

30.7.2021

EOAK/4112/2021

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Päivi Pihlajisto

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE TYÖNHAKIJAN PALVELUPROSESSIN JA ERÄIDEN TYÖTTÖMYYSETUUDEN SAAMISEN EDELLYTYSTEN UUDISTAMISTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Työ- ja elinkeinoministeriö on viitekohdassa mainitulla lausuntopyynnöllä pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta, jolla ehdotetaan muutettavaksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia, työttömyysturvalakia, työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettua lakia, kotoutumisen edistämisestä annettua lakia, työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annettua lakia ja kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia (HE-luonnos). Lausunto on pyydetty annettavaksi vastaamalla lausuntopalvelussa (<https://www.lausuntopalvelu.fi>) julkaistuun lausuntopyyntöön.

Yleistä lausuttavaa esitetystä muutoksista

HE-luonnoksen kohdassa 4.1.4 todetaan työllistymissuunnitelman toteutumisen seurannasta, että työnhakijan tulisi ilmoittaa työmahdollisuuksien hakemisesta ja muusta työllistymissuunnitelman toteuttamisesta ensisijaisesti verkkopalvelussa. Työttömyysetuuden maksaminen keskeytyisi työttömyysturva-oikeuden selvittämisen ajaksi, ellei työnhakija ilmoita toteuttaneensa suunnitelmaa, jos suunnitelman toteuttamatta jättäminen voisi vaikuttaa työnhakijan työttömyysturva-oikeuteen.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on tullut esille tilanteita, joissa työnhakijat ovat kertoneet kokeneensa vaikeaksi havaita TE-hallinnon sähköisissä palveluissa heille asetettuja velvoitteita, joiden täyttämättä jättämisellä on ollut vaikutuksia työttömyysetuuden saamiselle. Lisäksi on tullut esille tilanteita, joissa kantelijan verkkolomakkeella esittämät tiedustelut ja antamat lisätiedot eivät ole aiheuttaneet herätteitä TE-toimistossa, minkä takia tiedusteluihin ei ole vastattu eikä lisätietoja ole huomioitu työttömyysetuusasian käsittelyssä.

Edellä todetun vuoksi, ja koska työnhakijoilla on erilaiset valmiudet sähköiseen asiointiin, tulisi kiinnittää erityistä huomiota palvelujen toimivuuteen ja helppokäyttöisyyteen.

Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; vaikutukset viranomaisen toimintaan (ml. resursseja koskevat asiat)

HE-luonnoksen kohdassa 4.2.2 todetaan, että

työttömyysturvaseuraamuksia koskevien valitusten määrän mahdollinen kasvu lisäisi sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan ja vakuutusosoikeuden työmäärää. HE-luonnoksen mukaan tätä vaikutusta ei voida luotettavasti arvioida tarkemmin.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta ja työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta yhdistyivät 1.1.2018 sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnaksi (SAMU). Eduskunnan oikeusasiamiehelle on tullut seitsemän kantelua, joissa on kanneltu SAMU:n käsittelyajasta. Yhdessä kantelun takia annetussa ratkaisussa käsittelyajan katsottiin viivästyneen. Tein 25.4.2019 tarkastuksen SAMU:ssa. Tarkastuksella (EOAK/2006/2019) otettiin esille muun muassa SAMU:n työtilanne ja käsittelyajat. Oikeusasiamiehen kansliassa seurataan valvonnan kohteena olevien viranomaisten käsittelyaikoja, ja jos tarvetta ilmenee, käsittelyajat voidaan ottaa omana aloitteena tutkittavaksi.

Koska työttömyysetuuksilla turvataan työnhakijoiden työttömyyden aikaista toimeentuloa, asioiden viivytyksetön käsittely eri asteissa on työttömien oikeuksiensa kannalta merkityksellistä. Työnhakijoiden perusoikeuksien (oikeus sosiaaliturvaan, oikeusturva-oikeus) turvaamiseksi tulisi mahdolliset muutokset sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan ja vakuutusosoikeuden työhön pyrkiä mahdollisista arvioinnin hankaluuksista huolimatta arvioimaan ja myös ennakoimaan käytännössä niin, että mahdollinen valitusten lisääntyminen ei aiheuttaisi viivettä työttömyysturvaetuuksia koskevien valitusasioiden käsittelyssä.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; yleistä lausuttavaa työnhakijan palveluprosessista

HE-luonnoksessa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin (JTYPL) ehdotetut muutokset koskevat erityisesti työnhakijan palveluprosessia. Pidän työnhakijan palveluprosessiin (alkuhaastattelu, työnhakukeskustelu, täydentävä työnhakukeskustelu ja palvelutarpeen arvioiminen) ehdotettavia muutoksia hyvinä perustuslain 18 §:n näkökulmasta, koska palvelutarpeiden säännöllinen arvioiminen ja työnhakijan tukeminen ovat tärkeitä mahdollisimman nopean työllistymisen näkökulmasta.

