

18.5.2016

Ammattiliitto Pron näkemys työ- ja elinkeinoministeriön 18.4.2016 päiväystä luonnoksesta hallituksen esitykseksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan tiukennuksia työttömän velvollisuuteen hakea ja ottaa vastaan tarjottua työtä sekä velvollisuutta osallistua työllistymisedellytyksiä parantaviin aktiivitoimenpiteisiin.

Toimihenkilökeskusjärjestö STTK laatii esityksestä lausunnon työ- ja elinkeinoministeriölle. Pro on kommentoinut esitystä 18.5.2016 STTK:lle seuraavasti:

Pro pitää sinänsä oikeana tavoitetta työttömien nopean uudelleentyöllistymisen tukemisesta. Tavoitteeseen on kuitenkin pyrittävä sellaisilla keinoilla, jotka ovat todellisuudessa vaikuttavia ja joilla turvataan työttömän oma vaikuttamismahdollisuus osaamisensa kehittämiseen ja osaamista vastaavan työn löytämiseen. Pro lähtee siitä, että yhteiskunnan eli tässä tapauksessa TE-hallinnon on pyrittävä edistämään työttömän työnhakijan työllistymistä hänen osaamisensa ja työkykynsä mukaiseen työhön, jossa noudatetaan työlainsäädäntöä ja työehtosopimusten määräyksiä.

Pro pitää esityksen seuraavia kohtia erityisen ongelmallisina:

Velvollisuus ottaa vastaan kokoaikatyötä työttömyysetuutta pienemmällä palkalla

Esityksessä ehdotetaan, että työttömällä olisi jatkossa velvollisuus ottaa vastaan myös sellaista kokoaikatyötä, josta maksettava palkka työn vastaanottamisesta aiheutuneiden kustannusten jälkeen on pienempi kuin henkilölle maksettava työttömyysetuus.

Pro vastustaa esitystä jyrkästi. Työttömyysetuutta pienempipalkkaisen kokoaikatyön vastaanottovelvollisuus johtaisi kohtuuttomaan tilanteeseen, jossa työllistyminen aiheuttaisi työttömän ja hänen perheensä taloudellisen toimeentulon heikkenemisen. Tällaista työmarkkinapolitiikka ei voida hyväksyä, koska se ei lisää työnteon kannustavuutta eikä työttömien ja heidän perheidensä hyvinvointia. Päinvastoin esitys johtaa taloudelliseen ja sosiaaliseen kurjistumiseen. Pron näkemyksen mukaan tällainen muutos ei tule lisäämään avointen työpaikkojen määrää eikä lieventämään työntajien ja työvoiman kohtaanto-ongelmaa. Se johtaa korkeintaan siihen, että työtön pakotetaan hakemaan ja vastaanottamaan työtä, joka ei vastaa hänen koulutustaan ja työkokemustaan ja johon hän ei ole motivoitunut. Tämä ei voi olla rekrytoivan työnantajankaan etu.

TEM:n esityksessä on myös muita kohtia, jotka Pron näkemyksen mukaan johtavat työttömän itsensä kannalta vaikeasti ennakoitaviin lopputuloksiin. Ne heikentävät tosiasiallisesti perustuslain 19 §:n 2 momentissa säädettyä oikeutta työttömyyden aikaiseen perustoimeentuloon. Ne ovat myös ilmiselvissä ristiriidassa hallintolaissa viranomaisen toiminnalle säädettyjen velvoitteiden kanssa. Näitä kohtia ovat erityisesti seuraavat:

Ammattitaitosuojan poistaminen

Esityksessä ehdotetaan, että TE-toimisto voisi poistaa työtöntä kuulematta kolmen kuukauden ammattitaitosuojan, jos TE-toimiston arvion mukaan työttömän oman alan työtä ei ole tarjolla ammattitaitosuojan voimassaolon aikana.

