



Työ- ja elinkeinoministeriö

1/4

Viite:

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö 4.7.2018 TEM/949/03.01.01/2017

Asia:

Hallituksen esitys eduskunnalle ns. omatoimisen työnhaun mallista (hallituksen esityksen HE 93/2018 vp täydentäminen)

1. Velvollisuus hakea työmahdollisuuksia

Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan muutoksia aikaisemmin eduskunnalle ehdotettuihin säännöksiin, jotka koskevat työttömälle työnhakijalle laadittavaa työllistymissuunnitelmaa, työnhakijan velvollisuuksia hakea työtä sekä velvollisuuksien noudattamisen vaikutuksia työttömyysetuuksiin. Ehdotuksen mukaan työllistymissuunnitelmassa olisi edellytettävä, että työnhakija hakee keskimäärin vähintään yhtä työmahdollisuutta jokaista kalenteriviikkoa kohti 30 päivän pituisten tarkastelujaksojen aikana. Omatoimista työhakua ei kuitenkaan edellytettäisi tai haettavien työmahdollisuuksien määrää alennettaisiin, jos työnhakijan ammattitaitoa vastaavaa tai muuten hänelle sopivaa työtä ei olisi tarjolla tarkastelujakson aikana taikka jos työnhakijan työnhakutaidoissa, osaamisessa ja ammattitaidossa tai työ- ja toimintakyvyssä on puutteita, jotka estävät työllistymisen. Työllistämissuunnitelmassa edellytetyn työnhaun laiminlyönti voisi johtaa työttömyysetuuksien menettämiseen, jos menettelyyn ei olisi laissa säädettyä pätevää syytä (s. perustelut 17, 33-35 ja 37-38 sekä rinnakkaistekstit s. 5-7 ja 12-13).

Esitysluonnos on merkityksellinen perustuslain 6 §:ssä turvatuun yhdenvertaisuuden, 18 §:ssä tarkoitetun oikeuden työhön ja työllisyyden edistämisen sekä 19 §:n 2 momentissa tarkoitetun perustoimeentulon turvan kannalta. Lisäksi luonnos on merkityksellinen perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan ja hyvän hallinnon sekä 124 §:n säädetyn julkisen hallintotehtävän siirtämisen kannalta.

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan perustuslaissa ei aseteta esteitä sille, että perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitetun työttömyysturvan ja vastaavan perustoimeentulon turvan saamiselle voidaan asettaa ehtoja. Perustoimeentulon turva voidaan säätää myös vastikkeelliseksi siten, että se edellyttää turvan hakijalta vastasuorituksia (ks. PeVL 2/2012 vp. ja PeVL 50/2005 vp. sekä niissä viitatu lausunnot). Perustuslakivaliokunta on myös hyväksynyt sanktioina käytettävät korvauksettomat kaudet. Sanktiona käytetyn etuuden epäämisen pitää

kuitenkin olla asiallisesti perustellussa suhteessa siihen, minkälaisia työllistymistä edistäviä toimintoja on ollut tarjolla ja mitä työttömänä olevan henkilön syyksi voidaan lukea. Korvauksetta jäävät ajanjaksot eivät myöskään voi muodostua niin pitkiksi, että ne johtaisivat perustulaislaissa säädetyn velvoitteen kiertämiseen (ks. PeVL 43/2001 vp, s. 2—3 ja PeVL 46/2002 vp, s. 2). Täydentävän hallituksen esityksen vaikutusarvioinnissa ja säätämisyjärjestysperusteluissa on tarpeen vielä selkeämmin todeta, että ehdotukset eivät myöskään käytännössä johtaisi tällaisiin tilanteisiin.

Luonnoksen mukainen työllistymissuunnitelma tarkoittaisi, että 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. Tarkoitus eli yksilöllinen työllistymisen edistäminen ja osin ihmisen oman aktiivisuuden sekä omien voimavarojen hyödyntäminen ovat perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta perusteltuja. Tämä on tarpeen myös käytännössä pystyä toteuttamaan yksilöiden integriteettiä kunnioittavalla tavalla ja tukien heidän toimijuuttaan yhteiskunnan täysivaltaisina jäseninä. Perustuslain 6 §:ssä säädetty yhdenvertaisuusperiaate ei myöskään ole esteenä tällaiselle sääntelylle, jos siinä kokonaisuutena määritellään riittävän täsmällisesti yksilön velvoitteet ja jos työvoimapalveluiden käytännön toiminnassa pystytään huolehtimaan kunkin yksilön tilanteen harkinnasta ja varmistamaan palvelun sisällöllinen yhdenvertaisuus. Näyttää siltä, että luonnoksen mukaisen järjestelmän toimivuus edellyttäisi riittävää työnhakijoiden henkilökohtaista palvelua ja asettaisi lisävaatimuksia asiakaspalvelun osaamiselle palvelutarpeen arvioinnissa.