Työnhakijan haastattelua ja työllistymissuunnitelman laatimista ja tarkistamista koskevat JTYPL:n 2 luvun 4 ja 6 §:ien säännökset muuttuivat vuoden 2017 alussa. Ennen vuoden 2017 säännösmuutoksia TE-toimistolla oli laajempi harkintavalta haastattelujen toteuttamiseen. Vuoden 2017 alussa voimaan tulleita säännösmuutoksia koskevan hallituksen esityksen (HE 209/2016 vp) mukaan työnhakijan haastattelun järjestämisellä ja työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman tarkistamisella aina kolmen kuukauden yhdenjaksoisen työttömyyden välein pyritään jäsentämään ja tehostamaan työnhakijoiden palveluprosessia ja lyhentämään työttömyysjaksoja. Muutoksella edistetään myös työnhakijoiden saaman palvelun yhdenmukaisuutta eri työ- ja elinkeinotoimistoalueilla.

Oikeusasiamiehelle on tullut useita kanteluja, joissa on arvosteltu sitä, että työnhakijan haastattelua ja työllistymissuunnitelman laatimista/tarkastamista ei ole tehty säännöksissä edellytetyssä määräajassa. TE-toimistot ovat kanteluiden takia antamissaan selvityksissä vedonneet muun muassa uusien asiakkaiden määrästä johtuvaan asiakaspalvelun ruuhkautumiseen ja rajallisiin henkilöstöresursseihin. Mainittuja syitä ei ole vakiintuneen laillisuusvalvontakäytännön mukaan pidetty hyväksyttävänä syynä määräaikojen ylittymiseen (mm. EOAK/1640/2020 ja EOAK/4012/2019).

Oikeusasiamiehen kanslia on TE-toimistojen tarkastusten yhteydessä pyytänyt elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskukselta (KEHA-keskus) työllistymissuunnitelmien laatimisista tehtyjä tilastoja. Tilastoista on käynyt ilmi, että alueelliset erot siinä, kuinka suurelle osalle työttömistä työnhakijoista suunnitelma oli tehty tai päivitetty alle 3 kk sitten, olivat suuria. Olen kiinnittänyt vuosina 2018 ja 2019 tehdyillä TE-toimistojen tarkastuksilla huomiota JTYPL:n 2 luvun 4 ja 6 §:ien säännöksiin ja todennut ns. suunnitelmavelan osoittavan, että vuoden 2017 alussa voimaan tulleet säännösmuutokset eivät ainakaan tarkastusten tekohetkellä näyttäneet riittävästi yhdenmukaistaneen työnhakijoiden palveluprosessia.

Edellä todettuun viitaten pidän tärkeänä, että TE-toimistoille ja työllisyyden edistämisen kuntakokeiluissa oleville kunnille turvataan riittävät henkilöstöresurssit työnhakijan palveluprosessin toteuttamiseen.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; lausuttavaa muistutuksesta

JTYPL:n 2 luvun 14 §:ään ehdotetaan otettavaksi säännös muistutuksesta. Tarkoituksena olisi varmistua siitä, että työnhakija tuntee työttömyysetuuden saamiseen edellytykset. Edellä mainitun säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan vastuu edellytysten täyttymisestä olisi aina työnhakijalla eikä työnhaun voimassaoloon tai työttömyysturvalaissa säädettyjen edellytysten täyttymiseen vaikuttaisi se, että työnhakijaa ei ole muistutettu, vaikka näin olisi tämän pykälän perusteella tullut toimia.

HE-luonnoksen mukaan muistutuksella ei olisi vaikutuksia työnhakijan oikeuksiin ja velvollisuuksiin eikä sen antamiseen olisi mahdollista hakea oikaisua eikä siitä tehtäisi valituskelpoista päätöstä.

Pidän muistutusmenettelyä työnhakijan oikeuksien kannalta perusteltuna, koska muistutuksen avulla työnhakija voi saada tiedon esimerkiksi hänelle asetetun, mutta havaitsematta jääneen veloitteen täyttämistä. Työnhakijoiden oikeuksien turvaamisen kannalta on tärkeää, että työnhakijoilla on selkeä käsitys muistutuksen luonteesta ja siitä, että työnhakija on muistutuksesta huolimatta ensisijaisesti itse vastuussa velvollisuuksiensa täyttämistä.

HE-luonnoksen perusteella muistutus olisi luonteeltaan

neuvontapalvelu, minkä takia muistutuksen laiminlyöminen voi tulla arvioitavaksi hallintolain hyvän hallinnon perusteiden vastaisena menettelynä.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki; muuta lausuttavaa

HE-luonnoksessa olevan JTYPL:n 3 luvun 3 §:n mukaan työnhakuvelvollisuus sisältyisi työllistymissuunnitelmaan. JTYPL:n 2 luvun 11 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan suunnitelman toteuttamisella olisi jatkossa nykyistä enemmän merkitystä muun muassa työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta.

Työllistymissuunnitelman sisällöstä säädettäisiin JTYPL:n 2 luvun 11 :ssä. Kyseisessä säännöksessä ei säädettäisi yksilöidysti mainiten työnhakuvelvoitteen sisällymisestä suunnitelmaan.

