi veloitteen uudelleen täyttämättä, määrättäisiin hänelle viiden päivän karenssi. Moitittavan menettelyn toistuessa määrättäisiin 10 päivän karenssi. Huomautuksen ja kahden karenssin jälkeen seuraavasta laiminlyönnistä asetettaisiin työssäolovelvoite kuten tälläkin hetkellä.

SOSTE kannattaa esityksen ehdotusta porrastetusta seuraamuksesta. On hyvä, että työttömän annetaan mahdollisuus korjata, usein tahatonta, virheellistä toimintaansa ennen sanktioita ja seuraamukset tiukkenevat vasta moitittavan menettelyn toistuessa.

Vuonna 2021 Sosiaalibarometrin vastaajat pitivät tehottomimpana työllisyyden parantamisen keinona määrällistä työnhakuvelvoitetta. TE-johdon vastaajista sitä piti toimivana keinona vain 21 prosenttia. Kaikkia muita tarjottuja keinoja pidettiin huomattavasti tehokkaampina. Vuosien 2017 ja 2019 Sosiaalibarometriin vastaajat eivät uskoneet karenssien ja etuustasojen heikennysten parantavan työllisyyttä. Vuonna 2019 sote-johtajat, Kelan johto, TE-johtajat ja sosiaalityöntekijät pitivät heikoimmin toimivina työllisyyskeinoina karenssien pidentämistä ja etuuksien tason heikennyksiä. Parhaiten toimivina keinoina he sen sijaan näkivät ihmisten tilanteen mukaisten palvelujen tarjoamisen sekä omatoimisesta aktiivisuudesta palkitsemisen. Vuonna 2017 TE-toimistojen johtajista vain 15 prosenttia uskoi karenssien parantavan työllisyyttä.

Jo ennestään matalan perusturvan leikkausten haitat työttömän hyvinvoinnille ovat varsin ilmeisiä, sen sijaan sanktioiden väitetyistä hyödyistä ei juurikaan ole todisteita. Työllistymistä ja hyvinvointia edistää laadukas toimenpiteiden sisältö. Epäsopiva ja karenssin uhalla vastaanotettu työ tai koulutus heikentää motivaatioita ja uudelleen työllistymisen mahdollisuuksia.

Sanktiojärjestelmän porrastaminen ja karenssien lyhentäminen ovat oikean suuntaisia askelia. Ehdotetussa mallissa työnhakijoille suunnatut palvelut on kuitenkin sidottu sanktioituun määrälliseen työnhakuvelvoitteeseen, jossa on lukuisia erilaisia määräaikoja ja tapaamisia noudatettavana. On riskinä, että monimutkaisessa mallissa erityisesti haavoittuvimmassa asemassa olevien työttömien kohtaamat sanktiot lisääntyvät ja he putoavat työttömyysturvalta kokonaan toimeentulotuen piiriin.

### **Työttömyysturvalaki; muuta lausuttavaa?**

Esitetty mahdollisuus kieltäytyä työpaikasta, jos palkkaus perustuu kokonaan provisioon, on kannatettava.

Esityksen mukaan kuuden kuukauden työttömyyden jälkeen työ- ja elinkeinotoimiston tai työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevan kunnan tekemässä työtarjouksessa tarkoitetun työn hakeminen velvoittaisi työnhakijaa työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä. Työtarjousten laadussa ja osuvuudessa on nykymallissa ollut puutteita ja työnhakijoille on esitetty velvoittavia työtarjouksia, joihin heillä ei tosiasiallisesti ole mahdollisuutta työllistyä. SOSTE esittää työtarjousten velvoittavuudesta luopumista.

Jos työtarjousten velvoittavuus säilytetään SOSTE tukee esitettyä muutosta, että työnhakija voi jättää hakematta TE-toimiston tarjoamaa työtä, jos hän on jo hakenut tarkastelujakson aikana työmahdollisuuksia häneltä edellytetyllä tavalla ja ilmoittanut siitä TE-toimistoon ennen työtarjouksen tekemistä

### **Lausuttavaa työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta?**

-

### **Lausuttavaa muiden lakien muuttamisesta?**

Esityksen mukaan monialaiseen työllistymissuunnitelmaan sisällytettävään työnhakuvelvollisuuteen sovelletaan, mitä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 14 luvun 1 §:ssä säädetään kiellosta hakea oikaisua ja valittaa. SOSTE kiinnittää huomiota siihen, että esityksen myötä

työllistämissuunnitelman oikeudellinen merkitys kasvaa ja katsoo, että tämä vähentää muutoksenhakukiellon oikeutettavuutta. Hallituksen esityksen mukaisesti myös vastaisuudessa työllistymissuunnitelma voisi tulla oikeudellisesti arvioitavaksi työttömyysturvaetuutta koskevassa muutoksenhaussa, jossa työtön voisi kyseenalaistaa oman työllistymissuunnitelmansa lainmukaisuuden. Käytännössä työtön voikin saada työllistymissuunnitelmansa lainmukaisuuden arvioiduksi vain kieltäytymällä suunnitelman laatimisesta tai jättämällä noudattamatta mielestään laittomia kohtia ja hakemalla muutosta päätökseen, jolla hänen työttömyysturvansa on katkaistu koska hän on kieltäytynyt laatimasta tai noudattamasta työllistymissuunnitelmaa.

SOSTE katsoo, että heikossa asemassa oleva työtön joutuukin ottamaan kohtuuttoman henkilökohtaisen, taloudellisen riskin jos haluaa kyseenalaistaa työllistymissuunnitelman lainmukaisuuden. Lähtökohtaisesti heikossa asemassa olevien henkilöiden oikeus muutoksenhakuun tulisi turvata sellaisella tavalla, joka ei pakota heitä ottamaan merkittävää henkilökohtaista riskiä. Muutoin on vaara, että hyvin aiheellinen, jopa oikeuden toteutumiseksi välttämätön muutoksenhaku jää tekemättä, koska se vaatisi hakijalta poikkeuksellista rohkeutta ja riskinottoa. SOSTE katsoo, että työttömällä tulisi olla oikeus myös työllistymissuunnitelmaa koskevaan muutoksenhakuun.

#### **Lausuttavaa muutosten voimaantulosta ja siirtymäajan järjestelyistä?**

-

#### **Lausuttavaa suhteesta perustuslakiin ja säätämijärjestyksestä?**

-

#### **Muuta lausuttavaa?**

-

Kiiskinen Päivi  
SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry