Valiokunnan mietintö TyVM 15/2016 vp─ HE 210/2016 vp

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 210/2016 vp): Asia on saapunut työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:
- perustuslakivaliokunta PeVL 54/2016 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- vanhempi hallitussihteeri Timo Meling, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitusneuvos Esko Salo, sosiaali- ja terveysministeriö
- lakimies Eeva Vartio, Kansaneläkelaitos
- tutkija Jouko Karjalainen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- kehittämispäällikkö Pirjo Raittila-Parkkinen, Keski-Suomen TE-toimisto
- johtava ekonomisti Kari Hämäläinen, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- ekonomisti Heikki Taulu, Akava ry
- asiantuntija Mikko Räsänen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- asiantuntija Samppa Koskela, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- hallituksen jäsen Eija Tuohimaa, Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö - TVY ry
- toiminnanjohtaja Niina Jussila, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Suomen Kuntaliitto
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Suomen Yrittäjät ry

Valmis
5.0

Valiokunnan mietintö TyVM 15/2016 vp

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia. Esityksen tarkoituksena on nopeuttaa työn vastaanottamista ja lyhentää työttömyysjaksoja tiukentamalla työttömien velvollisuutta hakea tarjottua työtä ja velvollisuutta osallistua työllistymisedellytyksiä parantaviin aktiivitoimenpiteisiin työttömyysetuuden menettämisen uhalla. Muutoksilla korostetaan työttömyysetuuden vastikkeellisuutta ja työttömän velvollisuutta hakea työtä ja parantaa edellytyksiään työllistyä.

Työttömällä olisi kolmen kuukauden ammattitaitosuojan päätyttyä velvollisuus hakea ja ottaa vastaan myös sellaista kokoaikatyötä, josta maksettava palkka työn vastaanottamisesta aiheutuneiden kustannusten jälkeen on pienempi kuin hänelle maksettava työttömyysetuus. Jos henkilöllä on oma auto käytettävissään, hänen edellytettäisiin käyttävän sitä työmatkoihin myös 80 kilometriin kotoa ulottuvan työssäkäyntialueen ulkopuolella. Työstä kieltäytymisen perusteella asetettavaa korvauksetonta määräaikaa pidennettäisiin eräissä tilanteissa.

Työstä kieltäytymisen perusteella asetetusta korvauksettomasta määräajasta aiheutuvan taloudellisen haitan voisi työstä kieltäytymisen jälkeen välttää etsimällä uuden työpaikan ja menemällä työhön. Työpaikan sijainti työssäkäyntialueen ulkopuolella ei olisi pätevä syy erota työstä.

Työttömällä olisi velvollisuus osallistua pääsääntöisesti kaikkiin hänelle tarjottuihin työvoimapalveluihin, silloinkin, kun osallistumisesta ei ole sovittu työllistymissuunnitelmassa. Kotoutujilla olisi velvollisuus osallistua alkukartoitukseen ja opiskella kotoutumiskoulutuksessa työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia, kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia, valtion virkamieslakia ja valmiuslakia. Näissä laeissa on kyse työssäkäyntialueen määritelmän siirtämisestä ja sen aiheuttamista teknisistä muutoksista.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Yleistä

Esityksellä toteutetaan pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategisen ohjelman linjaus uudistaa työttömyysturvaa tiukentamalla työttömyysetuutta saavien työttömien velvollisuutta ottaa vastaan työtä ja osallistua aktiivitoimiin. Ehdotetuilla muutoksilla korostetaan työttömyysetuuden vastikkeellisuutta ja työttömän velvollisuutta hakea työtä ja parantaa edellytyksiään työllistyä. Tavoitteena on nopeuttaa työn vastaanottamista ja lyhentää työttömyysjaksoja ja siten säästää julkisia menoja. Valiokunta pitää ehdotettuja uudistuksia kansantalouden tilanteen ja työmarkkinoiden vaikean kohtaanto-ongelman vuoksi tarpeellisina ja puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin muutosehdotuksin ja huomautuksin.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että tiukennettavien seuraamusten vuoksi osa työnhakijoista saattaa varsinkin pitkittyneessä työttömyydessä ajautua toimeentulotuen piiriin, mikä lisää toimeentulotukimenoja ja voi ohjata työttömän pois työmarkkinoilta. Valiokunta edellyttää, että muutosten vaikutuksia työllistymiseen ja työnhakijoiden käyttäytymiseen sekä asetettujen seuraamusten määrää ja vaikutuksia seurataan tarkasti ja että hallitus toimii tarvittaessa nopeasti mahdollisten epäkohtien korjaamiseksi.

Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän tarkoituksena on ohjata työttömiä hakemaan aktiivisesti työtä ja parantamaan edellytyksiään työllistyä. Valiokunta korostaa, että seuraamusten ohjausvaikutus toteutuu vain, mikäli työttömyysturvasäännökset ovat selkeitä ja työnhakija tietää ennakolta, millainen toiminta johtaa seuraamukseen. Valiokunta pitää tärkeänä, että työttömyysturvalakia selkeytetään siten, että moitittava menettely ja siitä johtuvat seuraamukset käyvät mahdollisimman yksiselitteisesti ilmi lainsäädännöstä.

Esityksessä mainitaan useassa kohdassa, ettei muutosten kohteena olevien henkilöiden lukumääristä ole saatavilla tietoa tai ettei muutosten vaikutuksia pystytä arvioimaan. Valiokunta huomauttaa, että työnhakijoista ja heille tarjottavista palveluista kerätään paljon erilaista tietoa, ja katsoo, että lainsäädännön pohjana tulee olla nykyistä paljon vankempi käsitys vähintäänkin muutosten kohdejoukkojen suuruudesta. Valiokunta toteaa, että nyt käsillä olevan esityksen vaikutuksia ei pystytä arvioimaan luotettavasti myöskään jälkikäteen, sillä muutokset kohdentuvat kaikkiin kohdejoukon henkilöihin ja tulevat voimaan välittömästi. Valiokunta pitää tärkeänä, että esityksiä vastedes valmisteltaessa luodaan mahdollisuuksien mukaan edellytyksiä tehdä lainsäädännön muutoksen vaikutuksista tieteellisesti luotettavaa arviointia.

Korvauksettoman määräajan alkaminen

Työttömyysturvalakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että työstä kieltäytymisen johdosta asetettava korvaukseton määräaika alkaa muille kuin lomautetuille ja lomautukseen rinnastettavan syyn perusteella työttömyysetuutta saaville 30 päivän kuluttua työstä kieltäytymisestä. Nykyisin korvaukseton määräaika alkaa heti työstä kieltäytymisestä lukien. Lisäksi seuraamusta tiukennetaan siten, että hakijan kieltäytyessä työstä, johon hänet on valittu, seuraamuksena on nykyisen 60 päivän sijasta 90 päivän korvaukseton määräaika. Jos kyse on työstä, jonka saaminen ei ole varmaa, määräaika on 60 päivää.

Muutoksen tavoitteena on vaikuttaa työttömän työnhakijan aktiivisuuteen siten, että korvauksettoman määräajan välttääkseen hän ennen sen alkamista hakeutuu työhön tai osallistuu palvelutarvettaan vastaaviin työllistymistä edistäviin palveluihin. Lisäksi pyritään vähentämään hallinnollista työtä, joka aiheutuu seuraamuksen edellytysten selvittämisestä sekä aiheettomasti maksetun etuuden takaisinperinnästä.

Valiokunta pitää muutosta hyvänä ja katsoo, että työnhakijan mahdollisuus vaikuttaa omalla käyttäytymisellään seuraamukseen vielä moitittavan menettelyn jälkeen on omiaan aktivoimaan työnhakua ja palveluihin osallistumista. Lisäksi työnhakija pystyy nykyistä paremmin ennakoimaan taloudellisen tilanteensa, millä voidaan osin vähentää korvauksettomista määräajoista johtuvia yllättäviä ja kohtuuttomia toimeentulo-ongelmia.

Muutoksen vaikutukset riippuvat paljon siitä, milloin työnhakija saa tiedon menettelynsä vaikutuksesta työttömyysetuuteen ja kuinka kauan hänelle jää aikaa tehostaa työnhakuaan. Nykyisessä työllisyystilanteessa 30 päivääkin on usein riittämätön aika työpaikan löytämiseen, ja jos tiedon saanti viivästyy, työllistymisen onnistuminen on epätodennäköistä suunnitellussa ajassa. Valiokunta pitää tärkeänä, että yhteydenpitoa työnhakijoihin tältä osin tehostetaan. Valiokunta huomauttaa, että palveluihin osallistumiseen työnhakija ei pysty vaikuttamaan ainoastaan omalla toiminnallaan, vaan palveluun pääseminen edellyttää työ- ja elinkeinotoimiston harkintaa ja myötävaikutusta.

Työllistymissuunnitelma ja osallistuminen työllistymistä edistävään palveluun

Työnhakija ja työ- ja elinkeinotoimisto sopivat työllistymissuunnitelmassa yhdessä työnhausta ja sen tavoitteista sekä siitä, mitä palveluita työnhakija tarvitsee työnhaun tukemiseksi sekä työllistymisen edistämiseksi. Vuoden 2017 alusta voimaan tulevan julkista työvoima- ja yrityspalvelua koskevan lain muutoksen myötä työllistymissuunnitelma on tarkistettava aina kolmen kuukauden työttömyyden jälkeen.

Nykyisen sääntelyn mukaan velvoittavan palveluun osoittamisen edellytyksenä on, että palvelusta on sovittu työllistymissuunnitelmassa, mikä on suunnitelman tarkistamiseen kuluvan ajan vuoksi johtanut palveluun osallistumisen tarpeettomaan viivästymiseen. Esityksessä ehdotetaan, että jatkossa työnhakijan tulee etuuden menettämisen uhalla osallistua myös muihin kuin työllistymissuunnitelmassa sovittuihin työ- ja elinkeinotoimiston tarjoamiin työllistymistä edistäviin palveluihin.

Ehdotettu muutos ei velvoita työtöntä osallistumaan mihin tahansa hänelle osoitettuun palveluun, vaan palvelun tavoitteena tulee olla työnhakijan työllistymisedellytysten parantaminen. Lisäksi edellytetään, että palvelu on työvoimaviranomaisen järjestämä ja että kyse on julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaisesta palvelusta tai että palvelu on verrattavissa siinä säädettyyn palveluun. Työvoimaviranomaisen järjestämällä palvelulla tarkoitetaan myös ulkopuoliselta palveluntuottajalta hankittua palvelua.

Valiokunta korostaa työttömyyden alkuun sijoittuvien toimenpiteiden tärkeyttä työttömän aktivoinnissa ja pitää tärkeänä, että työnhakija voidaan tarvittaessa nopeastikin osoittaa myös sellaiseen palveluun, josta ei ole sovittu työllistymissuunnitelmassa. Valiokunta korostaa, että työllistymissuunnitelman tulee edelleen olla työttömälle tarjottavien palveluiden lähtökohta eikä lainmuutos saa johtaa vähemmän huolelliseen työllistymissuunnitelman laatimiseen. Työnhakijan sitoutuminen palveluihin on vahvempi ja tulokset parempia silloin, kun työnhakija voi itse vaikuttaa siihen, millaisiin palveluihin hän osallistuu ja mitä hänelle tarjotaan. Valiokunta korostaa, että muutoksesta huolimatta jatkossa kolmen kuukauden välein toteutettavien haastattelujen yhteydessä tulee sopia työnhakijalle sopiviin työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisesta.

Alueellinen liikkuvuus

Henkilöllä on nykyisin pätevä syy kieltäytyä työstä, jos päivittäisen työmatkan kesto ylittää kokoaikatyössä keskimäärin kolme tuntia ja osa-aikatyössä keskimäärin kaksi tuntia. Työssäkäyntialueen ulkopuolelle suuntautuvaan päivittäiseen työmatkaan käytettävää aikaa arvioitaessa ote-

taan huomioon vain mahdollisuus käyttää joukkoliikennettä. Esityksessä ehdotetaan, että jatkossa työssäkäyntialueen ulkopuolelta tarjottu työ tulee ottaa vastaan samoin edellytyksin kuin työssäkäyntialueelta tarjottu työ. Käytännössä tämä tarkoittaa velvollisuutta käyttää työmatkoihin omaa autoa myös työssäkäyntialueen ulkopuolelta tarjotussa työssä.

Valiokunta pitää työn vastaanottovelvollisuuksien yhdenmukaistamista työmatkaan kuluvan ajan perusteella tarkoituksenmukaisena ja katsoo, että tältä osin muutos yksinkertaistaa ja selkeyttää lainsäädäntöä. Valiokunta korostaa, että oman auton käyttömahdollisuuden arvioinnin työ- ja elinkeinotoimistoissa tulee perustua työnhakijan omaan ilmoitukseen.

Tulo- ja kuluvertailu

Henkilöllä on voimassa olevan työttömyysturvalain 2 a luvun 5 §:n mukaan pätevä syy kieltäytyä vastaanottamasta hänelle tarjottua työtä silloin, kun työstä maksettava palkka ja mahdollinen soviteltu työttömyysetuus työmatkakustannusten ja muiden työn vastaanottamisesta aiheutuvien kustannusten jälkeen jää pienemmäksi kuin hänelle muutoin maksettava työttömyysetuus. Esityksessä ehdotetaan säännöksen muuttamista siten, että jatkossa työnhakijalla on edellä kuvatun kuluvertailun perusteella pätevä syy kieltäytyä kokoaikatyöstä vain kolmen kuukauden ammattitaitosuojan aikana. Muutoin tulo- ja kuluvertailu on pätevä syy työstä kieltäytymiseen vain osa-aikatyössä.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että hyvien liikenneyhteyksien ansiosta kolmen tunnin enimmäismatka-ajan piirissä sijaitseva työpaikka voi olla hyvinkin etäällä työttömän asuinpaikasta, mistä johtuen työmatkan kustannukset voivat nousta useisiin satoihin euroihin kuukaudessa.

Tulo- ja kuluvertailuun perustuvan kieltäytymisoikeuden tarkoituksena on estää työnhakijan kannalta kohtuuttomien tilanteiden synty. Ehdotetulla muutoksella kuluvertailu rajataan koskemaan osa-aikatyötä. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että matalapalkkaisen kokoaikatyön vastaanottaminen saattaa olla työttömälle taloudellisesti kohtuuttoman epäedullista. Valiokunta korostaa huolellista kokonaisharkintaa työtarjousten tekemisessä kohtuuttomuuksien välttämiseksi. Harkinnassa tulee ottaa huomioon työpäivän pituuden vaikutus myös lasten hoivaan ja työnhakijan mahdollisuuksiin järjestää lapsille turvallinen hoitopaikka.

Valiokunta katsoo, että työn vastaanottaminen on työnhakijalle yleensä kannattavaa pitkällä tähtäimellä, vaikka työstä maksettaisiinkin työttömäksi jääneen aikaisempaa palkkaa tai sen perusteella maksettavaa ansiosidonnaista työttömyysturvaa pienempää palkkaa. Valiokunta korostaa, että työ- ja elinkeinotoimiston tulee kuitenkin aina harkita, keillä työnhakijoilla todellisuudessa on avoinna olevaan työhön parhaat edellytykset.

Maahanmuuttajille tarjottavien palveluiden velvoittavuus

Työttömyysturvalain 2 a luvun 9 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että kotoutumisen edistämisestä annetun lain 22—24 §:ssä tarkoitettuun työttömyysetuudella tuettuun omaehtoiseen opiskeluun osallistuminen on jatkossa työttömyysetuuden saamisen edellytys. Muutos ei edellytä työnhakijaa hakeutumaan koulutukseen omaehtoisesti, mutta hänellä on velvollisuus aloittaa ja

suorittaa hänelle työ- ja elinkeinotoimiston tarjoama koulutus silloinkin, kun se on muuta kuin työvoimakoulutuksena järjestettyä kotoutumiskoulutusta.