Esityksessä ei ole selostettu sitä, miten TE-toimiston on tutkittava ja osoitettava se, ettei työttömän koulutuksen ja työkokemuksen mukaista työtä ole tarjolla. Esityksen mukaan TE-toimiston olisi ainoastaan ilmoitettava työttömälle työnhakijalle siitä, että hänen ammattitaitosuojaansa on poistettu. Esityksen mukaan ammattitaitosuoja tulisi poistaa mahdollisimman pian työttömyyden alettua.

18.5.2016

Ilman TE-toimistoa velvoittavaa selvitysvaatimusta TE-toimistot voisivat siis poistaa ammattitaitosuojan pelkän yleisluontoisen arvion (ns. näppituntuman) perusteella. Jos ammattitaitosuoja poistetaan ja työtön tämän jälkeen kieltäytyy hakemasta tai ottamasta vastaan työtä, joka ei ole hänen koulutuksensa ja/tai työkokemuksensa mukaista, voisi TE-toimisto asettaa 60 päivän korvauksettoman määräajan eli karenssin.

Pron näkemyksen mukaan näin kevyt ja yksioikoinen menettely ammattitaitosuojan poistamiseksi vaarantaa työttömän oikeusturvan ja perustuslaissa säädetyn oikeuden työttömyyden aikaiseen perustoimeentulon. Ammattitaitosuojan poistaminen jo työttömyyden alussa johtaa – aivan kuten edellä mainittu kokoaikatyön vastaanottamisvelvollisuus työttömyysetuutta pienemmällä palkalla – siihen, että työtön työnhakija joutuu ottamaan vastaan aiempaa työtään huomattavasti pienempipalkkaista työtä. Palkka saattaa olla siis jopa pienempi kuin hänen ansiopäivärahansa.

Pro katsoo, että esitys ammattitaitosuojan poistamismahdollisuudesta ilman työttömän työnhakijan kuulemista rikkoo räikeästi hallintolain (434/2003) 34 §:ä. Kyseisen lainkohdan 1 momentin mukaan ”Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun”. Hallintolain 34 §:n 2 momentin mukaan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta vain tarkasti määritellyissä tilanteissa. Vaikka TE-toimiston antaakin työttömän oikeudesta työttömyysetuuteen muodollisesti vain työvoimapolitiittisen lausunnon eikä päätöstä, on typo-lausunto oikeusvaikutustensa vuoksi rinnastettavissa hallintolaissa tarkoitettuun hallintopäätökseen. TE-toimisto tosiasiallisesti päättää typo-lausunnonlaan yksityishenkilön eli työttömän työnhakijan lakisääteisistä oikeuksista ja velvollisuuksista, eli oikeudesta työttömyysetuuteen. Työttömyyskassa ja Kela ovat kaikissa olosuhteissa sidottuja TE-toimiston typo-lausuntoon, joten niillä ei ole sisällöllistä päätösvaltaa asiassa.

Esitystä ammattitaitosuojan poistamisesta ei voida hyväksyä, ellei sitä tarkenneta TE-toimiston selvitys- ja perusteluvollisuuden osalta. Niin ikään työttömälle on turvattava tehokas ja nopea muutoksenhakumahdollisuus ammattitaitosuojan poistamisesta. Nykyisin työttömyysturvavaltusten keskimääräinen käsittelyaika työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnassa on reilut kahdeksan kuukautta, ja käytännössä pidempikin. Vakuutusosoikeudessa käsittelyaika on keskimäärin vuosi. Yhteensä käsittely muutoksenhakuasteissa kestää siis vajaat kaksi vuotta. Pro katsoo, että jos työttömän ainoa oikeusturvakeino ammattitaitosuojan poistamisesta johtuvasta karenssista on valitus työttömyyskassan tai Kelan kielteisestä työttömyysetuus päätöksestä TymLaan ja vakuutusosoikeuteen, ei hänellä ole tehokkaita oikeussuojakeinoja käytössään.

