

24.3.2025

EOAK/911/2025

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE TYÖNHAKIJAN PALVELUPROSESSIN JA TYÖNVÄLITYSPALVELUIDEN KEHITTÄMISTÄ KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

1 ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ JA TAVOITTEET

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia, työllistymisen monialaisesta edistämisestä annettua lakia, kotoutumisen edistämisestä annettua lakia, työttömyysturvalakia, kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia, saamen kielilakia ja tulotietojärjestelmästä annettua lakia.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työnhakijan palveluprosessia koskevia säännöksiä pidentämällä työnhakijan alkuhaastattelun järjestämisen määräaika ja muuttamalla täydentävien työnhakukeskustelujen järjestämistä koskevia säännöksiä siten, että em. kaavamaisesta järjestämisestä luovuttaisiin ja keskustelujen järjestäminen perustuisi vahvemmin työnhakijan palvelutarpeeseen. Työvoimaviranomaisen työnhakijan haettavaksi osoittamien työpaikkojen velvoittavuutta lisättäisiin.

Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi muutoksia palvelualustaan ja työnhakuprofiileihin. Työnhakijaksi rekisteröityneelle henkilölle tulisi velvollisuus työnhakuprofiilin laatimiseen ja julkaisemiseen määräajassa. Työvoimaviranomaisille säädettäisiin uusi lakisäätäinen tehtävä laatia ja julkaista työnhakuprofiili, mikäli työnhakija ei laatisi tai julkaisi profiilia määräajassa. Tahoja, jotka voivat hakea ja tarkastella palvelualustalla julkaistuja työnhakuprofiileja laajennettaisiin. Muutoksien tavoitteena olisi työnhakijoiden nopeampi työllistyminen työnhakuprofiilien avulla.

Työttömyysturvalakiin tehtäisiin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain muuttamisesta johtuvat muutokset sekä muutoksia muun muassa koulutusta vailla olevien nuorten velvollisuuteen hakea opiskelupaikkoja työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä.

Tavoitteena on parantaa työvoimapalveluiden toimivuutta ja keventää työnhakijan palveluprosessia siten, että tukea työnhakuun voidaan kohdentaa nykyistä tarkoituksenmukaisemmin ja asiakaslähtöisemmin. Tavoitteena on myös lisätä harkintavaltaa palveluprosessissa sekä tukea työnhakijan työllistymistä ja digitalisaation hyödyntämistä yksilöllisissä palveluissa. Työnhakuprofiileihin liittyvien muutosten tavoitteena on parantaa työmahdollisuuksien ja työntekijöiden kohtaantoa ja sitä kautta edistää työllisyyttä.

Esitän lausuntonani seuraavan.

2 PALVELUPROSESSI

2.1 Yleistä palveluprosessista

Eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdään työvoimaviranomaisten menettelyä koskevia kanteluja työttömyysetuusasioiden jälkeen eniten työnhakijan palveluprosessiin kuuluvista asioista. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) ja työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023) säännösten lisäksi arvostelu on kohdistunut hallintolaissa (434/2003) määriteltyjen hyvän hallinnon perusteiden huomioon ottamiseen työnhakijan palveluprosessissa.

Ehdotettavat muutokset muuttaisivat työnhakijan palveluprosessia, jossa korostuisi nykyistä enemmän työnhakija-asiakkaiden yksilöllinen palvelu ja yksilöllisten tilanteiden ja palvelutarpeiden huomioon ottaminen.

Oikeusasiamiehen työ- ja elinkeinotoimistoilta (TE-toimisto) ja kuntien työllisyyspalveluilta kantelujen johdosta saamissa selvityksissä tuodaan usein esille em. toimijoiden rajalliset henkilöstöresurssit. Palveluprosessin uudistamisessa lähtökohtana on, että resursseja käytetään erityisesti niihin työnhakijoihin, jotka todennäköisesti hyötyvät henkilökohtaisesta palvelusta. Kun otetaan huomioon perustuslain 18 §:n 2 momentin julkiseen valtaan kohdistuva perustuslaillinen toimeksianto, pidän hyvänä sitä lähtökohtaa, että asiakkaiden palveluprosessi perustuisi vahvasti asiakkaan palvelutarpeeseen.

