

Asia: VN/698/2021

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

Lausunnonantajan lausunto

Yleistä lausuttavaa esitetyistä muutoksista?

Esityksessä työllisyydenhoitoon ja erityisesti työnhakijoiden henkilökohtaiseen palveluprosessiin lisätään merkittävästi resurssia, mikä on merkittävä ja hyvä asia.

Uudistus keskittyy kuitenkin sisällöltään vahvasti työttömälle asetettaviin velvollisuuksiin, niiden valvontaan sekä poikkeamista sanktioimiseen. Laki on tältä osin hyvin epätasapainoinen: työttömällä on velvollisuus vastata puhelimeen, kun TE-henkilö soittaa hänelle. Esitys ei anna vastausta miten aika sovitaan sellaiseksi, että se sopii hänelle. Laki ei myöskään aseta tässä eikä muissakaan kohdin viranomaiselle velvollisuuksia, vaan ne asetetaan yksipuolisesti ja hyvin objektivisoiden ainoastaan työnhakijalle. Myös valitut verbit ovat hämmentäviä 2020-luvun viitekehyksessä: viranomainen tekee arvion, arvioi, määrää, seuraa jne. työttömän toimintaa. Vuoropuheluun ja yhdessä sopimiseen liittyvät verbit puuttuvat, eikä sitä vuoropuhelua oikein löydy perusteluistakaan, vaan kaikki jää yksittäisen viranhaltijan omaksi tulkinnaksi siitä, mitä yksilöllinen määrääminen tarkoittaa.

Valo-Valmennusyhdistys toteaa että merkittävästä lisäresurssista huolimatta malli on vielä kaukana pohjoismaisesta mallista. Pohjoismaissa on tyypillisesti hyvin vahvan henkilökohtaisen palvelun periaate ja taataan riittävät palvelut ja/tai tuki työllistymiseen. Nyt esityksessä jopa todetaan, että merkittävästi lisääntymisestä huolimatta työttömien palvelutarpeen ei uskota kasvavan, vaan se saattaisi jopa pienentyä, koska TE-henkilöstö soittaa heille useammin varmistaakseen työnhakuvelvollisuuden toteutumisen ja relevantin suuntaamisen.

Malli toiminee kohtuullisesti melko hyvässä työmarkkina-asetmassa olevien työttömien kohdalla. Olisi kuitenkin äärimmäisen tärkeää huomioida työttömien työnhakijoiden heterogeeninen joukko paljon nyt eritettyä monipuolisemmin henkilökohtaisuuden ja tarveharkinnan keinoin. Työttömien joukossa on merkittäviä, toisistaan poikkeavia ryhmiä, jotka ovat juuri sillä hetkellä käytännössä työkyvyttömiä. Tilanne ei ole kuitenkaan heidän vikansa, vaan johtuu yhteiskunnan palvelujärjestelmän puutteista sekä toimeentulojärjestelmän aukkokohtista. Laki tällä tavoin toteutettuna jatkaisikin yhteiskunnan syrjäyttävää kehitystä heidän kohdallaan.

Jos henkilökohtaisia yhteydenottoja lisätään merkittävästi nyt esitettävällä tavalla, mutta työttömille tarjottavia palveluita ei vastaavasti lisätä lainkaan (kuten esityksessä todetaan), laki vain lisää viranomaiskontrollia ja sanktiointia heidän osaltaan tarjoamatta mitään uutta etenemisessä kohti työelämää. Mikäli lakipaketti säädetään voimaan, on äärimmäisen tärkeää lisätä merkittävästi haavoittuvimmassa asemassa oleville tarjottavien palvelujen määrää ja saavutettavuutta.

Esitetty järjestelmä on erityisesti haavoittuvassa työmarkkina-asetmassa olevien kannalta hyvin monimutkainen ja vaikeasti hahmotettava. Jo nykyisellään lausunnon antaja ja monet muut tahot järjestävät haavoittuvassa työmarkkina-asetmassa oleville henkilöille palveluja, joilla he pystyvät selviämään heille asetetuista velvollisuuksista säilyttäen mahdollisuuden sekä toimeentulotukeen että positiivisiin siirtymiin kohti koulutusta ja työelämää. Nyt esitetty järjestelmä tulee lisäämään tällaisten palveluiden tarvetta merkittävästi. Tätä resurssitarvetta esitys ei käsittele lainkaan, eikä sitä oteta huomioon myöskään vaikutusten arvioinnissa. Lisäksi lausuntopyyntöä ei ole lähetetty lainkaan tällaisia palveluita nyt tarjoaville tahoille kuten välityömarkkinatoimijoille, joten on sattumanvaraista, saadaanko lausuntokierroksella myöskään tätä näkökulmaa lainkaan esiin.

