11.11.2021 EOAK/7698/2021

Eduskunta, Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

00102 EDUSKUNTA

TyV@eduskunta.fi

Viite: **Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 167/2021 vp)**

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslialta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 167/2021 vp).

Lausuntonani esitän kunnioittaen seuraavan.

Lausuntoni työ- ja elinkeinoministeriölle

Annoin 30.7.2021 työ- ja elinkeinoministeriölle lausunnon (EOAK/4112/2021) nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen luonnoksesta. Kiinnitin lausunnossani huomiota ehdotettujen muutosten vaikutuksiin viranomaisten toimintaan sekä joihinkin työnhakijan palveluprosessia koskeviin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (JTYPL) säännöksiin lähinnä säännösten toimeenpanon näkökulmasta. Lisäksi kiinnitin huomiota ehdotettujen muutosten suhteeseen perustuslakiin ja säätämisjärjestykseen.

Yksittäisistä säännöksistä kiinnitin huomiota HE-luonnoksessa olleeseen työllistymissuunnitelman sisältöä koskeneeseen JTYPL:n 2 luvun 11 §:ään. Totesin lausunnossani, että työllistymissuunnitelmaa korvaavia suunnitelmia (kotoutumissuunnitelma, aktivointisuunnitelma ja monialainen työllistymissuunnitelma) koskevissa säännöksissä (kotoutumisen edistämisestä annetun lain 14 §:n 1 momentti, työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain 4 §:n 1 momentti ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 8 §:n 1 momentti) säädettäisiin työnhakuvelvollisuuden sisältymisestä suunnitelmiin. Sääntelyn yhdenmukaisuuden ja selkeyden sekä työnhaku-

velvoitteen merkityksen huomioiden pidin perusteltuna säätää työnhakuvelvollisuuden sisältymisestä työllistymissuunnitelmaan myös työllistymissuunnitelman sisältöä koskevassa JTYPL:n säännöksessä.

Lausuntokierroksen jälkeen hallituksen esitystä on muutettu siten, että työllistymissuunnitelman sisältöä koskevassa säännöksessä (JTYPL 2 luvun 12 §) työnhakuvelvollisuus sisällytetään työllistymissuunnitelmaan, mitä pidän hyvänä.

Ehdotettujen muutosten suhde perustuslakiin

Hallituksen esityksen kannalta keskeisiä perusoikeuksia ovat perustuslaissa turvattu yhdenvertaisuus (6 §), oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §), vapaus valita asuinpaikka (9 §), oikeus työhön (18 §), oikeus työttömyyden aikaisen perustoimeentulon turvaan (19 §), oikeusturva (21 §), vaatimus säätää lailla yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista (80 §) ja kunnallinen itsehallinto (121 §).

Lausunnolla olleessa HE-luonnoksessa käsiteltiin sen suhdetta perustuslain 121 §:ään ja siitä johtuvaan rahoitusperiaatteeseen, jonka mukaan kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Toin ministeriölle antamassani lausunnossa esille, että ehdotettujen muutosten aiheuttamiin vaikutuksiin nähden rahoitusperiaatteen toteutumista olisi syytä perustella yksityiskohtaisemmin esityksen säätämisjärjestysperusteluissa. Pidän hyvänä, että eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä esityksen suhdetta perustuslain 121 §:ään on perusteltu laajemmin kuin mitä oli tehty HE-luonnoksessa.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa hyvän hallinnon perusteiden toteutuminen työnhakija-asiakkaiden palveluprosessissa nousee usein esille. Totesin ministeriölle antamassani lausunnossa, että esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ei oltu käsitelty yleisesti perustuslain 21 §:n säännöstä hyvän hallinnon turvaamisesta ja hyvän hallinnon takeista. Koska työnhakijan palveluprosessilla on merkitystä perustuslain tarkoittaman hyvän hallinnon toteutumisessa, totesin, että säätämisjärjestysperusteluita olisi perusteltua täydentää laajemmalla hyvän hallinnon perusoikeuden toteutumisen arviolla. Eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä esityksen suhdetta perustuslain 21 §:ään on lyhyesti käsitelty.

