Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

24.11.2021 VN/24984/2020

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN VASTINE

HE EDUSKUNNALLE TYÖNHAKIJAN PALVELUPROSESSIN JA ERÄIDEN TYÖTTÖMYYSETUUDEN SAAMISEN EDELLYTYSTEN UUDISTAMISTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI (HE 167/2021 VP, NS. POHJOISMAINEN TYÖVOIMAPALVELUIDEN MALLI)

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annettua lakia, työttömyysturvalakia, työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettua lakia, kotoutumisen edistämisestä annettua lakia, työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annettua lakia ja kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 2.5.2022.

1 KESKEINEN SISÄLTÖ

Työttömien työnhakua ja ohjaamista palvelutarpeen mukaisiin palveluihin tuettaisiin siten, että työ- ja elinkeinotoimisto tai työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana oleva kunta tapaisi työnhakijan työnhakukeskustelussa työttömyyden alkuvaiheessa lähtökohtaisesti kahden viikon välein. Tämä palvelujakso kestäisi kolme kuukautta.

Nykyisten kolmen kuukauden välein järjestettävien työnhakijan haastattelujen lisäksi työnhakijalle järjestettäisiin puolen vuoden välein kuukauden kestävä jakso, jonka aikana järjestettäisiin kaksi työnhakukeskustelua.

Työttömyysturvaoikeuden jatkumisen edellytyksenä työnhakijan olisi haettava tiettyä määrää työmahdollisuuksia. Hakuvelvollisuus kirjattaisiin työllistymissuunnitelmaan.

Työnhakijalle voitaisiin myös tarjota haettavaksi yksilöityjä työpaikkoja. Näiden työpaikkojen hakeminen velvoittaisi työnhakijaa työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä, kun alkuhaastattelusta on kulunut kuusi kuukautta.

Jos työnhakija laiminlyö hakea työmahdollisuuksia tai osallistua palveluihin häneltä edellytetyllä tavalla, häntä muistutettaisiin työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä. Korvauksettomien määräaikojen eli niin sanottujen karenssien kestoja porrastettaisiin ja muutettaisiin kohtuullisemmiksi.

2 EDUSKUNNALLE ANNETUISTA LAUSUNNOISTA

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on kuullut eri tahoja esityksestä ja saanut näiltä lausuntoja. Keskeisiä teemoja lausunnoissa ovat olleet esitetyn työnhakijan palveluprosessin koettu kaavamaisuus ja monimutkaisuus, varattujen resurssien riittävyys, muiden palveluiden kysynnän kasvu, muiden samaan aikaan valmisteltavien muutosten vaikutus sekä tarvittavien tietojärjestelmien kehittäminen.

Jäljempänä käsitellään näiden teemojen lisäksi muiden valiokuntien esiin nostamia asioita ja perustuslakivaliokunnan edellyttämiä muutoksia sekä eräitä yksittäisiä lausunnonantajien tekemiä huomioita.

Vastineesta on rajattu ulkopuolelle selvästi toimeenpanoon liittyviä yksittäisiä lausunnonantajien huomioita sekä perustelemattomia muutosehdotuksia. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, ettei kaikkia lausunnonantajien vähäisiä väärinymmärryksiä myöskään ole tarkoituksenmukaista käsitellä tässä yhteydessä.

2.1 Palveluprosessin ja työnhakuvelvollisuuden kaavamaisuus

Moni hallituksen esityksestä lausuntonsa antanut taho piti työnhakijan palveluprosessia ja työnhakuvelvollisuutta liian kaavamaisena ja monimutkaisena. Lausunnonantajien keskeinen näkemys oli, että työ- ja elinkeinotoimistoilla ja kunnilla tulisi olla enemmän harkinnanvaraa sen suhteen, millainen palveluprosessi työnhakijalle järjestetään ja millainen työnhakuvelvollisuus hänelle asetetaan.

Jos lainsäädännössä ei säädettäisi prosessista riittävän tarkasti, on oletettavaa, ettei osalle työnhakijoista järjestettäisi tiiviitä palvelujaksoja. Käytännössä toimintamallit eivät silloin välttämättä muuttuisi nykyisestä. Työnhakuvelvollisuuden osalta väljemmät säännökset puolestaan johtaisivat todennäköisesti siihen, että hakuvelvollisuus asetettaisiin kevyempänä.

Edellä mainitut seikat vaarantaisivat tavoitteena olevan työllisyysvaikutuksen saavuttamisen. Lisäksi olisi odotettavissa, että toimeenpanijat tarvitsisivat kuitenkin yksityiskohtaiset soveltamisohjeet. Tämä on nähtävissä jo nyt lausunnoista, joissa toisaalta toivotaan säännöksiin väljyyttä, mutta toisaalta kannetaan huolta yhdenmukaisesta soveltamiskäytännöstä.

Soveltamisohjeiden antaminen olisi kuntien kohdalla erityisen ongelmallista, koska esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriö ei ole toimivaltainen ohjaamaan itsehallinnollisia kuntia.

Työnhakijan näkökulmasta esimerkiksi työnhakuvelvollisuus kirjattaisiin työllistymissuunnitelmaan. Tämän vuoksi koettu monimutkaisuus koskee enemmänkin toimeenpanijoita, joiden tulee kyetä laatimaan asianmukaiset työllistymissuunnitelmat.

