

4.9.2018

EOAK/3475/2018

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto**

**LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI NS. OMATOIMISEN TYÖNHAUN MALLISTA (TÄYDENTÄÄ HALLITUKSEN ESITYSTÄ HE 93/2018 VP)**

Viite: Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö 4.7.2018 (TEM/949/03.01.01/2017)

Työ- ja elinkeinoministeriö on viitekohdassa mainitulla lausuntopyynnöllä pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslialta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle ns. omatoimisen työnhaun mallista, joka täydentää hallituksen esitystä HE 93/2018 vp. HE-luonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annettua lakia (myöh. rekrylaki) ja työttömyysturvalakia.

**Omatoimisen työnhaun mallin suhde työttömyysturvan ns. aktiivimalliin**

Vuoden 2018 alussa voimaan tullut työttömyysturvan ns. aktiivimalli on herättänyt paljon keskustelua ja näkynyt myös eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa. Oikeusasiamiehen kansliaan on tullut noin 30 aktiivimallia koskevaa kantelua.

Kokoavasti katson, että omatoimisen työnhaun malli yhdessä vuoden 2018 alusta voimaan tulleen työttömyysturvan aktiivimallin kanssa luovat yksilön kannalta vaikeasti hahmotettavan velvollisuuksien ja seuraamusten järjestelmän. Omatoimisen työnhaun mallin tullessa voimaan on työnhakijan näkökulmasta olemassa kaksi aktiivisuutta edellyttävää mallia, joissa edellytetään erilaista aktiivisuutta, joissa on erilaiset tarkastelujaksot ja joista raportoidaan eri tahoille.

Mahdollisuus rajoittaa työmahdollisuuksien hakemista eroaa aktiivimallin soveltamista koskevista rajoituksista. Näin aktiivimallin piiriin voisi kuulua henkilöitä, joiden velvollisuutta omatoimiseen työnhakuun on rajoitettu tai joilta se on poistettu kokonaan. Vaikka työnhakija hakee töitä omaehtoisen työnhaun mallin vaatimusten mukaisesti, aktiivimalli leikkaa työttömyysturvaa, jos työtön ei onnistu saamaan hakemaansa työtä. HE-luonnoksen mukaan esimerkiksi alueellista työllisyystilannetta koskeva arviointi voisi johtaa siihen, että omatoimisesti haettavien työmahdollisuuksien määrää vähennettäisiin tai velvollisuus voitaisiin poistaa kokonaan. Aktiivimallin soveltamisessa alueellisilla eroilla ei sitä vastoin ole merkitystä. Omatoimista työmahdollisuuksien hakemista voitaisiin harkinnan perusteella rajoittaa henkilön työ- ja toimintakyvyn vuoksi. Aktiivimallissa työ- ja toimintakyvyssä olevat seikat huomioidaan, jos henkilö saa etuutta työkyvyttömyyden tai vamman perusteella tai hänellä on vireillä työkyvyttömyyseläkehakemus.

Vuoden 2018 alussa voimaan tulee aktiivimallin suhdetta uuteen ehdotettuun sääntelyyn ei ole HE-luonnoksessa selvitetty. Kokonaisuus muodostuu em. vuoksi vaikeaksi hahmottaa, mitä ei voida pitää työttömän oikeuksien ja velvollisuuksien ymmärrettävyyden näkökulmasta tyydyttävänä tapana valmistella lainsäädäntöä. Hahmottamista helpottaisi, jos esitykseen esimerkiksi lisättäisiin mallien velvoitteet ja ehdot yhteen vetävä osio.

## Esityksen vaikutukset

Oikeusministeriön julkaiseman hallituksen esityksen laatimisohjeen mukaan hallituksen esityksen kohdassa Yhteiskunnalliset vaikutukset pitäisi tuoda esille esityksen sosiaaliset vaikutukset. HE-luonnoksessa tuodaan esille, miten esitys vaikuttaa ns. aktiivisiin ja passiivisiin työttömiin. Sitä, miten esitys vaikuttaa esimerkiksi työ- ja toimintakyvyltään erilaisiin työttömiin, esityksessä ei ole arvioitu.