Ehdotettujen muutosten toimeenpano

Työnhakijan palveluprosessi

Hallituksen esityksessä JTYP:iin ehdotetut muutokset koskevat erityisesti työnhakijan palveluprosessia. Pidän työnhakijan palveluprosessiin (alkuhaastattelu, työnhakukeskustelu, täydentävä työnhakukes-

kustelu, palvelutarpeen arvioiminen ja työllistymissuunnitelma) ehdotettuja muutoksia hyvinä perustuslain 18 §:n näkökulmasta, koska palvelutarpeiden säännöllinen arvioiminen ja työnhakijan tukeminen ovat tärkeitä mahdollisimman nopean työllistymisen näkökulmasta.

Työnhakijan haastattelua ja työllistymissuunnitelman laatimista ja tarkistamista koskevat JTYPL:n 2 luvun 4 ja 6 §:ien säännökset muuttuivat vuoden 2017 alussa. Ennen vuoden 2017 säännösmuutoksia TE-toimistolla oli laajempi harkintavalta haastattelujen toteuttamiseen. Vuoden 2017 alussa voimaan tulleita säännösmuutoksia koskevan hallituksen esityksen (HE 209/2016 vp) mukaan työnhakijan haastattelun järjestämisellä ja työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman tarkistamisella aina kolmen kuukauden yhdenjaksoisen työttömyyden välein pyrittiin jäsentämään ja tehostamaan työnhakijoiden palveluprosessia ja lyhentämään työttömyysjaksoja. Muutoksella edistettiin myös työnhakijoiden saaman palvelun yhdenmukaisuutta eri työ- ja elinkeinotoimistoalueilla.

Oikeusasiamiehelle on tullut useita kanteluja, joissa on arvosteltu sitä, että työnhakijan haastattelua ja työllistymissuunnitelman laatimista/ tarkastamista ei ole tehty säännöksissä edellytetyssä määräajassa. TE-toimistot ovat kanteluiden takia antamissaan selvityksissä vedonneet muun muassa uusien asiakkaiden määrästä johtuvaan asiakaspalvelun ruuhkautumiseen ja rajallisiin henkilöstöresursseihin. Mainittuja syitä ei ole vakiintuneen laillisuusvalvontakäytännön mukaan pidetty hyväksyttävänä syynä määräaikojen ylittymiseen (mm. EOAK/1640/2020 ja EOAK/4012/2019).

Oikeusasiamiehen kanslia on TE-toimistojen tarkastusten yhteydessä pyytänyt elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskukselta (KEHA-keskus) työllistymissuunnitelmien laatimisista tehtyjä tilastoja. Tilastoista on käynyt ilmi, että alueelliset erot siinä, kuinka suurelle osalle työttömistä työnhakijoista suunnitelma oli tehty tai päivitetty alle 3 kk sitten, olivat suuria. Olen kiinnittänyt vuosina 2018 ja 2019 tehdyillä TE-toimistojen tarkastuksilla huomiota JTYPL:n 2 luvun 4 ja 6 §:ien säännöksiin ja todennut ns. suunnitelmavelan osoittavan, että vuoden 2017 alussa voimaan tulleet säännösmuutokset eivät ainakaan tarkastusten tekohetkellä näyttäneet riittävästi yhdenmukaistaneen työnhakijoiden palveluprosessia.

Edellä todettuun viitaten pidän tärkeänä, että TE-toimistoille ja työllisyyden edistämisen kuntakokeiluissa oleville kunnille turvataan riittävät henkilöstöresurssit työnhakijan palveluprosessin toteuttamiseen.