Lakiesitykseen on kirjoitettu työttömille velvollisuus vastata puhelimeen. Lakiin ei ole kirjattu, miten asia sovitaan. Oleellista on, että työttömille tulee etukäteistietoa sovittuun aikaan, ja että jos tilanne muuttuu äkillisesti, ettei voi vastata, niin voidaan järjestää uudelleen aika.

Vastaamisen velvollisuus on kirjattu lakiin työttömille – muttei viranomaisille. On syntynyt hankalia tilanteita joillekin työttömille, kun viranomainen ei olekaan soittanut luvattuun aikaan. Eikö lain tule sitoa molempia osapuolia?

Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; taloudelliset vaikutukset?

On selvää, että uudistus tulee - mikäli sillä pyritään parantamaan työllisyyttä eikä vain kontrolloimaan ja sanktioimaan työttömiä - vaatimaan merkittävää julkista lisärahoitusta haavoittuvassa asemassa olevien työllisyyttä edistäviin palveluihin. Muussa tapauksessa laki tulee

johtamaan vain suurehkon työttömien joukon syrjäyttämistä toimeentulotuen varaan, mikä veisi heidät yhä kauemmas avoimilta työmarkkinoilta.

Esityksen perusteluissa esitetään, että tällaista panostusta ei tarvittaisi. Tätä väitettä ei perustella. Olemassa olevien selvitysten pohjalta kuitenkin tiedetään, että jo nykyiset määräaikaishaastattelut ja suunnitelmien laatiminen ovat monessa paikoin niin ruuhkautuneet, että suurelle osalle työttömistä ei ole pystytty vielä tarjoamaan minkäänlaista tukea työllistymisen edistämiseksi. On jopa niin, että tämän lakiesityksen kanssa yhtä aikaa lausunnoilla on lakiesitys erillisen valtionyhtiön perustamiseksi haavoittuvimmassa työmarkkina-asemassa olevien työllistämiseksi (nk. Välittäjä oy), koska (kyseisen lakiesityksen perusteluiden mukaan) nykyisellään kohderyhmälle ei ole kattavasti tarjolla riittäviä palveluita työllistymisen edistämiseksi.

Myönteistä esityksessä on mahdollisuus korvata työhakukeskusteluita työhönvalmennuksella. Nykyisellään näitä palveluita suunnataan valitettavan vähän haavoittuvassa asemassa olevien tukemiseen. Myös näiden palveluiden/keskusteluiden järjestämiseen tulee kuitenkin varata ostopalveluresursseja. On tärkeä huomata, että nimenomaan kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien työttömien työllisyyden edistämiseksi soveltuvia, validoituja ja vaikuttavia palveluita on kehitetty merkittävässä määrin eri yhdistyksissä ja säätiöissä (kuten Valo-Valmennusyhdistyksessä ja sen jäsenyhteisöissä sekä muissa välityömarkkinatoimijoissa).

Esityksessä ei käsitellä lainkaan sanktioinnin kielteisiä vaikutuksia. Käytännössä todetaan, että siitä haavoittuvassa asemassa olevien ryhmästä jolle vaikutukset voivat toki olla kielteiset, ei kuitenkaan tapahdu merkittävää nopeaa työllistymistä. Tämä on tietenkin isossa kuvassa totta, mutta yhteiskunnallisesti sen paremminkin kuin inhimillisestikään ei ole yhdentekevää, liikkuvatko nämä henkilöt hitaasti palvelujärjestelmän kautta kohti avoimia työmarkkinoita (vaikka polku usein kestääkin 1-5 vuotta) vai syrjäytetäänkö heidät toimeentulotuen varaan ja vaille työllistymistä edistäviä palveluita. Tältä osin esityksen taloudellisten vaikutusten arviointia ei voidakaan pitää julkisen talouden kokonaisuuden kannalta uskottavana.

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

Resurssien lisäys on merkittävä ja tärkeä asia.