Vastaavaa palautetta saatiin valmistelun kuluessa jo hallituksen esitysluonnoksesta järjestetyn lausuntokierroksen yhteydessä. Saatujen lausuntojen perusteella hallituksen esitystä muutettiin siten, että ennen työnhakijalle järjestettävää alkuhaastattelua voitaisiin järjestää täydentävä työnhakukeskustelu. Luonnosvaiheessa ensimmäinen yhteydenotto oli aina alkuhaastattelu. Esitetykseen tehty muutos joustavoittaa palveluprosessin alkua, koska täydentävä työnhakukeskustelu voitaisiin jär-

jestää muullakin tavoin kuin paikan päällä ja se voisi olla alkuhaastattelua lyhyempi. Täydentävä työnhakukeskustelu olisi järjestettävä viiden arkipäivän kuluessa työnhakun alkamisesta ja alkuhaastattelu viipymättä sen jälkeen lähtökohtaisesti paikan päällä.

Valmisteluvaiheessa järjestetyn lausuntokierroksen jälkeen esityksessä luovuttiin alun perin tiukaksi tarkoitetusta vaatimuksesta järjestää kaikki työnhakukeskustelut paikan päällä työ- ja elinkeinotoimistossa tai työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevan kunnan tiloissa. Eduskunnalle annetun esityksen mukaan vain alkuhaastattelu olisi järjestettävä paikan päällä, mutta kolmen kuukauden välein järjestettävien työnhakukeskustelujen järjestämistavassa olisi joustoa. Muutos joustavoittaa työnhakijan palveluprosessia ja vaikuttaa siihen, että työ- ja elinkeinotoimistot ja kunnat välttynevät pääosin tekemästä uusia mahdollisesti lyhytaikaisiksi jääviä tilaratkaisuja.

Valmisteluvaiheessa järjestetyn lausuntokierroksen jälkeen työnhakijan palveluprosessiin lisättiin joustavuutta myös muuttamalla esitystä siten, että työnhakijan palvelutarpeesta johtuvista perustelluista syistä kahden viikon haastatteluvälistä voitaisiin poiketa. Yhteydenottoja työ- ja elinkeinotoimiston tai kunnan ja työnhakijan välillä olisi kuitenkin järjestettävä täysi määrä kolmen ensimmäisen kuukauden aikana. Täydentäviä työnhakukeskusteluja voitaisiin myös sisällyttää muihin työllistymistä tukeviin toimiin esimerkiksi siten, että oppilaitos tai muu toimija kävisi työnhakijan kanssa työnhakuun ja työllistymiseen liittyvän yksilötapaamisen. Alkuhaastattelut, työnhakukeskustelut ja täydentävät työnhakukeskustelut voitaisiin myös käydä muussa paikassa kuin työ- ja elinkeinotoimiston tai kunnan tiloissa.

Ennen tiettyjen pitkien työllistymistä tukevien toimien päättymistä työnhakijalle järjestettäisiin työnhakukeskustelu ja yksi täydentävä työnhakukeskustelu kuukauden aikana. Valmisteluvaiheessa järjestetyllä lausuntokierroksella olleen esitysluonnoksen mukaan tapaamisia olisi järjestetty yhteensä kolme. Näin suurta määrää pidettiin lausunnoissa tuolloin kuitenkin epätarkoituksenmukaisena. Täydentävän työnhakukeskustelun voisi myös järjestää esimerkiksi oppilaitos.

Yli kuukauden kestävässä työvoimakoulutuksessa ei olisi työnhakuvelvollisuutta. Valmisteluvaiheessa järjestetyllä lausuntokierroksella olleen esitysluonnoksen mukaan työ- ja elinkeinotoimisto tai kunta olisi voinut tehdä kolmen kuukauden tarkastelujakson aikana kolme työnhakijaa työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä velvoittavaa työtarjousta. Työvoimakoulutuksen luonteen vuoksi tätä pidettiin epätarkoituksenmukaisena ja tämä kohta poistettiin esityksestä. Työnhakijalla olisi kuitenkin työnhakuvelvollisuus enintään kuukauden kestävän työvoimakoulutuksen sekä koulutuksen viimeisen kuukauden aikana.

Työttömyysetuudella tuettuna yli kuukauden ajan opiskelevilla olisi valmisteluvaiheessa lausuntokierroksella olleen esitysluonnoksen mukaan ollut työnhakuvelvollisuus, jossa työ- ja elinkeinotoimisto tai työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana oleva kunta olisi voinut tehdä kolme velvoittavaa työtarjousta kolmen kuukauden aikana. Työnhakuvelvollisuutta muutettiin tältä osin siten, että työnhakijan tulisi kolmen kuukauden aikana hakea kolmea työmahdollisuutta. Työtarjoukset velvoittaisivat työnhakijaa työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä esitetyn pääsäännön mukaisesti.

Valmisteluvaiheessa lausuntokierroksella olleesta esitysluonnoksesta poiketen työnhakuvelvollisuutta ei eduskunnalle annetun esityksen mukaan asetettaisi, jos työnhakija on estynyt olemasta työmarkkinoilla työttömyysturvalaissa tarkoitetulla tavalla. Työnhakijalla ei tällöin ole oikeutta työttömyysetuuteen. Työnhakuvelvollisuus jätettäisiin asettamatta myös, jos työnhakijan työttömyys päättyy taikka hän aloittaa varusmies- tai siviilipalveluksen tai perhevapaan kuukauden kuluessa.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että valmisteluvaiheessa järjestetyn lausuntokierroksen jälkeen tehdyt muutokset vastaavat esitetyn työnhakijan palveluprosessin ja työnhakuvelvollisuuden monimutkaisuutta ja kaavamaisuutta koskevaan kritiikkiin. Esimerkiksi palveluprosessin väljentäminen vielä lisää muuttaisi ministeriön näkemyksen mukaan kokonaisuutta olennaisesti ja vaarantaisi tavoitteena olevan työllisyysvaikutuksen.

Esityksen kaavamaisuuteen liittyen esityksen on katsottu painottuvan ensisijaisesti työnhakijoiden kanssa järjestettävien tapaamisten määrään laadullisten seikkojen sijasta.