Sivulla 27 todetaan, että niiden työttömien osalta, jotka jo nyt täyttävät aktiivisen työnhaun edellytykset, muutos tarkoittaisi velvoitteiden kevenemistä, sillä työ- ja elinkeinotoimistojen ehdottamiin työpaikkoihin hakeminen tai palveluihin osallistuminen ei enää jatkossa olisi työtöntä velvoittavaa. Toisaalla sivulla 18 todetaan, että osallistuminen työllistymistä edistäviin palveluihin olisi nykyistä vastaavasti velvoittavaa, vaikka osallistumisesta ei olisi sovittu työllistymissuunnitelmassa. Em. perusteella esitysten vaikutuksista jää epäselvä kuva. Lisäksi, koska säännösehdotusten tullessa voimaan toimijoina ovat maakunnat ja palveluntuottajat, maininta työ- ja elinkeinotoimistojen ehdottamista työpaikoista lienee väärä.

## Työnhakijan palvelutarpeen arviointi ja työllistymissuunnitelma

Ns. omatoimisen työnhaun malli nojaa vahvasti digitaaliseen verkkopalveluun. HE-luonnoksen mukaan työnhaku käynnistetään sähköisesti, työnhakijan palvelutarve arvioitaisiin lähtökohtaisesti työnhaun alkaessa digitaalisesti verkkopalvelussa ja työllistymissuunnitelma tehdään verkkopalvelussa työnhakijan antamien tietojen pohjalta.

Koska digitaalinen palvelu ei pystyne ottamaan huomioon työnhaun ja työllistymisen kannalta olennaisia tietoja, pidän tärkeänä, että työnhakija voi pyytää maakuntaa tai palveluntuottajaa arvioimaan palvelutarpeen uudelleen ja tarkistamaan työllistymissuunnitelman, jos nämä on tehty digitaalisesti. Koska digitaalisesti tehtyyn palvelutarvearvioon nojautuvassa työllistymissuunnitelmassa määritellään kunkin työttömän osalta, mitä omatoiminen työnhaku hänen kohdallaan tarkoittaa, pidän tärkeänä, että työnhakijaa informoidaan rekrylain 10 §:ssä mainittujen seikkojen lisäksi hänen oikeudestaan saattaa digitaalisesti tehty palvelutarvearvio uudelleen arvioitavaksi.

HE-luonnoksen perusteluissa selostetaan automaattista päätöksentekoa ja Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksiä (s. 11–12). HE-luonnoksesta ei kuitenkaan käy ilmi, miten automaattinen päätöksenteko ja tietosuoja-asetus liittyvät ehdotettaviin säännöksiin. Jatkovalmistelussa olisi syytä selvittää ehdotuksen suhde tietosuoja-asetukseen ja ylipäättään kuvata tarkemmin palvelutarpeen digitaalisen arvioinnin prosessia.

## Omatoiminen työnhaku

Kun otetaan huomioon HE-luonnoksen nykytilan arvioinnissa esitetyt tilastot ja tutkimustulokset, vaikuttaa ehdotettu omatoimisen työnhaun malli työmarkkinoiden toimivuuden parantamisen näkökulmasta perustellulta.

HE-luonnoksen mukaan työnhakijan tulee hakea keskimäärin neljää työpaikkaa kuukauden aikana säilyttääkseen oikeutensa työttömyysturvaan. Jos työnhakija tarvitsee työnhakuunsa tai työllistymiseensä tukea, hakuvelvollisuus olisi matalampi tai sitä ei olisi ollenkaan. Haettavien työpaikkojen määrään vaikuttaisi myös alueen työmarkkinatilanne tai työnhakijan mahdollinen ammattitaitosuoja.

Esitys jättää tilaa erilaisille tulkinnoille siitä, onko haettu työ sellainen, johon työnhakija voisi työllistyä. Koska arviot hyväksyttävistä työpaikkojen hakemisista tehdään jälkikäteen, työnhakijalle voi seurata huomautus, karenssi tai työssäolovelvoite tilanteessa, jossa tulkinnot eroavat toisistaan.

HE-luonnoksen mukaan esityksen tavoitteena on varmistaa työnhakijoiden yhdenvertainen kohtelu ja työttömyysetuuden vastikkeellisuuden toteutuminen maakunta- ja kasvupalvelu-uudistusten voimaantulon jälkeen. Yhdenvertaisen kohtelun kannalta parannus on se, että omatoimisesta työhausta sovittaisiin aikaisempaa selkeämmin. Yhdenvertaisen kohtelun kannalta keskeinen HE-luonnokseen sisältyvä muutos on mahdollisuus työllistymissuunnitelmassa rajoittaa haettavien työmahdollisuuksien määrää.