Luonnoksen 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 (perustelut s. 26). Luonnoksessa ei kuitenkaan käsitellä työnhakijoiden yhdenvertaisuuden toteutumista ehdotetussa tilanteessa, 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 henkilön 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 samantaisia. Poikkeukset yhdenvertaisesta kohtelusta on kuitenkin asianmukaisesti perusteltava perustuslain näkökulmasta. Samalla on selvyuden vuoksi syytä selostaa, millä muilla keinoilla aiotaan tukea työnhaussa henkilöitä, joilla on puutteita työ- ja toimintakyvyssä. Tarkoitus ei liene jättää työnhakuvelvoitteista luopumista tai velvoitteiden alentamista ainoaksi toimenpiteeksi. Työ- ja toimintakyvyn puutteet voivat muuten lisätä riskiä siihen, että aikaisemmassa hallituksen esityksessä ehdotettu yhdenvertaisuus palvelujen tarjoamisessa työnhakijoille ei toteudu (HE 93/2018 vp s. 110-111 ja 197).

Aikaisemmin annetun hallituksen esityksen perusteella työllistymissuunnitelman ei ollut tarkoitus olla sillä tavoin sitova, että sen olisi katsottu olevan hallintopäätös (HE 93/2018 vp s. 189 ja 199). Työllistymissuunnitelma näyttäisi kuitenkin täydentävässä esityksessä muodostuvan työnhakijoiden oikeuksien ja velvoitteiden kannalta huomattavan merkitykselliseksi dokumentiksi. Suunnitelman oikeudellinen velvoittavuus ja oikeussuojakeinot eivät perustuslain 21 §:n ja perustuslakivaliokunnan erilaisia suunnitelmia koskevan lausuntokäytännön valossa saisi jäädä epäselviksi. Suunnitelman oikeudellisen luonteen tulisi selkeästi ilmetä laista (PeVL 15/2018 vp., s. 25-27). Luonnoksen perusteella näyttää olevan tarkoituksena, että työllistymissuunnitelma on työnhakijaa oikeudellisesti velvoittava.

Luonnoksessa ehdotettava työnhakuvelvoite asetettaisiin työnhakijalle yksilöllisin perustein ja sen laajuuden määrittelyssä olisi harkintavaltaa. Luonnoksessa ei ole kuitenkaan selkeästi arvioitu, mitä vaikutusta työnhakuvelvoitteiden määrittelyllä on työllistymissuunnitelman oikeudelliseen luonteeseen. Luonnoksessa ainoastaan mainitaan, että suunnitelman sopimusluonteen korostamisesta luovuttaisiin, ja että suunnitelma tulisi voimaan, vaikka työnhakija olisi eri mieltä sen sisällöstä (perustelut s. 41). Työllistymissuunnitelma vaikuttaa näin ollen työnhakijan kannalta aikaisempaa olennaisesti sitovammalta. Tästä johtuen luonnoksessa olisi käsiteltävä tarkemmin myös työnhakijan oikeusturvaa koskevia näkökohtia. Työnhakijalla olisi oikeus pyytää työllistymissuunnitelman tarkistamista, joka ei kuitenkaan ole muutoksenhakekeino (perustelut s. 33 ja rinnakkaistekstit s. 5). Lisäksi työnhakijalla olisi oikeus saada työllistymissuunnitelman sisällön lainmukaisuus ratkaistavaksi silloin, kun suunnitelman noudattamatta jättäminen johtaa työttömyysetuuksien epäämisen harkintaan. Luonnoksen perusteella jää epäselväksi, olisiko työntekijällä mahdollisuus tehdä jo ennen toteutuneita laiminlyöntejä hallintolain mukainen oikaisuvaatimus. Oikaisuvaatimusta koskevaa säännöstä on hallintopäätösten osalta ehdotettu aikaisemmassa hallituksen esityksessä (HE 93/2018 vp s. 134-135 ja 209).

