



15.11.2021

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

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

Uudenmaan ELY-keskuksen Oikeudelliset palvelut -yksikön lausunto

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Oikeudelliset palvelut -yksikkö (jäljempänä Oikeudelliset palvelut) nostaa esille työttömyysetuutta koskevien muutoksenhakumäärien nousun entisestään esitetyn työttömyysturvalainsäädännön muutoksien johdosta, ja esittää myös muiden ratkaisumallien selvittämistä. Jatkossa etuuspäivälukumääritäin tarkasteltuna paikoin melko lyhyet etuusjaksot olisivat edelleen pitkän muutoksenhakuprosessin piirissä, jotka ovat myös viranomaisresurssien käytön suhteen työllistäviä. Tätä muutoksenhakukokonaisuutta voisi siten mahdollisuuksien mukaan olla tarpeen tarkastella laajemmin taloudellisesta näkökulmasta. (Toki HE 167/2021 vp s. 20 käy ilmi itse työttömyysturvajärjestelmän muutoksen kustannukset).

Esitetyt lainsäädännön muutokset ovat viranomaistoiminnan näkökulmasta suuria ja niiden omaksumiseen menee varmasti aikaa varsinkin, kun tarkastellaan esitettyjä muutoksia julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lakiin sekä työttömyysturvalakiin. Tältä osin olisi tärkeää, että työ- ja elinkeinotoimistojen sekä kokeilualueen kuntien henkilöstön osaaminen turvataan mahdollisimman hyvin ja monipuolisesti. Oikeudelliset palvelut kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että työ- ja elinkeinoministeriön soveltamisohjeet sekä oikeudellisten palveluiden menettelytapaohjeet itsessään eivät välttämättä riitä turvaamaan henkilöstön osaamista esitettyjen muutoksien osalta. Osaamisen kehittämiseen lienee tarpeen kiinnittää erityistä huomiota, jotta saavutetaan lainsäädännön muutoksen asettamat tavoitteet ja turvataan lain edellyttämät viranomaisprosessit kaikille asiakkaille yhdenvertaisesti.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki

Oikeudelliset palvelut pitää perusteltuna sitä, että julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaista työttömän määritelmää täsmennettäisiin niiden henkilöiden osalta, joilla on oikeus työttömyysetuuteen neljän kuukauden ajan työttömänä aloitetun yritystoiminnan tai omassa työssä työllistymisen estämättä työttömyysturvalain 2 luvun 5 a §:n perusteella sekä

15.11.2021

niiden, joilla on oikeus työttömyysetuuteen enintään kuusi kuukautta kestävien opintojen estämättä työttömyysturvalain 2 luvun 10 a §:n perusteella.

Työttömän määritelmässä (julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki 1 luku 3 § 1 momentti 3 kohta) on huomioitu vaihtelevaa työaikaa koskevat työsopimukset. Oikeudelliset palvelut pyytää tarkastelemaan, tulisiko työttömän määritelmässä kuitenkin ottaa huomioon vielä selvyyden vuoksi myös työsopimuslain esitöissä (HE 188/2017 vp) viitattu puitesopimusjärjestely, jota ei pidetä vaihtelevan työajan sopimuksena tai itsessään edes varsinaisena työsopimuksena. Työsopimuslain 11 §:n perustelujen mukaan vaihtelevan työvoimatarpeen kattamisessa käytetään myös niin sanottuja puitesopimusjärjestelyitä. Puitesopimuksen mukaan siinä sovittuja työsuhteen ehtoja noudatetaan erikseen tarkemmin sovittavissa keikkakohtaisissa työsuhteissa. Käytännössä asialla on merkitystä työttömyyden kertymän laskemisessa esim. palkkatuen myöntämisen osalta.

Oikeudelliset palvelut nostaa esille käytännön havaintojen ja toimeenpanon ohjaamisessa havaittujen seikkojen vuoksi, että työn ja opiskelun yhteensovittamisen mahdollisuudet riippuvat pitkälti vastaanotettavan työn luonteesta ja määrästä. Koulutuksessa olevan työnhakuvelvollisuus tulee tuottaa hankaluuksia ja epäselviä tilanteita työ- ja elinkeinotoimistoille, palveluntuottajalle ja koulutuksessa olevalle, sillä työ- ja elinkeinotoimiston tulisi jokaisen koulutuksessa olevan tilannetta selvittää tarvittaessa tapauskohtaisesti työvoimakoulutushankinnan tai työttömyysetuudella tukemisen ratkaisua tehdessä.