Pidän hyvänä, että säännöksiä, joissa määritellään työvoimaviranomaisen tehtävät, ehdotetaan muutettavaksi siten, että säännökset ovat nykyistä selkeämpiä viranomaisten velvollisuuksien osalta (esimerkiksi alkuhaastattelun järjestämistä koskeva säännös ehdotetaan muutettavaksi muotoon ”työvoimaviranomaisen on järjestettävä...”). Pidän hyvänä myös sitä, että säännöksiä muutetaan siten, että niissä on mahdollisimman vähän poikkeuksia pääsäännöstä.

Nykyistä selkeämmät säännökset auttaisivat sekä työvoimaviranomaisia että asiakkaita hahmottamaan, mitä heiltä odotetaan ja mikä on lainmukainen menettely.

2.2 Alkuhaastattelu

Oikeusasiamiehelle on tullut useita kanteluja alkuhaastattelun järjestämisestä. Useissa apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuissa on katsottu, että TE-toimisto/kunta ei ole järjestänyt alkuhaastattelua säännösten edellyttämässä ajassa. Usein alkuhaastattelun viivästymisen on johtanut siihen, että kantelijan työttömyysetuusasiaa ei ole ryhdytty selvittämään hallintolain mukaisesti ilman aiheetonta viivytystä.

TE-toimistot/kunnat ovat kanteluihin antamissaan selvityksissä usein perustelleet asian käsittelyn viivästymistä riittämättömillä henkilöstöresursseilla, mikä on johtanut asioiden käsittelyn ruuhkautumiseen.

HE-luonnoksessa todetaan, että TEM pyysi palautetta asiakasmallin toimeenpanosta TE-toimistoissa ja työllisyyden edistämisen kuntakokeiluissa mukana olevien kuntien henkilöasiakaspalvelussa työskenteleviltä virkailijoilta. Saadun palautteen mukaan henkilöstöresurssit eivät ole riittävällä tasolla asiakaspalvelumallin täyteen toimeenpanoon.

HE-luonnoksessa viitataan lisäksi Valtiontalouden tarkastusviraston arviointiin, jossa esitettiin em. vastaava näkemys, joka perustui asiakaspalvelua tekeville virkailijoille tehtyihin kyselyihin ja haastatteluihin.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on monissa tapauksissa katsottu, ettei viranomaisen voi ruuhkautuneen työtilanteen, resurssipulan tai esimerkiksi töiden organisointiin liittyvien ongelmien vuoksi jättää huolehtimatta laissa säädetyistä velvoitteistaan. Lähtökohtaisesti hyväksyttävänä syynä asioiden viipymiselle ei ole pidetty resurssien vähäisyyttä, vaan viranomaisen tulee tehokkaalla työnjohdolla, työn teon organisoinnilla ja toimintatapojen kehittämällä 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.

Edellä todettuun viitaten pidän kannatettavana alkuhaastattelun järjestämisen määräajan pidentämistä viidestä arkipäivästä kymmeneen arkipäivään ja sitä, että kymmenen arkipäivän määräaika on sitova takaraja alkuhaastattelun järjestämiselle.

2.3 Täydentävät työnhakukeskustelut

Oikeusasiamiehelle on tullut kanteluja, joihin hankituista selvityksistä on käynyt ilmi, että kantelijoille ei ole tehty täydentäviä työnhakuhaastatteluja säännöksissä edellytettyä määrää ja/tai säännöksissä edellytetyssä ajassa.

Voimassa olevassa työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 32 §:ssä on säännös työnhakukeskustelujen ja täydentävien työnhakukeskustelujen järjestämisestä. Säännös sisältää poikkeuksia järjestämisvelvollisuudesta.

Yhdyn HE-luonnoksessa esiin tuotuun arviointiin siitä, että mitä enemmän on poikkeuksia, sitä vaikeampaa on hahmottaa oikeustilaa.

