LAUSUNTO

Helsinki 16.11.2021

TYÖELÄMÄ- JA TASA-ARVOVALIOKUNTA

Viite: Kuuleminen Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta torstai 18.11.2021 klo 12.15

Asia: HE 167/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry on valtakunnallisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen kattojärjestö. SOSTE on sosiaali- ja terveyspoliittinen vaikuttaja ja asiantuntijajärjestö, joka rakentaa sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edellytyksiä yhteistyössä jäsenyhteisöjensä kanssa. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n varsinaisina jäseninä on yli 220 valtakunnallista sosiaali- ja terveysalan järjestöä ja yhteistyöjäseninä yli 70 muuta sosiaali- ja terveysalan toimijaa.

Lisätietoja: Erityisasiantuntija Päivi Kiiskinen, paivi.kiiskinen@soste.fi, 0400 516018

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry

Vertti Kiukas
pääsihteeri

LAUSUNNON KESKEINEN SISÄLTÖ

- Panostaminen työttömien työnhakijoiden henkilökohtaiseen kohtaamiseen on hyvä askel kohti tarvelähtöisiä palveluita.
- Työnhakijoiden henkilökohtaisen tapaamisen tehostaminen on kannatettavaa.
- Työnhakuprosessia tulee selkeyttää, jotta se huomioisi paremmin työttömien yksilölliset tarpeet sekä mahdollistaa resurssien paremman kohdentumisen.
- Täydentävät työnhakukeskustelut tulee voida jättää myös tekemättä työttömän työnhakijan yksilöllinen tilanne huomioiden.
- Kuukautta ennen palkkatuetun työn, työkokeilun, kuntoutuksen tai koulutuksen arvioitua päättymistä pidettävä työnhakukeskusteluun tulisi käydä tiiviissä yhteistyössä palveluntuottajan kanssa.
- Mallin toimeenpanoon varattuja henkilöstöresursseja tulee arvioida uudelleen.
- Ehdotus työnhakuvelvollisuudesta on kokonaisuudessaan työttömän työnhakijan kannalta sekava ja vaikeaselkoinen.
- Sääntelyä tulee tarkentaa ja selkeyttää erityisesti heikommassa työmarkkina-asemassa olevien kohdalla.
- Työnhakuvelvollisuuden osalta ohjeistuksen tulee olla niin selkeä, että työtön tietää millaiset hakemukset voidaan katsoa vilpittömässä mielin tehdyiksi.
- Työnhakuvelvollisuuden alentamisen perusteista tulee säätää nyt esitettyä tarkemmin laissa, ei vain valtioneuvoston asetuksessa.
- Työnhakuvelvollisuuden tulee huomioida työttömän työnhakijan tosiasiallinen työkyky.
- Työkykyään vastaavaa osa-aikatyötä tekevälle osatyökykyiselle ei tule asettaa määrällistä työnhakuvelvollisuutta.
- Mahdolliset työkyvyttömyyden perusteella maksettavaan etuuteen liittyvät etuusoikeuden hylkäävät lainvoimaiset päätökset eivät saa estää hakuvelvollisuuden asettamatta jättämistä.
- Työtarjousten velvoittavuudesta tulee luopua.
- Työttömällä tulisi olla oikeus myös työllistymissuunnitelmaa koskevaan muutoksenhakuun.
- Sanktiojärjestelmän porrastaminen ja karenssien lyhentäminen ovat oikean suuntaisia askelia.

Yleistä

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 lausuntokierroksen jälkeen tehdyistä muutoksista huolimatta yhä hyvin kaavamainen ja sekava. Työnhakuprosessia tulee selkeyttää, jotta se huomioisi paremmin työttömien yksilölliset tarpeet sekä mahdollistaa resurssien paremman kohdentumisen.

SOSTE pitää annettua ehdotusta työnhakuvelvollisuudesta kokonaisuudessaan työttömän työnhakijan kannalta sekavana ja vaikeaselkoisena ja pitää tarpeellisena sääntelyn tarkentamista erityisesti heikommassa työmarkkina-asemassa olevien kohdalla.