Työllistymissuunnitelman toteutumisen seuranta

Hallituksen esityksen kohdassa 4.1.3 todetaan työllistymissuunnitelman toteutumisen seurannasta, että työnhakijan tulisi ilmoittaa työmahdollisuuksien hakemisesta ja muusta työllistymissuunnitelman to-

teuttamisesta ensisijaisesti verkkopalvelussa. Työttömyysetuuden maksaminen keskeytyisi työttömyysturvaoikeuden selvittämisen ajaksi, ellei työnhakija ilmoita toteuttaneensa suunnitelmaa, jos suunnitelman toteuttamatta jättäminen voisi vaikuttaa työnhakijan työttömyysturvaoikeuteen.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on tullut esille tilanteita, joissa työnhakijat ovat kertoneet kokeneensa vaikeaksi havaita TE-hallinnon sähköisissä palveluissa heille asetettuja velvoitteita, joiden täyttämättä jättämisellä on ollut vaikutuksia työttömyysetuuden saamiselle. Lisäksi on tullut esille tilanteita, joissa kantelijan verkkolomakkeella esittämät tiedustelut ja antamat lisätiedot eivät ole aiheuttaneet herätteitä TE-toimistossa, minkä takia tiedusteluihin ei ole vastattu eikä lisätietoja ole huomioitu työttömyysetuusasian käsittelyssä.

Edellä todetun vuoksi, ja koska työnhakijoilla on erilaiset valmiudet sähköiseen asiointiin, tulisi palvelujen toimivuuteen ja helppokäyttöisyyteen kiinnittää näkemykseni mukaan erityistä huomiota.

Muistutus

JTYPL:n 2 luvun 15 §:ään ehdotetaan otettavaksi säännös muistutuksesta. Tarkoituksena olisi varmistua siitä, että työnhakija tuntee työttömyysetuuden saamiseen edellytykset. Edellä mainitun säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan vastuu edellytysten täyttymisestä olisi aina työnhakijalla eikä työnhaun voimassaoloon tai työttömyysturvalaissa säädettyjen edellytysten täyttymiseen vaikuttaisi se, että työnhakijaa ei ole muistutettu, vaikka näin olisi tämän pykälän perusteella tullut toimia. Hallituksen esityksen mukaan muistutuksella ei olisi vaikutuksia työnhakijan oikeuksiin ja velvollisuuksiin eikä sen antamiseen olisi mahdollista hakea oikaisua eikä siitä tehtäisi valituskelpoista päätöstä.

Pidän muistutusmenettelyä työnhakijan oikeuksien kannalta perusteltuna, koska muistutuksen avulla työnhakija voi saada tiedon esimerkiksi hänelle asetetun, mutta havaitsematta jääneen velvoitteen täyttämisestä. Työnhakijoiden oikeuksien turvaamisen kannalta on tärkeää, että työnhakijoilla on selkeä käsitys muistutuksen luonteesta ja siitä, että työnhakija on muistutuksesta huolimatta ensisijaisesti itse vastuussa velvollisuuksiensa täyttämisestä.

Muuta

Ehdotetut muutokset muuttavat merkittävästi työnhakijan palveluprosessia, jossa tulee korostumaan nykyistä enemmän työnhakija-asiakkaiden yksilöllinen palvelu ja yksilöllisten tilanteiden ja palvelutarpeiden huomioon ottaminen.

Hallituksen esityksen mukaan ehdotettujen muutosten toimeenpanemiseksi henkilöstöä lisättäisiin työ- ja elinkeinotoimistoissa ja työlli-

syyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevissa kunnissa. Hallituksen esityksen mukaan muutosten voimaantulo edellyttää nykyisen ja uuden henkilöstön kouluttamista.

Näkemykseni mukaan esitettyjen muutosten toimeenpanossa keskeistä on henkilöstön kouluttamisen lisäksi informoida TE-toimistojen asiakkaita muutoksista. Muutokset tulevat todennäköisesti lisäämään tiedusteluja ja neuvonnan tarvetta, minkä takia on tärkeää, että työ- ja elinkeinotoimistoissa ja työllisyyden edistämisen kuntakokeiluun kuuluvissa kunnissa varaudutaan vastaamaan tiedusteluihin hyvän hallinnon perusteiden mukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä.