Marlo Puro, johtava lakimies
Helsingin kaupunki, työllisyyspalvelut
30.11.2023

Viite: Asiantuntijakuulemispyyntö/Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta 30.11.2023

K 11/2023 vp eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2022

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt työllisyyspalveluiden asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainittuun kokoukseensa. Kuulemispyynnön johdosta saatan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan tietoon seuraavia havaintoja valiokunnan toimialaan liittyvistä laillisuusvalvontahavainnoista.

1 Työttömyysturva on työvoimapalveluiden keskiössä

Oikeusasiamiehen kertomuksessa todetaan, että asiaryhmään *4.16 työvoima- ja työttömyysturva* kuuluvat muun ohella työvoimapalvelut, työttömyysturva. Työttömyysturva on myös osa sosiaalivakuutusta, jota käsitellään jaksossa 4.15. Sosiaalivakuutuksiin kuuluva työttömyysturva on lähes aina tavalla tai toisella kantelun taustalla. Kertomuksessa on nostettu esiin useampi ratkaisu, joissa AOA on todennut työttömyysetuusasian käsittelyn pitkittyneen, koska työttömyysetuusasian käsittely ei ole ollut asianmukaista ja riittävän huolellista.

Myös työllisyyspalveluissa tunnistetaan työttömyysturvan korostunut merkitys kanteluissa ja muussa tyytymättömyydessä. Helsingissä kantelut liittyvät erityisesti opintojen ja TE-palveluiden väliseen rajapintaan – opintoja koskeviin yhteydenottoihin vastaamiseen (neuvontaan), opintojen etuusvaikutuksen selvittämiseen sekä opintojen tukemiseen.

Kaupungin havaintojen mukaan opiskelu työttömyysetuudella on niin hallinnon asiakasta kuin työntekijöitä haastava osa-alue. Tähän monimutkaiseen kokonaisuuteen liittyy usean eri viranomaisen toimintaa:

- **Asiakaspalvelusta vastaava kokeilualueen kunta tai paikallinen TE-toimisto** voi harkinnan mukaan antaa kapealla toimivallalla (ei arvioi keskimääräistä laajuutta, vaan sidottu kokonaislaajuuteen, joka usein täyttyy) opintoja koskevia lausuntoja. Edellä mainittu taho antaa myös lausunnon opintojen suoja-ajasta sekä omaehtoisten opintojen tukemisesta. Vaikka paikallisella tasolla ei arvioida laajuuden perusteella opiskelun pää- tai sivutoimisuutta, tulee arvio kuitenkin pystyä tekemään omaehtoisten opintojen tukemisen yhteydessä.
- **Paikallisella TE-toimistolla** on ainoana toimivalta antaa työvoimakoulutukseen ja muutosturvakoulutukseen liittyvät lausunnot.

- **Uudenmaan TE-toimiston työttömyysturvan valtakunnallisella vastuualueell**a (jäljempänä TTV) on opinnoissa laaja ja viimesijainen toimivalta.
- Jos työttömyysturva-asian käsittelyssä on tehty virhe, tulee työvoimapoliittinen lausunto korjata. **Etuuden maksaja** on se osapuoli, joka voi harkita kohtuullistamisen tai takaisinperinnästä luopumisen. Lisäksi maksaja harkitsee, keskeytetäänkö etuus opintojen pää- tai sivutoimisen selvittämisen ajaksi.

Opintoihin liittyvät tehtävät edellyttävät asiakastyötä tekevältä asiantuntijalta laajan oikeudellisen kokonaisuuden hallintaa. Toimivaltarajojen lisäksi asiantuntijan tulee tietää esimerkiksi myös työnhakuvelvollisuutta ja palvelun aikaista etuutta koskevat poikkeukset (TTL 10 luku).

Opintoja koskevat virheet johtavat usein asiakaspalvelun näkökulmasta vaikeaan tilanteeseen. Etuuteen vaikuttavan päätöksen korjaamisesta ja kohtuullistamisesta vastaa eri viranomainen, eikä virhettä voida varsinaisesti itse korjata. Oikeudenmukaisuus toteutunee maksajan hallintopäätöksen yhteydessä. Viranomaisten eriävät roolit ovat omiaan aiheuttamaan asiakkaassa epätietoisuutta tai tyytymättömyyttä.

Kanteluissa ei ole välttämättä kyse virheestä tai laiminlyönnistä. Toiminta on voinut olla asianmukaista, mutta ihmetystä on herättänyt asioiden ”yliselvittäminen” tai siirtely.

Erityisesti opintoja koskevaa työttömyysturvaprosessia olisi mahdollista tehostaa ilman lakimuutoksiakin. Kuntakokeilun toimivaltaan mahtumattomat opinnot voitaisiin esimerkiksi käyttää vastuualueen arvioitavana kuntakokeiluilmoituksella, jos opinnot tiedetään sivutoimisiksi. Työttömyysturvaprosessin kriittinen tarkastelu voisi auttaa laajemminkin käsittelyaikoihin.

Ideaalitilanteessa asiakaspalvelun painopiste olisi välittömämmin työnvälityksessä ja palveluohjauksessa – eli tietyllä tavalla työviranomaisen ydintehtävissä. Etenkin kokemattomammalla asiakaspalvelun työntekijällä fokus on usein perusoikeusherkässä työttömyysturvassa.

2 Toimeenpanon haasteiden syistä

Kuntakokeilulain lähtökohta on, että valtio tarjoaa riittävän ja osaavan resurssin kuntakokeilulailla säädettyjen tehtävien toteuttamiseen. Tämän lisäksi kunnat voivat tehdä palveluihin omia panostuksia. Helsingin arvion

mukaan laillisuusvalvonnassa ilmenneet haasteet johtuvat pääasiassa osaamisesta sekä resurssin riittävyydestä.

Henkilöstön osaaminen

TE-palveluita ja työttömyysturvaa koskeva lainsäädäntö on varsin haastava ja pirstaleinen kokonaisuus. Samaan suuntaan arvioitiin myös tuoreessa selvityksessä pohjoismaista työvoimapalvelumallia koskevista lainsäädännön kehittämistarpeista (VN/3074/2023; TEM 2023:44; selvityksessä ei käsitellä kuntakokeiluita).

Kuntakokeilun perusolettama oli, että valtiolta siirtyvän henkilöstön mukana tulee palveluiden hoitamisen kannalta tarvittava osaaminen. Osaamisen kehittämisessä on myös valtakunnallisia vastuita. Käytännössä perehdyttäminen ja uuden kouluttaminen nojaa kuitenkin merkittävästi paikallisen tason toimintaan.

Perehdyttämiseen ja kouluttamiseen on Helsingissä panostettu omalla resurssilla. Kouluttamista tehdään asiakaspalveluhenkilön asiakaskuormitus huomioiden. Tietoa ja materiaalia löytyy, mutta tiedon äärelle ei välttämättä löydetä. Helsingin arvion mukaan osaamisessa ja sen johtamisessa on vielä kehittämisen varaa. Toisaalta niin on myös palveluita ja työttömyysturvaa koskevan lainsäädännön selkeydessä ja ymmärrettävyydessä. Edellä mainitut tekijät ovat yhteydessä toisiinsa.

Harkinnan käyttämiseen liittyvää osaamista on tärkeä kehittää työvoimapalveluissa. Itsenäisen harkinnan käyttö olisi tietyllä tavalla avain TE-hallinnossa omaksuttuihin kategorisempiin tulkintakäsityksiin (esimerkiksi sovelletaan lähinnä esitöiden kautta ohjeisiin otettuja olosuhteita, vaikka laki on jätetty avoimeksi). Laki sisältää laajaa harkinnanmahdollisuutta ja hallitusohjelman perusteella harkintaa ollaan lisäämässä.

Helsinki peräänkuuluttaa toimeenpanevan viranomaisen toimeenpanokyvyn varmistamisesta huolehtimista. Toimenpanossa aiheutuvat ongelmat – oli kyse sitten resurssista tai osaamisesta – aiheuttavat valtavasti henkistä kuormitusta asiakasrajapinnassa työskenteleville. Riittävä osaaminen on sen muiden hyötyjen lisäksi myös henkilöstön pitovoimatekijä.

Resurssista ja kunnallisesta itsehallinnosta

Kunnallisen itsehallinnon on katsottu edellyttävän uusien tehtävien täysimääräistä korvaamista (rahoitusperiaate). Kuntakokeilun alun jälkeen kuntakokeiluille on säädetty moneen eri otteeseen lisää työttömyysturvatehtäviä. Monen näistä pienemmistä lakimuutoksista ei ole arvioitu lisäävän resurssitarvetta. Kun nykytilannetta vertaan

alkutilanteeseen (ei työttömyysturvatehtäviä), on työn vaativuus huomattavasti kasvanut. Lisäksi kokeilun jatkaminen on lisännyt virtaa kuntakokeiluihin (kerran asiakas, loppuun asti asiakas).