Hallituksen esityksen lähtökohtana on kuitenkin tarjota työnhakijalle yksilöllistä työnhaun ja työllistymisen tukea. Tarkoituksena on, että toimeenpanijat toteuttavat esitettyä prosessia siten, että jokaisella työnhakijan tapaamiskerralla on mielekäs ja tarkoituksenmukainen sisältö ja tavoite.

2.2 Varattujen resurssien riittävyys

Useat valiokunnalle lausunnon antaneet tahot pitivät esitettyjen muutosten toimeenpanoon varattuja resursseja riittämättöminä. Työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan tämä perustuu pohjimmiltaan siihen, että varattuja resursseja on verrattu nykytilaan, jossa työ- ja elinkeinotoimistoissa ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevissa kunnissa työskentelee paljon covid-19 –pandemian aikana palkattua määräaikaista henkilöstöä.

Edellä mainittuun henkilöstömäärään lisättynä esityksen toimeenpanoon varattujen resurssien lisäys onkin vaatimaton. Tilanne on kuitenkin toinen, kun toimeenpanoon varattuja resursseja verrataan ottamatta huomioon pandemian hoitoon varatuilla määrärahoilla palkattua määräaikaista henkilöstöä.

TE-toimistojen resurssijako perustuu vuoden 2021 tammi-kesäkuun keskimääräisiin työnhakijamääriin. Kuntakokeilujen osalta on käytetty kokeilujen tosiasiallisia työnhakijamääriä työllisyyskoodeittain maaliskesäkuussa 2021. Jaossa on huomioitu muun muassa palkattavan henkilöstön tietojärjestelmä- ja tilakustannukset.

Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto viittaa lausunnossaan työttömyysturva-asioiden määrän kasvuun ja tästä aiheutuvaan resurssitarpeeseen. Asia koskettaa erityisesti Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistoa, koska se käsittelee valtakunnallisesti vaativammat työttömyysturva-asiat ja antaa näitä koskevat työvoimapoliittiset lausunnot, vaikka työnhakija olisi jonkin muun työ- ja elinkeinotoimiston tai työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevan kunnan asiakas.

Kuten hallituksen esityksessä on todettu, asetettavien työttömyysturvaseuraamusten määrä ei välttämättä kasva nykyisestä. Tämä johtuu siitä,

että seuraamuksia asetettaisiin vasta työnhakijan työvoimapoliittisesti arvioituna moitittavan menettelyn toistuessa. Suurin osa työnhakijoista kuitenkin yleensä pyrkii toimimaan asianmukaisesti, ja esitetty muistutusmenettely tukisi tätä pyrkimystä.

Työttömyysturvaseuraamuksiin liittyvien vaikutusarvioiden tekeminen on erityisen hankalaa, koska kyse on pohjimmiltaan käyttäytymisvaikutusten arvioimisesta. Vaikka muistutusmenettely ehkäisisi tahattomia työnhakijan virheitä, lyhyemmät korvauksettomat määräajat voivat laskea kynnystä siihen, että työnhakija ei esimerkiksi noudata työllistymissuunnitelmaansa. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, ettei työttömyysturvamuutosten vaikutuksia ole mahdollista arvioida esityksessä esitettyä tarkemmin.

Tampereen kaupunki toteaa lausunnossaan, ettei hallituksen esityksessä ole arvioitu muutosten vaikutuksia hyvinvointialueiden tehtäviin. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että esitettyjen muutosten mukaiset työnhakijan palveluprosessiin liittyvät tehtävät kohdistuvat työ- ja elinkeinotoimistoihin ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana oleviin kuntiin niiden toimiessa työvoimaviranomaisena työ- ja elinkeinotoimiston sijasta.

2.3 Muiden palveluiden kysynnän kasvu

Useat valiokunnalle lausunnon antaneet tahot kiinnittivät huomiota myös siihen, että työnhakijan palveluprosessin tehostuminen vaikuttaa muiden palveluiden kysynnän kasvuun. Tätä ei kuitenkaan ole arvioitu eikä tähän ole varattu uusia määrärahoja.

Esitys koskee vain työnhakijan palveluprosessia, eikä vaikuta työ- ja elinkeinotoimistojen ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevien kuntien mahdollisuuksiin esimerkiksi hankkia ja järjestää muita palveluja niihin varatuilla määrärahoilla. Esityksessä mainitut rajoitukset esimerkiksi ostopalveluiden hyödyntämiseen koskevat vain palveluprosessin runkoa, eikä esitys muulta osin rajoita ostopalveluiden hankkimista nykyistä vastaavalla tavalla. Toisaalta ostopalveluiden käyttö ei myöskään ole välttämätöntä, jos työ- ja elinkeinotoimisto tai kunta päättää järjestää palveluja itse. Näistä seikoista tuntuu lausuntojen perusteella syntyneen väärinymmärryksiä.

Hallituksen esitys koskee vain työnhakijan palveluprosessin runkoa, ei muita tarjottavia palveluja. Palveluiden kysynnän kasvua ei edes voitane arvioida luotettavasti, koska ei ole tiedossa, millaista palvelutarvetta tehostuva prosessi tuo esiin. Tämän vuoksi myös määrärahan tarve jää myöhempinä vuosina arvioitavaksi, samoin esimerkiksi tarve kohdentaa työllisyyden hoitoon osoitettuja määrärahoja mahdollisesti uudella tavalla. Osittain kyse on myös vain siitä, että työnhakijoita ohjattaisiin palveluihin nykyistä varhaisemmassa vaiheessa työttömyyttä.