Työvoimakoulutuksena toteutettavan kotoutumiskoulutuksen aloitti vuonna 2015 noin 12 400 opiskelijaa. Omaehtoiseen työttömyysetuudella tuettuun kotoutumiskoulutukseen puolestaan osallistuu vuosittain arviolta noin 6 000 opiskelijaa. Maahanmuuttajien määrän kasvaessa työvoimakoulutuksena järjestetyn kotoutumiskoulutuksen määrä on ollut riittämätön ja koulutukseen pääsyä on joutunut odottamaan alueesta riippuen jopa useita kuukausia.

Valiokunta pitää tärkeänä, että työ- ja elinkeinotoimistolla on kotoutumisen edistämiseksi mahdollisuus tarjota monipuolisesti myös muuta kuin työvoimakoulutuksena järjestettyä koulutusta, ja katsoo, että esimerkiksi vapaan sivistystyön ja ammatillisen aikuiskoulutuksen piirissä tarjottu koulutus täydentää hyvin kotoutujien yksilölliset tarpeet huomioon ottavaa koulutustarjontaa. Valiokunta huomauttaa, että koska omaehtoinen koulutus on jatkossa kotoutujalle työttömyysetuuden saamiseksi velvoittavaa, kotoutujalle maksetaan koulutuksen ajalta kulukorvaus.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Laki työttömyysturvalain muuttamisesta

2 a luku. Työvoimapoliittisesti moitittava menettely

4 §. Työstä kieltäytyminen. Esityksessä ehdotetaan 4 momenttiin lisättäväksi säännös, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään ajankohdasta, jona työnhakijan katsotaan kieltäytyneen työstä. Nykyisin kieltäytymisajankohdan määrittely perustuu työ- ja elinkeinoministeriön työ- ja elinkeinotoimistoille antamaan ohjeeseen, mutta soveltamiskäytännössä on hallituksen esityksen mukaan havaittu epäyhtenäisyyttä.

Perustuslakivaliokunta on työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle antamassaan lausunnossa (PeVL 54/2016 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, että työstä kieltäytymisen ajankohta on merkityksellinen esimerkiksi arvioitaessa työvoimapoliittisesti moitittavan menettelyn toistuvuutta (2 a luvun 14 §). Ottaen huomioon työstä kieltäytymisen ajankohdan asiallisen merkityksen perustuslakivaliokunta katsoo, että lakiehdotusta on täydennettävä perussäännöksellä ajankohdasta, jona työnhakijan katsotaan kieltäytyneen työstä. Valiokunta ehdottaa perussäännöksen lisäämistä pykälän 4 momenttiin.

10 luku. Työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettavaa etuutta koskevat säännökset

4 §. Tämän lain soveltaminen työllistymistä edistävien palvelujen ajalta. Esityksessä ehdotetaan 1 momentissa säädettäväksi, että työttömyysetuutta voidaan maksaa työllistymistä edistävän palvelun ajalta 2 a luvun 4 §:n estämättä tilanteessa, jossa työnhakija on kieltäytynyt tarjotusta työstä ennen palvelun alkamista. Lainkohdan perustelujen valossa etuuden maksaminen sanotussa tilanteessa ei ole harkinnanvaraista. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa, että viranomaisen harkintavaltaan viittaava ilmaisu "voidaan" poistetaan.

Valiokunnan mietintö TyVM 15/2016 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 210/2016 vp sisältyvät 2.—5. lakiehdotuksen.

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 210/2016 vp sisältyvän 1. lakiehdotuksen. ***(Valiokunnan muutosehdotukset)***

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

työttömyysturvalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan työttömyysturvalain (1290/2002) 1 luvun 9 § ja 2 a luvun 6 a §, sellaisina kuin ne ovat, 1 luvun 9 § laissa 1001/2012 ja 2 a luvun 6 a § laissa 1374/2014,

muutetaan 2 a luvun 3—6 §, 8 §:n 1 momentti, 12 ja 13 § sekä 14 §:n 1 momentti ja 10 luvun 2 ja 4 §,