Työttömyysturvatehtäviin kuluvan ajan osuus on aliarvioitu. Näin on etenkin uudemmilla työntekijöillä, joita aloittaa jatkuvasti työllisyyspalveluissa suhteellisen paljon. Työnvälitykseen, asiakkaan palvelutarpeen arviointiin ja ohjaukseen (eli varsinaiseen tehtävään) ei työvoimapalveluissa pystytä keskittymään riittävästi työttömyysturvan mennessä perusoikeusherkkyyden takia etusijalle.

Vaikka työvoimapalvelut siirtyvät pian kuntien järjestämisvastuulle, rajaa palvelulainsäädäntö tällä hetkellä liian tiukasti palveluiden järjestämisen tapaa (palveluprosessia). Tämä kaventaa kuntien vapautta löytää uusia tapoja järjestää nykyistä vaikuttavampia työllisyyspalveluita. Uudistuksessa luotu, varsin ankaran rahoitusmallin on tarkoitettu ohjaamaan tekemistä. Tästä syystä näin tarkka prosessilaki on tarpeeton.

Kyse on lopulta paremman tasapainon löytämisestä lakisääteisen prosessin ja kuntien vaikuttamismahdollisuuksien välillä. Lainsäädännön löyhentäminen nykyisestä olisi luottamuksenosoitus kunnille. Toisaalta uudistuksen toimeenpanosta onnistumista tulisi tukea riittävällä tiedolla ja seuranalla.

Lopuksi

Kantelukäytännössä on noussut esiin työttömyysturvan käsittelyä koskevia haasteita. Lainsäädännön vaatimuksia ja niiden toteuttamiskelpoisuutta olisi syytä arvioida kriittisesti ja perusteellisesti. Työttömyysturvaan osallistuvien viranomaisten yhteisiä prosesseja tulisi muotoilla uudelleen. Myös työvoimaviranomaisen omat toimet, kuten esimerkiksi perehtymisen tarkempi seuranta tai tehtävänkuvat, osaamisen parantamiseksi ovat oleellisessa osassa. Toimenpiteitä tehdään jatkuvasti.

Kantelukäytännössä hyväksyttävänä syynä asioiden viipymiselle ei ole lähtökohtaisesti pidetty resurssien vähäisyyttä, vaan on todettu, että viranomaisen tulee tehokkaalla työnjohdolla, työnteon organisoinnilla ja toimintatapojen kehittämisellä sekä muilla käytettävissään olevilla työnkulkua parantavilla keinoilla vaikuttaa käsittelyaikojen pitämiseen kohtuullisena.

Mainitut keinot eivät kuitenkaan aina välttämättä riitä, jolloin kysymys saattaa olla lainsäädännön viranomaisten toiminnalle asettamien vaatimusten ja viranomaisten käyttöön osoitettujen resurssien epäsuhdasta. Mikäli laissa asetetut vaatimukset ovat viranomaisen käytettävissä oleviin

resursseihin ja toimintamahdollisuuksiin nähden ylimitoitettuja, tulee laillisuusvalvontatyössä käytännön toimijoiden syyllistämisen sijasta pyrkiä löytämään se vastuutaso, joka vastaa resursoinnista ja asianmukaisten toimintamahdollisuuksien turvaamisesta. Mikäli riittäviä resursseja ei ole, lain noudattaminen saattaa käytännössä olla mahdotonta. (EOAK/4661/2021).

3 Yhdenvertaisuudesta

Yhdenvertaisuuteen liittyvän kantelun yhteydessä pohdimme palvelulainsäädännön suhdetta yhdenvertaisuuslainsäädäntöön. Alla tähän pohdintaan liittyen muutama huomio:

- Työnhaun päättymistä koskeva säännös on varsin ehdottomasti kirjoitettu. Pykälässä ei ole viittausta työttömyysturvalakin päteviin syihin. Käytännössä yhdenvertaisuuslaki voi edellyttää joustoa säännöksen tulkinnassa tai prosessilain määräaikojen noudattamisessa. Parempi lähtökohta olisi, että laki huomioisi tämän nimenomaisesti.
- Asiointiin liittyvä matkakustannusten korvaus edellyttää 12 euron omavastuuosasta ja laskentaperusteesta johtuen noin 57 kilometrin edestakaisen matkan omavastuuosuuden ylittämiseksi. Käytännössä asiointia ei voida järjestää Helsingissä palvelulainsäädännön kulukorvauksen nojalla.

4 Kantelumääristä

Kantelumäärien suhteen on huomionarvioista, että kantelumäärät eivät ole kuntakokeiluiden aikana juuri nousseet. Kokonaiskuva voi tosin olla toinen, sillä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoon on keskitetty kuntakokeiluiden valvonta. Kanteluita tulee eri laillisuusvalvojilta.