Yhdenvertaisuuden toteutumisesta vaikeuttanee se, että toimijoita (palveluntuottajat), jotka viranomaisten (maakuntien) lisäksi laativat työllistymissuunnitelmia tulee olemaan nykyistä enemmän ja heidän valmiutensa ottaa huomioon kaikki rekrylain 12 a §:n 2 momentissa mainitut seikat tulee todennäköisesti vaihtelevaan.

### **Pykäläkohtaisia huomioita**

*Rekrylain 11 §:n 1 momentin 2 kohdan* mukaan maakunnan tai palveluntuottajan on arvioitava työnhakijan palvelutarve kahden viikon kuluessa digitaalisesta palvelutarpeen arvioinnista, jos arviointi osoittaa, että työnhakija tarvitsee tukea työnhakuunsa ja työllistymiseensä. Em. tarkoittanee, että ensimmäisen digitaalisesti tehdyn palvelutarpeen arvioinnin perusteella ei kyetä vielä päättämään tarvittavaa palvelua, vaan palvelutarve on arvioitava heti uudelleen. Tämä saattaa aiheuttaa työttömässä epävarmuutta siitä, miten hänen tulee ensimmäisen tarkastelujakson kuluessa menetellä – odottaa uutta arviointia vai hakea työtä.

*12 §:n 1 momentin* mukaan suunnitelma laaditaan työhaun käynnistämisen tai palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä. *2 momentissa* todetaan, että suunnitelma perustuu työnhakijan omiin työtä tai koulutusta koskeviin tavoitteisiin ja arvoituun palvelutarpeeseen. Jos suunnitelma tehdään *1 momentin* perusteella työhaun käynnistämisen yhteydessä, miten palvelutarve voidaan ottaa *2 momentissa* edellytetyllä tavalla huomioon, jos arviointia ei ole vielä tehty. Jos työhaun käynnistäminen pitää aina sisällään myös palvelutarpeen arvioinnin, säännöstä pitäisi tältä osin täsmentää.

*Rekrylain 12 §:n 2 momentin* mukaan työllistymissuunnitelma perustuu työnhakijan omiin työtä tai koulutusta koskeviin tavoitteisiin ja arvoituun palvelutarpeeseen. Ellei *12 a §:n 2 momentista* johdu muuta, suunnitelmassa on edellytettävä, että työnhakija hakee omatoimisesti työtä. Lisäksi suunnitelmassa on sovittava työnhakijan palvelu-tarpeen mukaisista kasvupalveluista sekä tarvittaessa muista työnhakijan osaamista, työmarkkinavalmiuksia ja toimintakykyä lisäävistä palveluista tai työkyvyn tai terveydentilan selvittämiseen liittyvistä toimista. *3 momentin* mukaan työllistymissuunnitelmassa on lisäksi sovittava suunnitelman toteutumisen seurannasta.

HE-luonnoksen sivulla 18 todetaan, että osallistuminen työllistymistä edistäviin palveluihin olisi nykyistä vastaavasti velvoittavaa, vaikka osallistumisesta ei olisi sovittu työllistymissuunnitelmassa. Sivulla 41 todetaan, että suunnitelman sopimusluonteen korostamisesta luovuttaisiin.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa työllistymissuunnitelman luonne on noussut aika ajoin esille. Kantelijat ovat kokeneet, ettei heidän palvelutarvettaan ja näkemyksiään ole otettu suunnitelmaa tehtäessä huomioon eikä suunnitelman yhteydessä näin ollen voi puhua sopimisesta.

Koska työllistymissuunnitelma ei ole luonteeltaan tosiasiaa sopimus, ja koska työllistymistä edistäviin palveluihin osallistuminen on velvoittavaa, vaikka osallistumisesta ei olisi sovittu työllistymissuunnitelmassa, esitän harkittavaksi, että 3 momentin sisältöä vielä arvioitaisiin ja sana sovitaan korvattaisiin sanalla/ilmaisulla, joka paremmin kuvaisi työllistymissuunnitelman luonnetta.