sellaisina kuin ne ovat, 2 a luvun 3 ja 4 §, 8 §:n 1 momentti ja 14 §:n 1 momentti laissa 288/2012, 5 § laeissa 288/2012, 918/2012 ja 1374/2014, 6 § laeissa 288/2012 ja 1374/2014, 12 § laeissa 288/2012, 918/2012 ja 1001/2012, 13 § laeissa 288/2012 ja 918/2012, 10 luvun 2 § laeissa 1188/2009, 288/2012, 918/2012, 1001/2012 ja 1374/2014 ja 4 § laeissa 1188/2009 ja 1374/2014, sekä

lisätään 2 a luvun 9 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 288/2014 ja 1370/2014, uusi 3 momentti ja 10 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 1370/2014 ja 1374/2014, uusi 3 momentti sekä 2 a lukuun uusi 12 a § seuraavasti:

2 a luku

Työvoimapoliittisesti moitittava menettely

3 §

Työstä eroaminen työmatkan perusteella

Henkilöllä on pätevä syy erota työstä:

1) kolmen kuukauden kuluessa työsuhteen alkamisesta, jos päivittäisen työmatkan kesto ylittää kokoaikatyössä keskimäärin kolme tuntia ja osa-aikatyössä keskimäärin kaksi tuntia;

2) muuttaakseen viikon kuluessa eroamisesta toiselle paikkakunnalle, jossa hänen puolisollaan on toimeentulon turvaava pysyväisluontoinen työ tai yritystoimintaa, jos päivittäisen työmatkan kesto ylittää muuton jälkeen kokoaikatyössä keskimäärin kolme tuntia ja osa-aikatyössä keskimäärin kaksi tuntia;

3) työn suorittamispaikan muuttuessa työsuhteen aikana, jos päivittäisen työmatkan kesto uuteen työn suorittamispaikkaan ylittää kokoaikatyössä keskimäärin kolme tuntia ja osa-aikatyössä keskimäärin kaksi tuntia.

4 §

Työstä kieltäytyminen

Työnhakijan oikeus työttömyysetuuteen keskeytyy 30 päivän kuluttua työstä kieltäytymisestä lukien:

1) 90 päivän ajaksi, jos hän ilman pätevää syytä kieltäytyy työstä, johon hänet on valittu;

2) 60 päivän ajaksi, jos hän ilman pätevää syytä kieltäytyy muusta kuin 1 kohdassa tarkoitetusta työ- ja elinkeinotoimiston tarjoamasta tai hänelle muuten yksilöidysti tarjotusta työstä;

3) 30 päivän ajaksi, jos 1 tai 2 kohdassa tarkoitettu työ olisi kestänyt enintään kaksi viikkoa.

Lomautetun ja työttömyysetuutta lomautukseen rinnastettavan syyn perusteella saavan työnhakijan oikeus työttömyysetuuteen keskeytyy 1 momentissa säädetyllä tavalla työstä kieltäytymisestä lukien.

Jos henkilö on omalla menettelyllään aiheuttanut sen, ettei työsuhdetta ole syntynyt, hänen katsotaan kieltäytyneen työstä.

Ellei muuhun arvioon ole aihetta, työnhakijan katsotaan kieltäytyneen työstä sinä päivänä, jona työ- ja elinkeinotoimisto tai työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus saa tiedon kieltäytymisestä tai henkilön 3 momentissa tarkoitetusta menettelystä taikka henkilö menettelee 1 tai 3 momentissa tarkoitetulla tavalla. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin ajankohdasta, jona työnhakijan katsotaan kieltäytyneen työstä.

5 §

Pätevä syy työstä kieltäytymiseen

Mitä 4 §:ssä säädetään, sovelletaan vain työhön:

1) jota työnhakijan työkyky huomioon ottaen voidaan pitää hänelle sopivana;

2) josta maksetaan työehtosopimuksen mukainen palkka tai, jollei työehtosopimusta ole, työpaikkakunnalla sellaisesta työstä maksettava tavanomainen ja kohtuullinen palkka; ja

3) joka ei ole lakon, työsulun tai saarron piirissä.