Oikeudelliset palvelut esittää, että tässä yhteydessä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 6 lukua täsmennettäisiin niin, että tukemisen jatkaminen opiskelun lopettamisen jälkeen ei enää jatkossa edellyttäisi vähintään vuoden keskeytyneenä olemista, vaan tukiajan loppuun jatkaminen olisi työ- ja elinkeinotoimiston harkintavallan piirissä. Tällöin työn ja opiskelun yhteensovittaminen julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 6 luvun mukaisesti tuetuissa opinnoissa helpottuisi ja menettely yksinkertaistuisi. (Näkökulma viittaa pääasiallisesti julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 6 luvun 3 §:n 2 momenttiin).

Työnhakijan palveluprosessi

Kaavailtuun julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun 2 §:ään liittyen perustelujen s. 64 kerrotaan: *"Työhaun voimassaolo päättyisi myös, jos työnhakija ei uusi määräajan voimassa olevaa työnhakuaan tai ei muulla kuin edellisessä kappaleessa mainitulla tavalla asioi työ- ja elinkeinoviranomaisen kanssa sen edellyttämällä tavalla ja asetetun määräajan kuluessa. Nykyisestä poiketen viimeksi mainittu johtaisi työhaun voimassaolon päättymiseen vain menettelyn ollessa toistuvaa. Säännöstä sovellettaisiin myös silloin, työnhakija jäisi saapumatta työ- ja elinkeinotoimistoon itse varaamaan ajankohtana. Tästä säädettäisiin uudessa 2 momentissa".* Oikeudelliset palvelut toivoo perusteluihin tarkennusta siihen, miten toistuva menettely on isoista asiakasmääristä johtuen tarkoitettu hoidettavan yhdenvertaisesti ja tasalaatuisesti.

15.11.2021

Oikeudelliset palvelut esittää käytännön toimivaltakysymysten helpottamisen kannalta, että kaavailtuun julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun 5 §:ään, tai ainakin perusteluihin, täsmennettäisiin esim., että viimekädessä työ- ja elinkeinotoimisto ratkaisee haastatteluun tai keskusteluun liittyvän painavan syyn perusteella. Tällä turvattaisiin epäselvissä tilanteissa lakiin pohjautuva ratkaisuvälillä työ- ja elinkeinotoimistolle painavan syyn perusteesta.

Esitetyn työttömyysturvalain 2 a luvun 9 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan: *"jättää saapumatta julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun 5 §:ssä tai 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuun alkuhaastatteluun tai työnhakukeskusteluun"*. Mikäli henkilö jättää saapumatta julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun 5 §:n mukaiseen alkuhaastatteluun hänen työnhakunsa ei katkea (olettaen, että ei ole julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun 2 §:n mukaista toistuvuutta 12 kuukauden aikana), mutta tämä olisi ilmeisesti katsottavissa toistuvien virheellisiin menettelyihin työttömyysturvalain puolella. Oikeudelliset palvelut toivoo säännöskohtaisiin perusteluihin lisätäsmennyksiä tai esimerkkejä näihin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja työttömyysturvalain väliin tilanteisiin.

HE 167/2021 vp säännöskohtaisissa perusteluissa s. 67 kerrotaan esimerkiksi, että: *"Täydentäviä työnhakukeskusteluja ei voisi korvata kokonaan esimerkiksi digitaalisia palveluja hyödyntämällä"*. Tarkoitetaanko näillä digitaalisilla palveluilla minkä tahansa etäyhteyden kautta tapahtuvaa keskustelua? Lisäksi s. 67 kerrotaan, että: *"nuorten tai pitkään työttömänä olleiden kohdalla asiointi paikan päällä olisi yleensä tarkoituksenmukaista."* Oikeudelliset palvelut toivoo em. kohtiin lisätarkennuksia, jotta tulkintaepäselvyyksiltä voitaisiin välttää lainsäädännön voimaan tullessa.