Edellä selostetun työllistymissuunnitelman voisi laatia maakunta tai palveluntuottaja (perustelut s. 38). Luonnoksessa ei kuitenkaan ole arvioitu, onko sitovaksi ehdotetun työnhakuvelvoitteen sisältävä työllistymissuunnitelma sellainen julkinen hallintotehtävä, joka voidaan perustuslain 124 §:n nojalla antaa muulle kuin viranomaiselle. Luonnoksen säätämisyjärjestystä koskevia perusteluja olisi täydennettävä tältä osin. Työllistymissuunnitelman laadinnassa näyttää luonnoksen perusteella olevan vahvasti julkisen hallintotehtävän piirteitä (vrt. PeVL 15/2018 vp, jossa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakassuunnitelman laatimista pidettiin julkisena hallintotehtävänä).

2. Työllistymissuunnitelmassa yksilöitävien työpaikkojen hakeminen

Luonnoksen perustelujen 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 (perustelut s. 18 ja 35). Yksilöidyn työpaikan hakua koskevaa velvoitetta ei mainita työllistymissuunnitelmaa koskevissa säännösehdotuksissa. Se mainitaan vain omatoimisen työnhaun määritelmässä ja siihen viitataan säännöksessä, joka koskee pätevää syytä olla hakematta työtä (rinnakkaistekstit s. 6 ja 14). Toisaalta perusteluissa mainitaan, että työtarjousten velvoittavuudesta on tarkoitus luopua (perustelut s. 27). Luonnoksen perusteella on siten epäselvää, onko työllistymissuunnitelmaan tarkoitus sisällyttää velvoite hakea tiettyä työpaikkaa.

3. Digitaalinen työllistymissuunnitelma

Työllistymissuunnitelma laadittaisiin ehdotuksen mukaan ensisijaisesti digitaalisesti työnhakijan verkkopalvelussa ilmoittamien tietojen perusteella. Digitaalisuus olisi perustelujen mukaan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton, koska työnhakijalla olisi aina mahdollisuus pyytää suunnitelman tarkistamista (perustelut s. 42). Edellä on jo todettu, että suunnitelman tarkistamisen pyytäminen ei ole muutoksenhakekeino. Lisäksi asiassa jää epäselväksi, mikä merkitys digitaalisuudella on työllistämissuunnitelman valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa.

Luonnoksen perusteluissa selostetaan automaattista päätöksentekoa ja Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksiä (perustelut s. 11-12). Samassa yhteydessä ei kuitenkaan kerrota, miten automaattinen päätöksenteko ja tietosuoja-asetus liittyvät ehdotettavaan säännöksiin. Jatkovalmistelussa olisikin syytä selvittää ehdotuksen suhde tietosuoja-asetukseen ja tar-

kentaa, liittyisikö ehdotuksen mukaiseen työllistymissuunnitelman digitaaliseen laatimiseen joltakin osin automaattista päätöksentekoa. Lisäksi olisi selostettava digitaalisen työllistymissuunnitelman laatimisprosessi tarkemmin ja arvioitava, onko digitaalisuudella merkitystä suunnitelman oikeudellisen luonteen kannalta.

4. Muita huomioita

Luonnoksessa ehdotetaan työttömyysturvalakiin muutoksia, jotka poikkeavat eduskunnalle aikaisemmin annettuun lakiesitykseen (HE 62/2018 vp) sisältyvistä muutosehdotuksista. Aikaisempi lakiesitys on tässä tapauksessa eri esitys kuin se, jonka täydentämistä luonnos koskee (HE 93/2018 vp). Luonnos koskee siten asiallisesti kahden hallituksen esityksen täydentämistä. Tämä olisi eduskunnan työskentelyn kannalta perusteltua tuoda esiin selkeämmin kuin nykyisessä luonnoksessa on tehty.

Luonnoksessa säädösehdotukset on esitetty rinnakkaisteksteinä, joista puuttuvat muutoksia havainnollistavat tekstin kursivoinnit. Jatkovalmistelussa kursivointien lisääminen tekstiin on välttämätöntä.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Osastopäällikkö
Esittelijäneuvos

Maija Salo