Työllistymissuunnitelmaa korvaavia suunnitelmia (kotoutumissuunnitelma, aktivointisuunnitelma ja monialainen työllistymissuunnitelma) koskevissa säännöksissä (kotoutumisen edistämisestä annetun lain 14 §:n 1 momentti, työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain 4 §:n 1 momentti ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 8 §:n 1 momentti) säädettäisiin JTYPL:n 3 luvussa tarkoitetun työnhakuvelvollisuuden sisällymisestä suunnitelmiin.

Koska työnhakuvelvoitteen täyttäminen on työnhakijan oikeuksien kannalta keskeinen velvoite, työnhakijalla tulee olla selkeä tieto kyseisestä velvoitteestaan. Sääntelyn yhdenmukaisuuden ja selkeyden sekä työnhakuvelvoitteen merkityksen huomioiden pitäisin perusteltuna säätää työnhakuvelvollisuuden sisällymisestä työllistymissuunnitelmaan myös työllistymissuunnitelman sisältöä koskevassa JTYPL:n säännöksessä.

Lausuttavaa suhteesta perustuslakiin ja säätämisjärjestyksestä

Hallituksen esityksen kannalta keskeisiä perusoikeuksia ovat perustuslaissa turvattu yhdenvertaisuus (6 §), oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §), vapaus valita asuinpaikka (9 §, oikeus työhön (18 §), oikeus työttömyyden aikaisen perustoimeentulon turvaan (19 §), oikeusturva (21 §), vaatimus säätää lailla yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista (80 §) ja kunnallinen itsehallinto (121 §).

HE-luonnoksessa on käsitelty sen suhdetta perustuslain 121 §:ään ja siitä johtuvaan rahoitusperiaatteeseen, jonka mukaan kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. HE-luonnoksen mukaan työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa rahoitusperiaatteen toteutumisesta on huolehdittu siten, että työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöstöä on siirretty kokeilukuntiin siirtyvien tehtävien suhteessa. HE-luonnoksen mukaan siinä esitettyjen muutosten toimeenpanemiseksi työ- ja elinkeinotoimistojen ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevien kuntien resursseja vahvistettaisiin merkittävästi.

Esityksen vaikutuksia on käsitelty muun muassa HE-luonnoksen kohdassa 4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan, jonka mukaan työ- ja elinkeinotoimistojen samoin kuin työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevien kuntien tehtävät lisääntyivät erityisesti työnhakijan palveluprosessiin tehtävien muutosten myötä. Muutosten aiheuttamiin vaikutuksiin nähden rahoitusperiaatteen toteutuminen olisi syytä perustella esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa yksityiskohtaisemmin.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole käsitelty yleisesti perustuslain 21 §:n säännöstä hyvän hallinnon turvaamisesta ja hyvän hallinnon takeista. HE-luonnoksen kohdassa 12 (Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys) käsitellään työnhakuvelvollisuuden asettamiseen liittyvää muutoksenhakukieltoa. Ehdotettujen muutosten myötä työllistämissuunnitelman oikeudellinen merkitys kasvaisi, minkä takia muutoksenhakukieltoa olisi syytä tarkastella laajemmin yksilön oikeusturvan tehokkuuden ja oikea-aikaisen saamisen kannalta. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa hyvän hallinnon perusteiden toteutuminen työnhakija-asiakkaiden palveluprosessissa nousee usein esille. Koska työnhakijan palveluprosessilla on laajemminkin merkitystä perustuslain tarkoittaman hyvän hallinnon toteutumisessa, olisi perusteltua täydentää säätämisyjärjestysperusteluita laajemmalla hyvän hallinnon perusoikeuden toteutumisen arviolla.

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, voisi olla perusteltua, pyytää hallituksen esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunto.

Muuta lausuttavaa

HE-luonnoksessa ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 2.5.2022. Esityksen mukaan muutosten voimaantulo edellyttää henkilöstön rekrytointeja työ- ja elinkeinotoimistoissa ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevissa kunnissa. Esitettyjen muutosten toimeenpanemiseksi henkilöstöä lisättäisiin HE-luonnoksen mukaan hieman alle 1 200 henkilötyövuodella, mikä tarkoittaisi noin 40 prosenttia lisäystä työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöstön määrässä vuoden 2019 tilanteeseen nähden. Lisäksi muutosten voimaantulo edellyttää HE-luonnoksen mukaan nykyisen ja uuden henkilöstön kouluttamista.

Näkemykseni mukaan ehdotettavat muutokset muuttavat merkittävästi työnhakijan palveluprosessia, jossa korostuu nykyistä enemmän työnhakija-asiakkaiden yksilöllinen palvelu ja yksilöllisten tilanteiden ja palvelutarpeiden huomioon ottaminen.

Esitettyjen muutosten toimeenpanossa keskeistä on henkilöstön kouluttamisen lisäksi informoida TE-toimistojen asiakkaita muutoksista. Muutokset tulevat todennäköisesti lisäämään tiedusteluja ja neuvonnan tarvetta, minkä takia on tärkeää, että työ- ja elinkeinotoimistoissa ja työllisyyden edistämisen kuntakokeiluun kuuluvissa kunnissa varaudutaan vastaamaan tiedusteluihin hyvän hallinnon perusteiden mukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.