Työnhakuvelvollisuus

HE 167/2021 vp, s. 70 kerrotaan: *"Pykälä olisi uusi. Työllistymissuunnitelmaan tulisi alkuhaastattelussa ja kolmen kuukauden välein järjestettävissä työnhakukeskusteluissa sisällyttää kolme kuukauden kestävää tarkastelujaksoa, joista kunkin aikana työnhakijan tulisi hakea vähintään neljää 4 §:ssä tarkoitettua työmahdollisuutta. Tarkastelujakso tarkoittaisi samalla jaksoa, jonka päättyessä työnhakijan olisi viimeistään ilmoitettava työ- ja elinkeinoveranomaiselle työllistymissuunnitelmaan sisältyvän työhaun toteutumisesta."* HE 167/2021 vp, s. 72 jatketaan seuraavasti: *"Jos työllistymissuunnitelmaa tarkistetaan, aiempi suunnitelma lakkaa olemasta voimassa. Tässä tilanteessa uudessa tarkistetussa suunnitelmassa asetettaisiin uudet tarkastelujaksot siten kuin 1 momentissa on tarkoitettu. Suunnitelmaa ei tulisi tarkistaa esimerkiksi sillä perusteella, että työnhakija ei ole toteuttanut suunnitelmaansa, eikä suunnitelman tarkistaminen milloinkaan vaikuttaisi jo päättyneisiin tarkastelujaksoihin."* Oikeudelliset palvelut kiinnittää huomiota työnhakuvelvollisuuden asettamiseen ja voimassa olemiseen esitetyn julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 3 luvun perusteella.

15.11.2021

Työnhakuvelvollisuus asetetaan tarkastelujaksoin työllistymissuunnitelmaan, tämän laatimisen/tarkistamisen yhteydessä lähtökohtaisesti kolmen kuukauden ajaksi työnhakijan statuksen (työtön, osa-aikatyössä jne...) mukaisesti siten kuin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 3 luvussa tarkemmin säädetäisiin. Työnhakijan status säilyy harvemmin kolmea kuukautta samana, vaan työnhakija saattaa esimerkiksi aloittaa osa-aikatyön kesken tarkastelujakson tai lopettaa osa-aikatyön kesken tarkastelujakson. HE 167/2021 vp perusteella tämä tarkoittaisi Oikeudellisten palveluiden käsityksen mukaan sitä, että työnhakuvelvollisuus tulisi päivittää mahdollisimman nopeasti työnhakijan statuksen muutoksen myötä 3 luvun mukaiseksi kesken tarkastelujakson, sillä muuten työttömyysturvalain 2 a luvun 12 §:ä muodostaisi pätevän syyn olla toteuttamatta asetettua työllistymissuunnitelmassa sovittua työnhakuvelvollisuutta tarkastelujakson osalta, sillä työnhakuvelvollisuus olisi asetettu julkisen työvoima- ja yrityspalvelun lain perusteella väärin. Tämä saattaa johtaa siihen, että työnhakijalla ei ole kolmen kuukauden aikana tosiasiallisesti kuin yksi, kaksi tai ei yhtäkään velvoittava tarkastelujaksoa, sillä tarkastelujaksot kumoutuvat työllistymissuunnitelman tarkastamisen johdosta asetettaessa uudet tarkastelujaksot uuteen työllistymissuunnitelmaan, ellei tarkastelujakso ole ehtinyt kulua loppuun. Tältä osin oikeudelliset palvelut nostaa esiin, että työnhakuvelvollisuuden asettamista tulisi jollakin tasolla täsmentää esitettyjen statuksen muutostilanteiden johdosta, jotta turvattaisiin käytännön työ sekä työnhakijoiden yhdenvertainen kohtelu ja yhdenvertaisuus työnhakuvelvollisuuden osalta – muuten työnhakuvelvollisuuden sisältö saattaa vaihdella suurestikin eri työnhakijoiden välillä riippuen työnhakijoiden statuksien muuttumisen tiheydestä.

Huomioiden erilaiset mahdolliset variaatiot statuksen muutoksen osalta, tulokinnan jättäminen liian avoimeksi saattaa vaarantaa sen tarkoituksen, mitä työnhakuvelvollisuuden asettamisella on tarkoitus hallituksen esityksen perusteella saavuttaa.