2.4 Muiden samanaikaisten muutosten vaikutus

Lausunnonantajat katsoivat myös, että esityksessä tulisi huomioida paremmin muun muassa työllisyyden edistämisen kuntakokeilu sekä hallituksen linjaus työvoimapalveluiden siirtämistä myöhemmin kokonaan kunnille.

Koska kyse on lainsäädäntöesityksestä, esitys on laadittu siten, että muutokset kohdistuvat olemassa oleviin rakenteisiin ja olemassa

olevaan lainsäädäntöön. Mahdolliset eri muutosten yhteensovittamistarpeet tulee ottaa huomioon sitä mukaa, kun eri muutosten valmistelu etenee. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo kuitenkin, etteivät nyt esitetyt muutokset ole ristiriidassa mahdollisten myöhempien muutosten kanssa.

Hallituksen linjaus TE-palvelujen järjestämisvastuun siirtämiseksi kunnille voi aiheuttaa sen, että paikan päällä tapahtuvan asiakaspalvelun edellyttämät toimitilaratkaisut aiheuttaisivat ylimääräisiä kustannuksia, jos ratkaisut jäävät lyhytaikaisiksi. Tämä on otettu huomioon valmisteluvaiheessa järjestyn lausuntokierroksen jälkeen tehtyjä palveluprosessia koskevia joustoja valmisteltaessa.

2.5 Tietojärjestelmien kehittäminen

Erityisesti työ- ja elinkeinotoimistojen ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevien kuntien lausunnoissa tuotiin esille tietojärjestelmien toimivuuteen liittyviä kysymyksiä.

Pohjoismaisen työvoimapalveluiden mallin edellyttämät palveluprosessimuutokset tehdään nykyiseen URA-asiakastietojärjestelmään. Samanaikaisesti, lain tullessa voimaan 2.5.2022, otetaan käyttöön Työmarkkinatori, TE-palvelujen yhteinen digitaalinen palvelualusta, josta on pääsy suoraan sähköisiin asiointipalveluihin. Tämä osaltaan nopeuttaa työnhakijan työnhaun käynnistymistä.

Muutosten edellyttämiä uusia toiminnallisuuksia ja digitaalisia työvälineitä valmistellaan osana niin sanottua TE-digihanketta ja uutta TE-palvelujen asiakastietojärjestelmää (TEA).

KEHA-keskus viittaa lausunnossaan manuaalisesti tehtävän työn lisääntymiseen, jos esitettyä muistutusmenettelyä tai työttömyysturvaprosessia ei voida automatisoida. Viimeksi mainittu koskee erityisesti työnhakijalle tehtäviä selvityspyyntöjä. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että prosessien sujuva toteuttaminen kuuluu KEHA-keskuksen keskeisimpiin tehtäviin.

KEHA-keskus on muussa yhteydessä todennut, että vuonna 2020 automaattisia selvityspyyntöjä tehtiin noin 60 000 kappaletta. KEHA-keskus laskee, että näiden selvityspyyntöjen tekeminen manuaalisesti tarkoittaisi noin kuuden henkilötyövuoden työmäärää.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää edellä mainittua hyvänä esimerkkinä siitä, millaisia vaikutuksia esimerkiksi automaation puuttumisella voi olla. Vaikka vaikutukset voivat kokonaisuutta ajatellen olla ainakin osin melko vähäisiäkin, ministeriö pitää automatiikan kehittämistä kuitenkin erittäin tärkeänä, ja KEHA-keskuksen tulee pyrkiä kaikin käytettävissä olevin keinoin luomaan mahdollisimman sujuvat prosessit.

2.6 Lainsäännön muutostarpeet

<u>Perustuslakivaliokunnan edellyttämät muutokset</u>

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (lausunnon kappale 13), että työnhakuvelvollisuuden takautuva alkaminen työnhakijan vahingoksi ei olisi perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta ongelmatonta.

Työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa, että asia huomioitaisiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain esitetyssä 3 luvun 3 §:n 1 momentissa (kts. liite). Ministeriön ehdottama lisäys tarkoittaisi sitä, että työnhakuvelvollisuuden tarkastelujakso voitaisiin asettaa takautuvasti vain työnhakijan edun mukaisesti. Säännös olisi tarpeen esimerkiksi niissä tilanteissa, joissa työnhakija on hakenut työmahdollisuuksia työttömäksi jäätyään mutta jo ennen työllistymissuunnitelman laatimista. Tarkoituksena on, ettei työnhakija jäisi tarpeettomasti odottamaan suunnitelman laatimista ennen kuin hakee työmahdollisuuksia.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että edellä mainittu vastaa hallituksen esityksessä esitettyä. Muutos olisi ainoastaan se, että asiasta säädettäisiin lain tasolla.

Perustuslakivaliokunta piti tarpeellisena täsmentää julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 3 luvun 3 §:n 3 momenttia (lausunnon kappale 11). Työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa täsmennyksen tekemistä liitteestä ilmenevällä tavalla. Ministeriön näkemyksen mukaan täsmennys ei vaikuttaisi hallituksen esityksen asiasisältöön.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa lisäksi, että perustuslakivaliokunnan lausunnon kappaleessa 19 mainittu viittaus vuoteen 2023 on hallituksen esityksen säätämisjärjestysperustelussa oleva kirjoitusvirhe. Vuosiluvun tulisi olla 2022. Muualla hallituksen esityksessä vuosiluku on oikein.

Muita esitettyjen säännösten muutostarpeita

Tampereen kaupungin valiokunnalle antamassa lausunnossa esitetään, että työnhakijalla tulisi olla velvollisuus ilmoittaa yhteystietojensa muutoksista. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää esitystä kannatettavana ja esittää, että asiasta säädettäisiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun 13 §:n 3 momentissa (kts. liite). Säännös tulisi sovellettavaksi myös työllisyyden edistämisen kuntakokeiluissa kokeiluja koskevan lain 15 §:ään hallituksen esityksessä esitetyn viittauksen nojalla.