HE-luonnoksen mukaan työllistymissuunnitelmassa voitaisiin tarvittaessa yksilöidä työpaikkoja, joita työnhakijan on haettava. Näiden työpaikkojen hakemista ei voisi korvata muilla työnhakuun liittyvillä toimilla. Yksilöityjen työpaikkojen määrä työllistymissuunnitelmassa rajattaisiin lähtökohtaisesti yhteen (s. 18 ja 35). Yksilöidyn työpaikan hakua koskevaa velvoitetta ei mainita työllistymissuunnitelmaa koskevassa 12 §:ssä. Velvoite mainitaan omatoimisen työnhaun määritelmässä ja siihen viitataan säännöksessä, joka koskee pätevää syytä olla hakematta työtä (rinnakkaistekstit s. 6 ja 14). Em. vuoksi HE-luonnoksen perusteella jää epäselväksi, onko työllistymissuunnitelmaan tarkoitus sisällyttää velvoite hakea tiettyä työpaikkaa.

*Rekrylain 12 a §:n 2 momentin 3 kohdan* mukaan työllistymissuunnitelmassa ei edellytetä omatoimista työnhakua tai haettavien työmahdollisuuksien määrää alennetaan, jos palvelutarvearvio osoittaa, että työnhakijan työnhakutaidoissa, osaamisessa ja ammattitaidossa tai työ- ja toimintakyvyssä on puutteita, jotka estävät työllistymisen. Esitän harkittavaksi, että esityksen jatkovalmistelussa ehdotusta täsmennettäisiin vähintäänkin perusteluihin lisättävien esimerkkien avulla, jotta esityksestä saisi kuvan siitä, missä tilanteissa on olemassa henkilön työ- ja toimintakykyyn perustuva syy ennakkoon määrällisesti rajoittaa malliin muutoin keskeisesti kuuluvaa velvollisuutta omatoimiseen työnhakuun.

*Rekrylain 12 b:n 1 momentin 5 kohdan* mukaan omatoimisena työnhakuna pidetään muita vastaavia toimia, joiden tavoitteena on työllistyminen. Pitäisin perusteltuna, että HE-luonnoksen perusteluissa annettaisiin esimerkkejä siitä, mitä em. toimet voisivat olla.

Rekrylain 12 c §:n perusteluissa (s. 36) todetaan, että työnhakija hyötyisi siitä, että hän hakee riittävästi työtä jo tarkastelujakson alkupuolella, mutta toisaalta häneltä edellytettäisiin myös jatkuvuutta työnhaussa. Perusteluista ei käy ilmi, mitä tarkoitetaan sillä, että työnhakija hyötyisi tilanteesta.

*Rekrylain 12 c §:n 4 momentissa* on säännös niin sanotusta muistutuksesta, joka annetaan työttömälle silloin, kun hän on ei ole hakenut työmahdollisuuksia työllistymissuunnitelmassa esitetyllä tavalla tai hän on laiminlyönyt osallistua työllistymistään edistäviin toimiin. Muistutuksen antaminen on edellytyksenä myöhemmin uudesta laiminlyönnistä annettavaan korvauksettomaan määräaikaan. *Työttömyysturvalain 5 §:n* perusteluissa (s. 37) todetaan, että korvauksetonta määräaika asetettaessa muistutuksen perusteena olevan toiminnan moitittavuudella ei ole merkitystä. Näin ollen laiminlyönnin hyväksyttävällä syyllä ei ole merkitystä ja korvaukseton määräaika voidaan asettaa aiheettomasta muistutuksesta huolimatta. Työttömän oikeusturvan näkökulmasta on kyseenalaista, että hän ei voi saada muistutuksen aiheellisuutta tutkittavaksi, vaikka muistutuksen antaminen laukaisee seuraamusjärjestelmän käyttöönoton.

*Työttömyysturvalain 7 §:n* perusteluissa (s. 38) todetaan, että työttömyysturvalakia sovellettaessa arvion siitä, olisiko suunnitelmassa tullut edellyttää vähäisempää omatoimista työnhakua, tekisi työttömyysturva-asian ratkaiseva maakunta. Sivulla 43 todetaan, että työnhakijan mahdollisesta työvoimapolitiittisesti moitittavaa menettelyä koskevan asian selvittäisi ja korvauksettoman määräajan tai työssäolovelvoitteen asettaisi aina maakunta. Samalla sivulla jäljempänä todetaan, että toisin sanoen, vaikka työnhakuedellytyksen olisi työllistymissuunnitelmaan asettanut palveluntuottaja, edellytys tulisi aina maakunnan arvioitavaksi ennen korvauksettoman

määrääjän tai työssäolovelvoitteen asettamista. Edellä olevan perusteella maakunnan rooli työttömyysturva-asian käsittelyssä jää epäselväksi – toisaalta maakunnan todetaan ratkaisevan työttömyysturva-asian ja toisaalta maakunnan todetaan arvioivan asian ennen sen ratkaisemista. Viittaako HE-luonnoksen teksti siihen, että työttömyysetuuden maksajan (Kela ja työttömyyskassa) ja työttömyysturvan työvoimapolitiittisia edellytyksiä ja työvoimapolitiittisesti moitittavaa menettelyä selvittävän toimijan (nyk. työ- ja elinkeinotoimisto) rooleja ja tehtäviä on tarkoitus muuttaa.