Esityksessä esitetyt tavoitteet ja toimenpiteet ovat sellaisia, että lisäresursseja on kohdennettava myös henkilöstön kouluttamiseen sekä palveluostoihin. Erityisesti ohjauksellisen otteen ja kohtaamisen taidot ovat välttämättömät, samoin ymmärrys sisäisestä motivaatiosta ja ihmisestä kokonaisuutena sekä oman elämänsä parhaana asiantuntijana. Koska laki asettaa merkittävästi uusia

velvollisuuksia työttömälle, tulee luottamuksellisen asiakassuhteen rakentamisesta entistäkin tärkeämpää. Tässä myös mm. työntekijäsuhteen (ns. omavalmentaja) pysyvyydellä ym. asioilla on suuri merkitys.

Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; vaikutukset työllisyyteen?

Esitys vauhdittanee onnistuessaan jonkin verran lähimpänä avoimia työmarkkinoita olevien työnhakijoiden työllistymistä.

Sitä vastoin näin toteutettuna esityksen pitkäaikaiset vaikutukset voivat olla jopa kielteiset, mikäli järjestelmään ei tehdä korjauksia haavoittuvassa työmarkkina-asetmassa olevien osalta. On totta, kuten esityksessä todetaan, että he vain harvoin työllistyvät nopeasti suoraan avoimille työmarkkinoille, vaikka sitäkin tapahtuu. Sen sijaan lähes poikkeuksetta pitkäaikainen myönteinen tuki tuottaa onnistuneen työllistymisen tai pysyvästi työkyvyttömälle siirtymän työkyvyttömyyseläkkeelle. Haavoittuvassa asemassa olevien työllisyyden ja ylipäättään inhimillisen kohtelun osalta lakiesitys on jäänyt merkittävästi keskeneräiseksi. Olisikin tärkeää vielä lain käsittelyn yhteydessä kuulla näitä asiantuntijatahoja, jotta laki ei syrjäyttäisi ketään työmarkkinoiden ulkopuolelle.

Nyt lakiesitys ei sisällä myöskään esitystä riittävästä tiedonkeruusta uudistuksen yhteydessä, joten lain vaikutusten seuraaminen eri näkökulmista tulee olemaan vaikeaa, ellei lakiesitystä täydennetä tältä osin.

Lain kielteisiä seurannaisvaikutuksia voidaan merkittävästi vähentää, mikäli haavoittuvassa työmarkkina-asetmassa olevien palvelujärjestelmään kohdennetaan samanaikaisesti merkittävästi lisäresursseja.

Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; muut vaikutukset?

Esityksestä puuttuu kokonaan arvio vaikutuksista nykyisin työttömien palveluiden parissa toimivien palveluntuottajien toimintaan.

Eryteisesti haavoittuvimmassa työmarkkina-asetmassa olevien erilaisten työllistymistä edistävien palveluiden tuottamisessa järjestöillä ja muilla yleishyödyllisillä yhteisöillä on merkittävä rooli. Samalla ne toimivat kohderyhmän palveluiden merkittävinä kehittäjinä ja asiantuntijoina, joista useilla on merkittävää omaa TKI-toimintaa. Valo-Valmennusyhdistys ry pitääkin välttämättömänä, että hallituksen esitykseen sisällytetään arvio uudistuksen vaikutuksista nykyisiin palveluntuottajiin.

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

Aktiivinen yhteydenpito työnhakijoihin ja henkilökohtaisen kontaktin lisääminen on myönteinen asia. On kuitenkin tärkeää, että keskustelut kohdentuvat oikein. Nyt esitetty järjestelmä mahdollistaa tämän, mutta lakiesitys korostaa viranomaisen - hallintoalamainen -asetelmaa, joka ei ole nykyaikaa ja sopii erityisen heikosti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tukemiseen. Lakiesitys vilisee termejä kuten työnhakukeskustelu, määrää, arvioi, seuraa jne. liitettynä viranomaiseen. Työnhakijalla on velvollisuus, hänen tulee hakea, hänen on vastattava puhelimeen jne. Monilla haavoittuvassa asemassa olevilla on jo entuudestaan merkittävästi alentunut luottamus viranomaisiin [heidän tukenaan], jolloin jo pelkästään sanktioiden pelko on iso riskitekijä. Niiden ohella olisi välttämätöntä korostaa yhteistyötä, tasa-arvoista kohtaamista ja ihmisoikeusnäkökulmaa.