SOSTE toivoo,että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ottaa mietintöä laatiessaan huomioon seuraavat näkökulmat ja esittämämme muutosehdotukset:

Työnhakijan palveluprosessi

Esityksen mukaan työttömän työnhakijan alkuhaastattelu järjestettäisiin viiden arkipäivän kuluessa työnhakijaksi ilmoittautumisesta. Tämä on selkeä parannus nykytilanteeseen. Työttömät työnhakijat tavattaisiin myös nykyistä säännöllisemmin.

Työnhakijan palveluprosessi on kuitenkin hyvin kaavamainen ja näyttäytyy työttömän työnhakijan näkökulmasta sekavalta.

SOSTE esittää, että täydentävät työnhakukeskustelut voidaan jättää myös tekemättä työttömän työnhakijan yksilöllinen tilanne huomioiden. Lyhyellä aikavälillä toistuvat työnhakukeskustelut voivat muodostua turhauttaviksi, jos ne eivät sisällöllisesti palvele työnhakijaa. SOSTE pitää tärkeänä, että työnhakukeskustelut muodostuvat lähtökohtaisesti työnhakijaa palveleviksi, auttaviksi ja valmentaviksi tapaamisiksi. Määrä ei korvaa laatua.

Mallin kehittäminen enemmän mahdollistavaan tarvelähtöisempään suuntaan voisi vapauttaa resursseja niiden henkilöiden tukemiseen, jotka sitä eniten tarvitsevat.

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.**

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

Toimeenpanon resurssit

SOSTE kiinnittää huomiota siihen, esityksessä henkilöstömäärä suhteutettiin vuoden 2019 tilanteeseen sekä työnhakijoiden että asiakaspalvelun henkilötyövuosien osalta, vaikka 2019 poikkeaa sekä edellisistä että seuraavista vuosista poikkeuksellisen matalan työttömien työnhakijoiden määränsä puolesta. SOSTE katsoo, että **mallin toimeenpanoon varattuja henkilöstöresursseja tulee arvioida uudelleen.**

Esityksen mukaan esitetyt muutokset tehostavat työnhakijoiden ohjaamista heidän tarpeidensa mukaisiin palveluihin. Esityksessä ei kuitenkaan oteta huomioon mahdollista palveluiden kysynnän kasvua.

Määrältään alennettu työnhakuvelvollisuus

SOSTE katsoo, että esitettyä määrällistä työnhakuvelvoitetta on selvennettävä. SOSTE pitää määrällistä työnhakuvelvoitetta mahdollisena ehtona työttömyysturvalle, mutta 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.

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.

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 "hakemustehtailu". 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. Erityisesti vaikeasti työllistyvillä ja pitkään työttömillä olleilla todellisten työllistymismahdollisuuksien arvioiminen itsenäisesti voi olla haastavaa.

Työnhakuvelvollisuuden asettamatta jättäminen

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 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. Esityksessä tulisi myös huomioida, että esim. lääkinnälliseen kuntoutukseen osallistuminen voi vaatia työttömän koko työkyvyn, jolloin työnhakuvelvollisuutta ei ole perusteltua asettaa.

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 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 tosiasiassa työkyvyttömiä.

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 työkyvyttömyyseläkepäätöksen saaneista saa neljän vuoden sisällä myönteisen työkyvyttömyyseläkepäätöksen. Tämä kertoo, että tuorettakaan työkyvyttömyyseläkepäätöstä ei voida pitää erillisen työkyvyn arvioinnin tarpeettomaksi tekevänä tietona työkyvyttömyydestä.

Työttömyysturvaseuraamukset

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.

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

Esityksessä ehdotetaan porrastettua mallia, jossa esimerkiksi työllisyyssuunnitelman toteuttamatta jättämisestä annettaisiin aluksi huomautus. Jos työnhakija jättäisi velvoitteen 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.

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.

Työtarjousten velvoittavuus

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.

Muita huomioita

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 toteutumiselle välttämätön muutoksenhaku jää tekemättä, koska se vaatisi hakijalta poikkeuksellista rohkeutta ja riskinottoa**. SOSTE katsoo, että työttömällä tulisi olla oikeus myös työllistymissuunnitelmaa koskevaan muutoksenhakuun.**

Esitetty työnhakun palveluprosessi on merkittävä muutos työvoimapalvelujen aiempiin käytäntöihin. Erityisen 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.