HE-luonnoksessa ehdotetaan, että täydentävien työnhakukeskustelujen järjestäminen perustuisi jatkossa työnhakijan palvelutarpeeseen. Ehdotetuilla muutoksilla päästäisiin eroon lukuisista tarkkaan säännellyistä poikkeustilanteista kuitenkin siten, että työnhakijat saisivat tarvitsemansa tuen työnhakuun ja työllistymisen edellytysten paranemiseen. Muutoksilla lisättäisiin asiantuntijan harkintavaltaa ja kevennettäisiin palveluprosessia koskevaa sääntelyä.

Pidän perusteltuna HE-luonnoksessa ehdotettua nykyistä selkeämpää sääntelyä, joka perustuu asiakkaiden palvelutarpeeseen. Totean kuitenkin, että viranomaisen harkintavallan lisääntyminen voi johtaa siihen, etteivät asiakkaat tule kohdelluksi yhdenvertaisesti. Eroja kohtelussa voi olla työllisyysalueen sisällä ja erityisesti työllisyysalueiden välillä.

2.4 Muistutus

Muistutus otettiin käyttöön 2.5.2022, ja sen tarkoituksena on ollut varmistua siitä, että työnhakija tietää, kuinka hänen tulee toimia työnhaussa ja mitä työttömyysetuuden saaminen häneltä edellyttää. Muistutuksella ei ole vaikutuksia työnhakijan oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Muistutus on luonteeltaan työvoimaviranomaisen neuvontaa työnhakijalle, minkä vuoksi muistutuksen antamiseen ei voi vaatia oikaisua eikä siitä anneta valituskelpoista päätöstä.

HE-luonnoksessa todetaan, että VTV:n arvioinnin mukaan TE-asiantuntijat pitävät muistutuskirjeen sisältöä vaikeatulkintaisena ja useissa tapauksissa muistutus lähetetään myöhässä tai turhaan. Asiakkaat kokevat muistutuksen vaikeaselkoiseksi, mikä on lisännyt TE-asiantuntijoiden hallinnollista työtä asiakkaiden yhteydenottojen myötä.

Muistutuksista tehdyistä kanteluista tekemäni havainnot ovat samansuuntaisia edellä selostetun kanssa:

- asiakkaat eivät ole aina ymmärtäneet muistutuksen tarkoitusta vaan ovat kokeneet ne uhkauksina;
- muistutusten sisältöä on pidetty vaikeaselkoisena;
- muistutuksessa ei ole riittävästi yksilöity, millä tavalla asiakas on laiminlyönyt velvollisuuksiaan;
- kantelijat ovat pitäneet ongelmallisena sitä, että muistutuksesta ei voi valittaa tai hakea oikaisua;
- kantelijat ovat katsoneet, että vaikka muistutus ei vielä ole aiheuttanut etuuden menetystä, se ei silti ole merkityksetön, sillä toisen samanlaisen muistutuksen jälkeen etuuden voi evätä.

Muistutukset, joita kantelijat ovat toimittaneet kantelujen liitteenä, ovat olleet sisällöltään hyvin niukkoja. Ratkaisuisani olen todennut, että muistutus olisi paremmin täyttänyt hyvän hallinnon vaatimukset, jos siinä olisi paremmin yksilöity, miltä osin kantelijan katsottiin laiminlyöneen velvollisuutensa (esimerkiksi työllistymissuunnitelman toteuttamisen).

Yhdyn HE-luonnoksessa esitettyyn näkemykseen siitä, että asiakkaiden tietoisuutta velvollisuuksistaan voitaisiin edistää jälkeinpäin tapahtuvan muistuttamisen sijasta tehokkaalla ennakollisella informoinnilla.

Edellä todetun perusteella pidän muistutuskäytännöstä luopumista kannatettavana.

2.5 Muita havaintoja

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole käsitelty perustuslain 21 §:n säännöstä hyvän hallinnon turvaamisesta ja hyvän hallinnon takeista. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa hyvän hallinnon perusteiden toteutuminen työnhakija-asiakkaiden palveluprosessissa nousee usein esille. Koska työnhakijan palveluprosessilla on merkitystä perustuslain tarkoittaman hyvän hallinnon toteutumisessa, mielestäni säätämisyjärjestysperusteluita olisi perusteltua täydentää arviolla hyvän hallinnon perusoikeuden toteutumisesta.