Olisi myös tarkoituksellista, että TE-palvelujärjestelmän ja henkilöille tarjottavien työllisyys- ja kuntoutuspalveluiden yhteistyötä lisättäisiin. Nyt esitetty järjestelmä on nivelvaiheissa päällekkäinen. Nivelvaiheiden tunnistaminen on nyt tehty ja niiden varmistaminen on tärkeää, mutta se tapahtuu tehokkaasti niveltämällä palvelut toisiinsa. Tällaisessa tarvelähtöisessä räätälöinnissä haavoittuvassa asemassa olevien parissa toimivat yhteisöt nimenomaisesti ovat vahvimmillaan. Erityisen tärkeä olisikin kiinnittää huomiota eteenpäin poluttaviin palveluihin nivelvaiheissa esimerkiksi ostamalla erityisryhmille nivelvaiheen palveluita kuten työhönvalmennusta vaikuttavuuslähtöisillä hankinnoilla. Esitys mahdollistaa tämän mutta tässä muodossa tuskin konkreettisesti edistää sitä.

On myös huomattava, että erityisesti monen haavoittuvassa työmarkkina-asemassa olevan ryhmän (kyseessä ei tältäkin osin ole homogeeninen ihmisjoukko) vaikuttavimmat työllistymistä edistävät palvelut ovat siinä määrin eriytyneitä, että niitä toteutetaan usein erilaisten kehittämissuunnitelmien tai yleishyödyllisen toiminnan yhteydessä. Näiden huomioiminen palveluprosessin normaalina osana olisi hyvin merkityksellistä erityisesti haavoittuvassa työmarkkina-asemassa olevien osalta. Lisäksi jatkuvan oppimisen vaateet olisi tärkeä huomioida paremmin ja vahvistaa omaehtoisen opiskelun edellytyksiä.

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

-

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa koulutuksessa olevien

palveluprosessista?

-

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa muistutuksesta?

Kannatamme ehdotusta.

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

Valo-Valmennusyhdistys ry pitää ehdotusta työnhakuvelvollisuudesta kokonaisuudessaan työttömän työnhakijan kannalta sekavana ja vaikeaselkoisena. Tämä korostuu haavoittuvassa työmarkkina-
asemassa olevien kohdalla. Työllistämissuunnitelmaan voidaan jatkossakin kirjoittaa velvoite edistää omaa työllistymistään. Lähtökohtaisesti jokaisen työttömän työnhakijan tavoitteena on työllistyä, joten perusoletus tulee olla luottamus työnhakijaan.

Esityksen mukaan työnhakijan tulisi hakea työmahdollisuuksia työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä työllistymissuunnitelmassa määrätyllä tavalla. Lähtökohtaisesti työnhakijalta edellytettäisiin neljän työmahdollisuuden hakemista kuukauden kestävän tarkastelujakson aikana. Emme kannata määrällistä työnhakuvelvollisuutta, mutta oleellisinta on mahdollistaa ja korostaa yksilöllisen tilanteen ja työkyvyn huomioimista työnhakuvelvoitetta määriteltäessä. Työttömille ei tule asettaa velvoitteita, joita he eivät voi täyttää, eikä heitä saa rangaista kohtuuttomien velvoitteiden saavuttamatta jäämisestä. Lisäksi korostamme sitä, että muutokset tekevät työllistymissuunnitelmasta työttömän kannalta niin merkityksellisen asiakirjan, että sen 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 mahdollisuutta käyttää digitaalisia palveluita. Merkittävällä osalla haavoittuvassa työmarkkina-
asemassa olevista on merkittäviä puutteita digiperustaidoissa. Valo-Valmennusyhdistys näkee välttämättömänä, että verkkopalvelun ohella tulee järjestää mahdollisuus ilmoittaa työnhakuvelvollisuuden täyttämistä myös muilla tavoin.

Valo-Valmennusyhdistys pitää lisäksi välttämättömänä, 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. Samalla kriteeristö on ainakin näennäisesti hyvin tiukka. Laissa tulisi mm. huomioida se, että osatyökykyisillä työllistyminen osa-aikaiseen työhön voi tarkoittaa koko työkyvyn hyödyntämistä työmarkkinoilla, jolloin työnhakuvelvollisuuden asettamiselle ei ole perusteita. 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 henkilön senhetkiseen tilanteeseen ja mahdollisiin työtehtäviin. Pelkkä lääketieteellinen ja diagnoosipohjainen arvio työkyvystä on riittämätön. Yksilöllisen harkinnan on oltava mahdollista.

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

Osa-aikatyötä tekevien työnhakuvelvollisuus kohtelee kohtuuttomasti erityisesti sellaisia osatyökykyisiä, joiden osatyökykyisyys estää kokoaikaisen työllistymisen. Lain tulee tältä osin sisältää mahdollisuus tapauskohtaiseen harkintaan.