Työttömyysturvalain 2 luvun 1 §:ssä todetaan, että työnhakijana pidetään henkilöä, joka julkisista rekryointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista annetussa laissa säädetyllä tavalla asioi palveluntuottajan kanssa sen edellyttämällä tarkoituksenmukaisella tavalla. Rekrylain 9 §:n 1 momentin 3 kohdassa todetaan, että työnhaun voimassaolo päättyy, jos työnhakija ei asioi maakunnan tai palveluntuottajan kanssa maakunnan tai palveluntuottajan antamassa määrääjässä ja edellyttämällä tavalla. Em. perusteella herää kysymys, tulisiko työttömyysturvalain 1 §:ssä mainita palveluntuottajan lisäksi myös maakunta.

### **Ehdotettujen muutosten suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys**

HE-luonnoksen mukaan esityksen kannalta keskeisiä perusoikeussäännöksiä ovat perustuslain 18 § ja 19 §:n 2 momentti. HE-luonnos täydentää eduskunnalle annettua hallituksen esitystä (HE 93/2018 vp), jossa on em. perustuslain säännösten lisäksi arvioitu ehdotettujen säännösten suhdetta perustuslain yhdenvertaisuutta (6 §), oikeusturvaa ja hyvää hallintoa (21 §) ja julkisen hallintotehtävän siirtämistä (124 §) koskeviin säännöksiin.

HE-luonnoksen mukaan työnhakijoiden palveluissa ja työllistymissuunnitelmassa työnhakijoiden yksilölliset henkilökohtaiset ominaisuudet saisivat aikaisempaa enemmän painoa harkittaessa palvelutarpeen arvioinnissa työnhakijalle annettavia palveluita ja sitä, mitä velvoitteita työnhakijalle työnhaussa asetetaan. Perustelujen mukaan ehdotetut säännökset lisäisivät työttömien keskinäistä yhdenvertaisuutta työttömyysetuuksien saamiseksi edellytettävän työnhaun suhteen, koska kaikkien työttömien kanssa ei ole laadittu työllistymissuunnitelmaa tai koska siinä ei ole sovittu omatoimisesta työnhausta (s. 26). Vaikka yhdenvertainen kohtelu mainitaan perusteluissa, luonnoksessa ei käsitellä työnhakijoiden yhdenvertaisuuden toteutumista tilanteissa, jossa työnhakuvelvoitteet muodostuisivat erilaisiksi eri henkilöille. Perustuslain 6 §:n mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää syytä asettaa eri asemaan muun muassa terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Ehdotuksen mukaan työ- ja toimintakyvyn puutteet voivat olla perusteena sille, että työnhakuvelvoitetta alennetaan tai että sitä ei aseteta. Tällaiset syyt saattavat olla hyväksyttäviä perusteita sille, että työnhakuvelvoitteet eivät ole kaikille henkilöille samanlaisia. Poikkeukset yhdenvertaisesta kohtelusta on kuitenkin asianmukaisesti perusteltava perustuslain näkökulmasta.

HE-luonnoksessa on perusteltu sitä, millä perusteella ehdotettujen muutosten katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa. Perustuslakivaliokunnan käytäntö on otettu hyvin huomioon viittaamalla asian kannalta tärkeisiin valiokunnan lausuntoihin. HE-luonnokseen sisältyvässä tarkastelussa on päädytty siihen, ettei hallituksen esityksessä ehdoteta sellaisia muutoksia, joiden vuoksi esitystä ei voitaisi käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Asian periaatteellisen merkityksen vuoksi hallitus pitää kuitenkin suotavana, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Koska HE-luonnokseen sisältyvät muutosehdotukset muuttavat/täsmentävät työttömän työnhakijan velvollisuuksia, joista voi olla seurauksena työttömyysetuuden menettäminen, pidän välttämättömänä, että hallituksen esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.