Osallistumisvelvollisuus palveluihin, joista ei ole sovittu työllistymissuunnitelmassa

Esityksessä ehdotetaan, että TE-toimistolle annettaisiin mahdollisuus asettaa 60 päivän korvaukseton määräaika, jos työtön ilman pätevää kieltäytyy osallistumistumasta hänelle tarjottuun palveluun, vaikka kyseisestä palvelusta ei olisi sovittu hänen työllistymissuunnitelmassaan.

Jos TE-toimisto voisi määrätä työttömän osallistumaan TE-toimiston osoittamaan palveluun ilman että työtöntä itseään ensin kuullaan asiasta, johtaa tämä samalla tavalla työttömän kannalta vaikeasti ennakoitaviin tilanteisiin ja työttömyysturvaoikeuden vaarantumiseen kuin esitys ammattitaitosuojan poistamisesta ilmoitusmenettelyllä. Pro katsoo, että TE-toimistolle esitetty oikeus korvauksettoman määräajan asettamiseen tilanteessa, jossa työtön kieltäytyy osallistumasta palveluun, josta ei ole sovittu työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa, vaarantaa vakavasti työttömän oikeusturvan. Tämä esitys tarkoittaa tosiasiallisesti sitä, että työttömän omaa näkemystä ei tarvitsisi ottaa työllistymissuunnitelman laatimisen muodossa lainkaan huomioon.

18.5.2016

Se, että viranomaiselle annetaan valtuus päättää asiakkaansa laissa säätyistä oikeuksista ja velvollisuuksista yksipuolisesti asiakasta kuulematta, ei ole oikeusvaltion periaatteiden eikä suomalaisen lainsäädäntöperinteen mukaista. Päinvastoin tällainen esitys vaikuttaa suorastaan perusoikeuksien vastaiselta. Sen lisäksi, että esitys vaarantaa oikeuden perustuslaissa turvattuun työttömyyden aikaiseen perustoimeentuloon, se on myös ilmiselvässä ristiriidassa hallintolain 34 §:ssä säädetyn kuulemisvelvoitteen kanssa samalla tavoin kuin ammattitaitosuojan poistaminen ilmoitusmenettelyllä.

Lopuksi vielä koko esitystä koskevia huomioita:

- Esityksen valmistelussa tuntuu erityisesti edellä mainituissa kohdissa unohtuneen perustuslaissa säädetty oikeus työttömyyden aikaiseen perustoimeentuloon (joka ei tarkoita viimesijaista turvaa eli kuntien maksamaa toimeentulotukea).
- Esitystä on ehdottomasti tarkennettava TE-toimistoa koskevien menettelytapavaatimusten osalta, koska kyse hallintolain tarkoittamasta julkisen vallan käyttämisestä, eli toiminnasta, jossa päätetään henkilön laissa säädettyistä oikeuksista ja velvollisuuksista. Muussa tapauksessa lainmuutos rikkoisi työttömän työnhakijan perusoikeuksia ja olisi ilmeisessä ristiriidassa voimassaolevan hallintolain säännösten kanssa.
- Viranomaisen taloudellisiin ja tiedollisiin resursseihin nähden alisteisessa asemassa olevalle työttömälle on turvattava tehokkaat muutoksenhakekeinot tilanteissa, jossa TE-toimisto epäilee oikeuden työttömyysturvaan antamalla työttömyyskassaa sitovan kielteisen työvoimapolitiittisen lausunnon. Nykyinen työttömyysturvan muutoksenhakukoneisto ei toimi siten, että henkilöllä olisi mahdollisuus saada työttömyysturva-oikeuttaan koskeva päätöksen oikeellisuus nopeasti toimivaltaisen lainkäyttöelimen ratkaistavaksi. Työttömän työnhakijan oikeussuoja toteutuu nykyisin tosiasiallisesti erittäin heikosti, koska muutoksenhakuprosessi kestää tätä nykyä kokonaisuutena vajaat kaksi vuotta. TEM:n valmistelemissa esityksessä ehdotetut muutokset heikentävät työttömän oikeusturvaa entisestään.