Useat lausunnonantajat pitivät tärkeänä, että työnhakijoiden yksilöllinen tilanne otettaisiin mahdollisimman hyvin huomioon. Tällä perusteella työ- ja elinkeinoministeriö esittää, että työttömyysturvalain 2 a luvun 5 §:ssä otettaisiin huomioon työnhakijasta riippuvaisen läheisen hoito pätevänä syynä kieltäytyä tarjotusta työstä, jos hoidon järjestämiseen ei varata kohtuullista aikaa.

Vaikka nykyinen ja hallituksen esityksessä esitetty säännös työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan mahdollistaisi edellä mainitun tulkinnan, nyt esitetty täsmennys selkeyttäisi säännöstä ja varmistaisi sen yhdenmukaisen soveltamisen tilanteessa, jossa erilainen läheisten intensiivinenkin hoitaminen tullee tulevaisuudessa lisääntymään.

Uudenmaan ELY-keskuksen Oikeudelliset palvelut –yksikkö viittaa lausunnossaan työttömyysturvalain 2 a luvun 10 §:n 3 momenttiin, jota se pitää epäselvänä. ELY-keskuksen näkemyksen mukaan säännöksestä ei selviä, tuleeko työnhakijan korjata vain nimenomaan työssäolovelvoitteen asettamiseen johtanut menettely vai myös aiempi menettely, jonka perusteella työnhakijalle on asetettu korvaukseton määräaika.

Säännöksen esitetty sanamuoto viittaa siihen, että työnhakijan tulisi korjata myös aiempi menettelynsä. Toisaalta näiden perusteella hänelle on, kuten sanottu, jo asetettu korvaukseton määräaika, johon menettelyn

korjaaminen ei vaikuttaisi. Tästä syystä työ- ja elinkeinoministeriö esittää säännöksen muuttamista liitteessä esitetyllä tavalla. Muutos olisi säännöstä selkeyttävä ja korostaisi sitä, että työnhakijan tulee korjata nimenomaan työssäolovelvoitteen asettamiseen johtanut menettely.

Työ- ja elinkeinoministeriö on havainnut eduskuntakäsittelyn aikana virheen työttömyysturvalain muuttamista koskevassa lakiehdotuksessa. Hallituksen esityksessä ehdotetaan työttömyysturvalain 2 a luvun väliaikaisen 13 a §:n kumoamista. Vastaava säännös lisättäisiin lakiin 2 a luvun uutena 14 a §:nä. Yksityiskohtaisten perustelujen (s. 84) mukaan uuden 14 a §:nkin oli tarkoitus olla voimassa väliaikaisesti, mutta tätä ei ole huomioitu varsinaisessa lakiehdotuksessa.

Työ- ja elinkeinoministeriö pyytää, että valiokunta korjaa edellä mainitulla perusteella työttömyysturvalakia koskevan ehdotuksen nimikkeen, johtolauseen ja voimaantulosäännöksen. Luonnos tarvittavista muutoksista on liitteessä. Ministeriö pahoittelee valmistelussa tapahtunutta virhettä.

Tässä esitetyt muutokset eivät työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan aiheuta sellaisia taloudellisia vaikutuksia, jotka tulisi tässä yhteydessä ottaa huomioon.

2.7 Muita huomioita

Esityksen suhde aiempaan aktiivimalliin

Työttömien Keskusjärjestö ry viittaa jo kumottuun aktiivimalliin ja vertaa sitä hallituksen esityksessä esitettyihin muutoksiin. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tarpeellisena selventää asiaa ja toteaa, että kumotussa aktiivimallissa työnhakijalle maksettavan työttömyysetuuden määrää alennettiin, vaikka työnhakija olisi asianmukaisesti hakenut työtä, mutta työpaikkaa ei olisi löytynyt.

Hallituksen esityksessä esitetty sen sijaan johtaa siihen, että työnhakija ei menetä oikeuttaan työttömyysetuuteen eikä sen määrää alenneta, jos hän muun muassa hakee työmahdollisuuksia työllistymissuunnitelmassa edellytetyllä tavalla. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää esitettyjen muutosten eroa aiempaan aktiivimalliin perustavanlaatuisena.

Opiskeluun liittyvistä seikoista

Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää lausunnossaan, että aikuisten perusopetuksessa opiskeleville ei tulisi asettaa työnhakuvelvollisuutta. Tämä vastaisi sitä, mitä hallituksen esityksessä on esitetty luku- ja kirjoitustaidon opintoja opiskelevista työnhakijoista.

Työ- ja elinkeinoministeriö ei kannata opetus- ja kulttuuriministeriön esitystä. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että työttömyysturvajärjestelmän ensisijainen tarkoitus on mahdollistaa työnhaku taloudellisesti. Päätoimisen opiskelun aikainen toimeentulo puolestaan tulisi turvata esimerkiksi opintotuella. Myös valtiovarainministeriö viittaa lausunnossaan siihen, ettei työttömyysetuutta ole tarkoitettu opiskelun aikaisen toimeentulon turvaamiseen.

Lapin ELY-keskus katsoo lausunnossaan, että työttömyysetuudella tuetun opiskelun aikainen työnhakuvelvollisuus voi johtaa opintojen keskeytymiseen. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että työnhakija voi lähtö-

kohtaisesti oman valintansa mukaan hakea työtä, jota hän voisi tarvittaessa tehdä opintojen ohella. Tämä voi olla eduksi myös opintojen jälkeistä työllistymistä ajatellen.