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

Lain tulee tältä osin sisältää mahdollisuus tapauskohtaiseen harkintaan, jotta se ei johda yksilön ja hänen lähipiirinsä kannalta kohtuuttomiin tilanteisiin.

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

Työnhakuvelvollisuuden asettamatta jättämisen ehdot ovat esityksessä hyvin tiukat ja medikaaliset, eivätkä vastaa työttömien ja yhteiskunnan muiden palveluiden tosiasiallista tilannetta. Ei ole työttömän vika, että nykyjärjestelmässä työttömän työkyvyttömyyttä ei käytännössä pystytä toteamaan, koska sen vaatimaa seuranta tehdään tosiasiallisesti lähinnä vain työssä olevien osalta. Lisäksi esimerkiksi osatyökykyinen voi osa-aikatyössä käyttää tosiasiallisesti koko työkykynsä. Lisäksi työkykyisyyden käsite on nähtävä tässä yhteydessä merkittävästi laajemmin kuin nykyään tehdään esimerkiksi vakuutusjärjestelmän piirissä. Muuten laki tulee johtamaan kohtuuttomiin ja epäinhimillisiin tilanteisiin yksilöiden, perheiden ja ihmisoikeuksien kannalta. Lain tulee tältä osin sisältää mahdollisuus tapauskohtaiseen harkintaan merkittävästi nyt esitettyä laajemmassa tilannekirjossa. Periaatteet on kirjattava lakiin, ja tätä koskevien asiakirjojen tulee olla valituskelpoisia.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; muuta lausuttavaa?

-

Työttömyysturvalaki; lausuttavaa työstä eroamisen perusteella asetettavasta seuraamuksesta?

Kannatamme korvauksettoman ajan lyhentämistä.

Työttömyysturvalaki; lausuttavaa työstä kieltäytymisen perusteella asetettavasta seuraamuksesta?

Kannatamme korvauksettoman ajan lyhentämistä.

Työttömyysturvalaki; lausuttavaa porrastetusta seuraamuksesta?

Kannatamme porrastamista ja seurausten lieventämistä.

Haluamme kuitenkin nostaa esiin, että järjestelmä on niin vaikeaselkoinen varsinkin monelle haavoittuvassa asemassa olevalle, että ilman merkittävää tarveharkinnan lisäämistä se tulee lisäämään haavoittuvassa asemassa olevien syrjäyttämistä entistä kauemmas ulos yhteiskunnasta ja työmarkkinoiden ulkopuolelle. Tämän vuoksi sekä kriteereihin itseensä tulee tehdä muutoksia että yksilöllistä harkintaa lisätä.

Työttömyysturvalaki; muuta lausuttavaa?

-

Lausuttavaa työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta?

-

Lausuttavaa muiden lakien muuttamisesta?

-

Lausuttavaa muutosten voimaantulosta ja siirtymäajan järjestelyistä?

Muutokset ovat niin merkittävät ja toteutetaan jo ennestään merkittävässä muutoksessa olevassa toimintaympäristössä, että on välttämätöntä toteuttaa ensin resurssilisäys ja tarvittava varautuminen, koulutus ja suunnittelu ennen muutosten voimaantuloa. Tarkoituksenmukaista on, että palveluprosessin suuntaan lähdetään siirtymään palveluissa keväällä 2022, mutta lain voimaantulo itsessään on tarkoituksenmukaista myöhentää 1.1.2023 tai tämän jälkeiseen aikaan.

Lausuttavaa suhteesta perustuslakiin ja säätämisyjärjestyksestä?

Lakiesityksessä esitetään säädettäväksi merkittävästi työttömien velvollisuuksista ja oikeuksista. Monet näistä päätöksistä esitetään nyt asetettavaksi henkilölle viranomaispäätöksellä, josta ei olisi valitusoikeutta. Katsomme, että asiakirjojen joilla työttömälle asetetaan näiden lakien pohjalta henkilökohtaisia velvoitteita sanktioiden uhalla tulee olla valituskelpoisia.

Muuta lausuttavaa?

On hämmentävää, että näin merkittävässä määrin sekä työttömiin itseensä että heille palveluita tuottaviin yhteisöihin vaikuttava lakiesitys lähetetään lausuntokierrokselle jakelulla, josta puuttuvat käytännössä yhtä lukuunottamatta kaikki merkittävät työttömiä ja heille tarjottavia palveluita edustavat tahot.

Kumlander Kimmo
Valo-Valmennusyhdistys ry