Tältä osin Oikeudelliset palvelun kiinnittää myös huomiota siihen, että statuksen muutoksen johdosta päivitettävät ja/tai tarkistettavat työllistymissuunnitelmat tulevat työllistämään työ- ja elinkeinotoimistoja useammin kuin mitä työllistymissuunnitelmien päivittämisestä/tarkistamisesta on säädetty kaavaillussa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvussa.

Työttömyysturvalaki

Kaavaillun työttömyysturvalain 2 a luvun 10 §:n 3 momentin mukaan oikeus työttömyysetuuteen palautuu työssäolovelvoitteen alkamisen jälkeen myös kun: 1) työnhakija korjaa 9 §:n 1 momentin 1–12 kohdassa tarkoitetun 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. HE 167/2021 vp s. 80 kerrotaan 3 momentista seuraavasti: *"Poikkeuksena edellä mainitusta olisi kuitenkin tilanne, jossa työssäolovelvoite olisi asetettu alkamaan kolmen kuukauden kuluessa alkuhaastattelusta. Näissä tilanteissa työssäolovelvoite lakkaisi, jos työnhakija korjaa*

15.11.2021

velvoitteen asettamisen perusteena olleen menettelynsä. Tällä tarkoitettaisiin esimerkiksi sitä, että työnhakija hakee työmahdollisuuksia tai osallistuu vastaavaan palveluun, johon osallistumisen hän laiminlöi aiemmin. Jos työnhakija on laiminlyönyt työhaun, hänen tulisi hakea aiemmin puuttumaan jääneitä työmahdollisuuksia, eikä esimerkiksi pelkästään moitteeton työmahdollisuuksien hakeminen myöhemmillä tarkastelujaksoilla osoittaisi menettelyn korjaamista. Palveluihin osallistumisen osalta työnhakijan katsottaisiin korjanneen menettelynsä, jos työnhakija ilmaisee halukkuutensa osallistua palveluun, mutta palvelua ei voida enää järjestää muusta kuin työnhakijasta johtuvasta syystä. Velvoite olisi kuitenkin aina voimassa vähintään 14 kalenteripäivää. Säännöksellä pyrittäisiin ohjaamaan työnhakijaa osallistumaan palveluihin erityisesti työttömyyden alkuvaiheessa.”

Oikeudelliset palvelut toivoo edellisessä kappaleessa mainittuun kohtaan tarkennusta taikka esimerkkiä sen osalta, tuleeko korjata viimeisin, eli neljäs menettely, kaikki neljä menettelyä vai mikä tahansa (yksi) neljästä menettelystä, jotta em. työssäolovelvoitteen poikkeusta voitaisiin soveltaa.

HE 167/2021 vp, s. 82 kerrotaan työttömyysturvalain 2 a luvun 9 §:n 1 momentin 12 kohdan soveltamisesta seuraavaa: *”Myös luettelon 12 kohta olisi uusi. Monialaiseen yhteispalveluun ohjatulle työnhakijalle ei välttämättä ole asetettu julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettua työnhakuvelvollisuutta. Näiden työnhakijoiden tulisi työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä noudattaa monialaista työllistymissuunnitelmaansa muidenkin kuin välittömästi työnhakuun ja työllistymiseen liittyvien toimien osalta. Suunnitelmaan voisi sisältyä työnhakijaa velvoittavia esimerkiksi elämänhallintaan liittyviä muun kuin työ- ja elinkeinohallinnon järjestämiä toimia, jotka parantavat työnhakijan yleisiä edellytyksiä hakea työtä ja työllistyä.”*

Oikeudelliset palvelut nostaa esiin, että käytettyä ilmaisua: ”muidenkin kuin välittömästi työnhakuun ja työllistymiseen liittyvien toimien osalta” olisi tarkoituksenmukaista täsmentää. Tarkoittaako esitetty ilmaisua esimerkiksi sitä, että monialaisessa työllistymissuunnitelmassa sovittu osallistuminen kunnan päihdekuntoutukseen voisi olla velvoittavaa työttömyysturvalain näkökulmasta?

Lakimies

Riku Hurme