Uudenmaan ELY-keskuksen Oikeudelliset palvelut -yksikkö esittää lausunnossaan, että työnhakijan omaehtoista opiskelua tulisi voida tukea työttömyysetuudella julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitetulla tavalla nykyistä laajemmin myös silloin, kun opinnot eivät ole olleet keskeytyneenä vähintään vuotta.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää edellä mainittua esitystä alustavan arvion mukaan tarkoituksenmukaisena, mutta muun muassa sen taloudelliset vaikutukset tulee arvioida. Ministeriö ei pidä muutoksen tekemistä mahdollisena tässä yhteydessä, eikä sillä ole kiinteää liittymää nyt käsiteltävään asiaan.

Kokoaikatyön hakeminen

VATES-säätiö ja Mielenterveyden keskusliitto ry kiinnittivät lausunnoissaan huomiota vajaatyökykyisten mahdollisuuteen tehdä kokoaikatyötä.

Työttömyysturvalain 2 luvun 1 §:ssä säädetään, että työttömyysetuuteen on oikeus kokoaikatyötä hakevalla työttömällä työnhakijalla. Pykälässä säädetään lisäksi, että kokoaikatyötä hakevana pidetään työnhakijaa, jonka työnhaun ja mahdollisen työllistymissuunnitelman tavoitteena on työllistyminen kokoaikatyöhön.

Edellä mainittu säännös ilmaisee siis sen, mikä on koko työttömyysturvajärjestelmän periaatteena. Työ- ja elinkeinoministeriö ei pidä säännöksen muuttamista tarpeellisena eikä se ministeriön näkemyksen mukaan olisi edes mahdollista ilman huolellista valmistelua.

Jos työnhakijan tavoitteena on työllistyminen kokoaikatyöhön, hän täyttää edellä tarkoitetun edellytyksen. Tämä on eri asia kuin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin ehdotettu työnhakuvelvollisuus. Työnhakuvelvollisuuden täyttämiseksi riittäisi mainitun lain 3 luvun 4 §:n mukaan myös osa-aikaisen työn hakeminen.

Lisäksi työnhakijalla olisi työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä tietyin edellytyksin velvollisuus hakea työ- ja elinkeinotoimiston tai työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevan kunnan tarjoamaa työtä. Tämä työ voisi olla nykyistä vastaavasti myös kokoaikaista, mutta sen tulisi vastata työnhakijan työkykyä.

Työnhakuvelvollisuuden asettamatta jättäminen työkyvyttömyyden perusteella

Muun muassa sosiaali- ja terveysvaliokunta kiinnitti huomiota työnhakuvelvollisuuden asettamatta jättämiseen työkyvyttömyyden perusteella.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain esitetyn 3 luvun 7 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa on tarkoituksella jätetty tarkentamatta, mitä luotettavana pidettävällä lääketieteellisellä selvityksellä tarkoitetaan. Tämä jättää lain soveltajalle harkinnanvaraa silloinkin, kun esimerkiksi lääkärinlausuntoa työnhakijan työkyvystä ei (vielä) ole.

Työnhakuvelvollisuuden asettamatta jättäminen edellyttäisi lisäksi, että työnhakijan tilanne on kokonaisuutena arvioiden sellainen, ettei työllis-

tyminen avoimille työmarkkinoille ole mahdollista. Tässä yhteydessä otettaisiin huomioon myös mahdollisia lainvoimaisia työkyvyttömyyden perusteella maksettavan etuuden hylkääviä päätöksiä. Ne eivät kuitenkaan olisi ainoa huomioon otettava seikka, vaan kyse on kokonaisarviosta.

Työ- ja elinkeinotoimistoissa ei välttämättä ole lääketieteellistä osaamista eikä työnhakijan terveydentilan lääketieteellinen arviointi edes ole työ- ja elinkeinotoimiston tehtävä. Työ- ja elinkeinotoimistot ovat kuitenkin työmarkkinoiden asiantuntijaviranomaisia, joiden tehtäviin kuuluu sen arviointi, millaisia edellytyksiä työmarkkinoilla edellytetään ja mitä yleisellä tasolla on pidettävä työnhakijalle sopivana työnä.

Muistutuksesta

Eri tahot esittivät lausunnoissaan muistutusmenettelyyn liittyviä huomioita ja muutosesityksiä. Oikeusministeriö esitti, että muistutuksen jälkeen kuluisi aika, jona työnhakijalle ei asetettaisi työttömyysturvaseuraamuksia, ja eräät muut tahot pitivät muistutuksen luonnetta epäselvänä.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan esitykset eivät anna aihetta muuttaa hallituksen esityksessä ehdotettua menettelyä. Muistutuksen luonne on selostettu selkeästi luvussa 4.1.4 (s. 18) ja säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 70). Perusteluja on vielä täydennetty säätämisjärjestysperustelussa (s. 93).

Jos muistutuksella olisi vaikutuksia esimerkiksi oikeusministeriön esittämällä tavalla, muistutuksen antamiseen johtavan menettelyn työttömyysturvalaissa tarkoitettu moitittavuus tulisi selvittää. Tästä aiheutusi mittavasti hallinnollista työtä. Lisäksi tulisi arvioida tarve muutoksenhaun järjestämiseen.

Muutoksenhaku työllistymissuunnitelman sisällöstä

SOSTE katsoo lausunnossaan, että työnhakijalla tulisi olla oikeus hakea muutosta työllistymissuunnitelman sisältöön myös silloin, kun kyse ei ole suunnitelman toteuttamatta jättämisen vaikutuksesta oikeuteen saada työttömyysetuutta.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää ehdotusta mahdottomana toteuttaa. Itsenäinen muutoksenhakuoikeus suunnitelman sisällöstä voisi johtaa siihen, että suunnitelma ei olisi työnhakijaa velvoittava muutoksenhaun ollessa vireillä. Tämä voisi johtaa valitusten määrän merkittävään kasvuun. Toisena vaihtoehtona olisi, että suunnitelmaa tulisi toteuttaa muutoksenhausta huolimatta. Tämä vastaisi ministeriön näkemyksen mukaan pitkälti nykytilaa.

Työ- ja elinkeinoministeriö viittaa hallituksen esityksessä esitettyyn ja toteaa, että esitetty muutoksenhakukielto on hyväksyttävissä myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella.

Työnhakuvelvollisuuden määrällinen alentaminen

Tampereen ja Kuopion kaupungit katsovat, että alueen työmarkkinatilanteen tulisi olla peruste alentaa määrällistä työnhakuvelvollisuutta.

Työ- ja elinkeinoministeriö ei yhdy kaupunkien näkemykseen. Vaikka alueen työmarkkinatilanne olisi heikko, vaikeus työllistyä ei välttämättä

koske kaikkia alueen työnhakijoita. Tästä syystä ministeriö pitää julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 3 luvun 3 §:n 3 momentissa esitettyä yksilökohtaista tarkastelua tarkoituksenmukaisena.

Työ- ja elinkeinoministeriö huomauttaa lisäksi, että työmarkkinatilanne on ”sisäänrakennettuna” edellä mainitussa yksilöllisessä tarkastelussa. Tämä johtuu siitä, että säännöksessä mainittuja yksilöön liittyviä seikkoja arvioitaisiin aina suhteessa kulloiseenkin ko. alueella vallitsevaan työmarkkinatilanteeseen.

Esitettyjen muutosten toimeenpanon alkuvaiheessa on tarkoituksena, että työ- ja elinkeinotoimistot ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevat kunnat arvioivat työnhakuvelvollisuuden alentamisen perusteita ilman uusia teknisiä apuvälineitä. Työmarkkinoiden tuntemuksen tulisi olla mainittujen tahojen perusosaamista, ja esitetty palveluprosessi tukisi sitä, että myös työnhakijaan liittyvät seikat ovat nykyistä paremmin työ- ja elinkeinotoimiston tiedossa.

Myöhemmin on tarkoitus kehittää työnhakuvelvollisuuden asettamista tukeva työkalu, jolla arvioitaisiin sekä työmarkkinoiden tilannetta ja avoimia työmahdollisuuksia, että mahdollisesti työnhakijaan liittyviä yksilöllisiä seikkoja. Näissä arvioissa huomioon otettavista seikoista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella esitetyn asetuksenantovaltuuden nojalla. Kyse olisi teknisluonteisista seikoista, kuten tietojen lähteestä, yhdistämisestä ja muista tämän kaltaisista seikoista.

Yksittäisiä lausunnoissa esiin tulleita asioita

- Alkuhaastattelun järjestämistapaa valittaessa voitaisiin ottaa huomioon muun muassa erityisen pitkät asiointimatkat. Matkan pituuteen liittyviä yleisiä määritelmiä ei ole suunnitteilla. Tämä johtuu siitä, että tavanomaisena pidettävä asiointimatkojen pituus on selvästi erilainen eri puolilla Suomea. Asia on tarkoitus jättää toimeenpanossa ratkaistavaksi.

- Osa-aikaista työtä tekeville asetettavan työnhakuvelvollisuuden arvioidaan lisäävän epätarkoituksenmukaisia työpaikan vaihtoja. Työ- ja elinkeinoministeriö ei yhdy näkemykseen, koska työnhakuvelvollisuuden voisi täyttää myös esimerkiksi hakemalla lisätyötä omalta työnantajalta.

- Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun esitetyn 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädettäisiin työnhaun päättymisestä, jos työnhakija ei uusi työnhakunsa voimassaoloa. Työnhaku päättyisi tällä perusteella heti, mutta haun saisi uudelleen voimaan milloin tahansa rekisteröitymällä uudelleen työnhakijaksi. Jotta työnhaku päättyisi esimerkiksi sen vuoksi, että työnhakija ei saavu määrättynä aikana työ- ja elinkeinotoimistoon, edellytettäisiin menettelyn toistuvuutta.

- Työmarkkinoilla käytetyissä niin sanotuissa puitesopimuksissa ei ole kyse varsinaisesta työsopimuksesta. Tämän vuoksi näille sopimuksille ei tulisi työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan antaa merkitystä säädettäessä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa lausunnossa siitä, millä edellytyksillä henkilöä pidetään työttömänä.

- Työ- ja elinkeinoministeriö pitää selvänä, että julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun 5 §:ssä tarkoitetun alkuhaastattelun järjestämispaikkaan liittyvän painavan syyn sekä 6 §:ssä tarkoitetun tarkoituksenmukaisimman tavan työnhakukeskustelujen ja täydentävien työnhakukeskustelujen järjestämistavasta ratkaisee työ- ja elinkeinotoi-

misto (tai työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana oleva kunta). Ministeriön näkemyksen mukaan asia ei anna aihetta lisäselvennyksiin esimerkiksi säännöksiä muuttamalla.

- Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun esitetyn 2 §:n mukainen työnhaun voimassaolon päättyminen ja työttömyysturvalain 2 a luvussa tarkoitettu työttömyysturvaseuraamukseen johtava menettely olisivat eri asioita. Sen vuoksi olisi esimerkiksi mahdollista, että työnhakijan työnhaku säilyy voimassa, vaikka hänelle asetettaisiin korvaukseton määräaika työnhakukeskusteluun saapumatta jäämisen takia. Näin tapahtuisi, jos työnhakija on aiemmin asioinut asianmukaisesti työ- ja elinkeinotoimiston kanssa, mutta olisi esimerkiksi laiminlyönyt aiemmin työllistymissuunnitelmaan sisältyvän työnhakuvelvollisuuden.

- Säännöskohtaisten perustelujen sivulla 67 todetaan, ettei täydentäviä työnhakukeskusteluja voisi korvata kokonaan digitaalisilla palveluilla. Kyseistä kohtaa tulee lukea yhdessä sitä edeltävän tekstin kanssa. Tarkoitus on, että palveluprosessista muodostuu mahdollisimman tarkoituksenmukainen.

- Työ- ja elinkeinoministeriö ei pidä tarpeellisena, että työllistymissuunnitelman tarkistamiseen liittyviä säännöksiä täsmennettäisiin. Ministeriön näkemyksen mukaan säännökset tarjoavat toimeenpanijoille riittävästi liikkumavaraa muun muassa sen suhteen, että suunnitelmia voidaan tarkistaa työnhakijan tilanteen muuttuessa. Ministeriö ei pidä ongelmallisena sitä, että näissä tilanteissa työnhakuvelvollisuuden tarkastelujaksoja jää kesken tai suunnitelmaan merkitty jakso ei ehdi edes alkaa. Ensin mainituissa tilanteissa tarkastelujakson jäämisellä kesken ei olisi vaikutusta työnhakijan työttömyysturvaoikeuteen ja jälkimmäisissä tilanteissa uuteen (tarkistettuun) työllistymissuunnitelmaan sisällytettäisiin uusi työnhakuvelvollisuus.

- Työ- ja elinkeinoministeriö ei pidä tarpeellisena täsmentää työttömyysturvalain 2 a luvun 9 §:n 1 momentin 12 kohdassa käytettyä ilmaisua työnhaun ja työllistymisen yleisten edellytysten parantamiseen liittyvistä toimista. Ministeriön käsityksen mukaan säännöskohtaisissa perusteluissa on avattu säännöksen sisältöä riittävästi toteamalla muun muassa, että ”*Suunnitelmaan voisi sisältyä työnhakijaa velvoittavia esimerkiksi elämänhallintaan liittyviä muun kuin työ- ja elinkeinohallinnon järjestämiä toimia, jotka parantavat työnhakijan yleisiä edellytyksiä hakea työtä ja työllistyä.*”

Laativat: hallitusneuvos Timo Meling ja erityisasiantuntija Elisabet Heinonen

LIITE

Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta

2 luku Työnhakijan palveluprosessi

13 §

Työnhakijan velvollisuudet

Työnhakijan on ilmoitettava työ- ja elinkeinoviranomaiselle yhteystietojensa muutoksesta. Henkilön on säilytettävä työnhakuvelvollisuuden täyttämiseen liittyvät selvitykset ja esitettävä ne työ- ja elinkeinotoimistolle sen pyynnöstä.

3 luku Työnvälitys

3 §

Työnhakuvelvollisuus

Ellei 5 - 7 §:stä johdu muuta, työttömän ja työttömyysuhan alaisen työnhakijan työllistymissuunnitelmaan tulee sisällyttää kolme sellaista kuukauden kestävää tarkastelujaksoa, jonka aikana työnhakijan on haettava neljää työmahdollisuutta. Tarkastelujakso voidaan asettaa alkamaan takautuvasti, jos se on työnhakijan edun mukaista. Tarkastelujaksoja voidaan painavasta syystä yhdistää haettavien työmahdollisuuksien määrää muuttamatta.

Jos työ- ja elinkeinotoimisto arvioi, ettei tarkastelujakson aikana ole haettavissa neljää sellaista työmahdollisuutta, johon työnhakija voisi työkokemuksensa, koulutuksensa ja muun osaamisensa sekä työkykynsä ja hänellä mahdollisesti oleva työttömyysturvalain 2 a luvun 8 §:ssä tarkoitettu ammattitaitosuoja huomioon ottaen työllistyä, tarkastelujaksolla haettavien työmahdollisuuksien määrää alennetaan. ~~voidaan alentaa.~~ Työnhakuvelvollisuuden alentamisen perusteista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Laki työttömyysturvalain muuttamisesta ja 2 a luvun väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
---
lisätään 2 a lukuun väliaikaisesti uusi 14 a § seuraavasti:

****

2 a luku Työvoimapoliittisesti moitittava menettely

5 §

Henkilöön liittyvä pätevä syy työstä kieltäytymiseen Henkilöllä on pätevä syy kieltäytyä työstä, jos:
---
3) hänelle ei varata kohtuullista aikaa lastenhoidon tai muun hänestä riippuvaisen läheisen hoidon järjestämiseen sekä kulkuvaikeuksien ja muiden vastaavien rajoitusten poistamiseen.

10 §

Jatkuva työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvä menettely

Oikeus työttömyysetuuteen palautuu työssäolovelvoitteen asettamiseen johtaneen menettelyn jälkeen myös kun:
1) työnhakija korjaa 9 §:n 1 momentin 1 – 12 kohdassa tarkoitetun työssäolovelvoitteen asettamiseen johtaneen menettelynsä ~~kokonaisuudessaan~~ kolmen kuukauden kuluessa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun 5 §:ssä tarkoitetusta alkuhaastattelusta; työssäolovelvoite on tällöin kuitenkin aina voimassa vähintään 14 päivää; tai
2) työssäolovelvoitteen alkamisesta on kulunut vähintään viisi vuotta.

****

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Lain 2 a luvun 14 a § on voimassa 31 päivään joulukuuta 2023.

Lain 2 a luvun 14 a §:ää sovelletaan työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman toteuttamatta jättämiseen, palvelusta kieltäytymiseen ja palvelun keskeyttämiseen, jos palvelu on tai olisi alkanut viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2023.