Henkilöllä on pätevä syy kieltäytyä hänelle tarjotusta työstä, jos:

1) osa-aikatyöstä maksettava palkka ja hänelle mahdollisesti maksettava työttömyysetuus työmatkakustannusten ja muiden työn vastaanottamisen aiheuttamien kustannusten vähentämisen jälkeen jää pienemmäksi kuin hänelle muutoin maksettava työttömyysetuus;

2) hänelle ei varata kohtuullista aikaa lastenhoidon järjestämiseen sekä kulkuvaikeuksien ja muiden vastaavien rajoitusten poistamiseen;

3) työ on hänen uskonnollisen tai omantunnon vakaumuksensa vastaista;

4) työssä edellytetään työtehtäviä, jotka ovat ilmeisesti epäsiveellisiä tai hyvän tavan vastaisia;

5) työhön liittyy ilmeinen väkivallan uhka; tai

6) työssä esiintyy työntekijän terveydelle haittaa tai vaaraa aiheuttavaa häirintää tai muuta epäasiallista kohtelua.

Henkilö voi kieltäytyä tarjotusta työstä menettämättä oikeutta työttömyysetuuteen myös muusta kuin 1 ja 2 momentissa ja 6—8 §:ssä tarkoitetusta syystä, jos se on pätevyydeltään verrattavissa näihin.

6 §

Työstä kieltäytyminen alueellisen liikkuvuuden perusteella

Henkilöllä on pätevä syy kieltäytyä vastaanottamasta tarjottua työtä, jos hänen päivittäisen työmatkansa kesto ylittäisi kokoaikatyössä keskimäärin kolme tuntia ja osa-aikatyössä keskimäärin kaksi tuntia.

8 §

Ammattitaitosuoja

Henkilöllä on kolmen kuukauden aikana työttömäksi työnhakijaksi rekisteröitymisestä tai tätä myöhemmästä päätoimisten opintojen päättymisestä lukien pätevä syy kieltäytyä työstä, joka ei vastaa hänen koulutukseensa ja työkokemukseensa perustuvaa ammattitaitoaan (*ammattitaitosuoja*). Työnhakijalla on ammattitaitosuojan aikana pätevä syy kieltäytyä myös tarjotusta kokoaikatyöstä 5 §:n 2 momentin 1 kohdan perusteella. Ammattitaitosuoja alkaa alusta, kun henkilö on täyttänyt työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon ja työttömyyspäivärahan enimmäisaika alkaa alusta.

— —

9 §

Työllistymissuunnitelman laatimistilaisuuteen saapumatta jääminen

— —

Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman laatimis- tai tarkistamistilaisuuteen saapumatta jäämisestä, sovelletaan myös kotoutumisen edistämisestä annetun lain 9 §:ssä tarkoitettuun alkukartoitukseen saapumatta jäämiseen.

10 §

Työllistymissuunnitelman laatimisesta kieltäytyminen

— —

Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman laatimisesta tai tarkistamisesta, sovelletaan myös kotoutumisen edistämisestä annetun lain 9 §:ssä tarkoitetusta alkukartoituksesta kieltäytymiseen.

12 §

Palvelusta kieltäytyminen

Työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen 60 päivän ajalta palvelusta kieltäytymisestä lukien, jos hän ilman pätevää syytä kieltäytyy muusta työllistymistä edistävästä palvelusta kuin työttömyysetuudella tuetusta työnhakijan omaehtoisesta opiskelusta.

Mitä 1 momentissa säädetään, sovelletaan muuhun kuin työllistymistä edistävään palveluun, jos työnhakija kieltäytyy:

1) muusta hänelle tarjotusta julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädetystä palvelusta kuin työkyvyn tutkimuksesta tai arvioinnista;

2) sellaisesta hänelle tarjotusta työvoimaviranomaisen järjestämästä kohtuulliseksi katsottavasta palvelusta, joka on verrattavissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädettyihin palveluihin.

Jos työnhakija omalla menettelyllään aiheuttaa, ettei hänelle voida järjestää 1 tai 2 momentissa tarkoitettua palvelua, hänen katsotaan kieltäytyneen siitä.

Koulutusta vailla olevan nuoren oikeudesta työttömyysetuuteen hänen kieltäydyttyään omaehtoisesta koulutuksesta säädetään 2 luvun 13—16 §:ssä.

12 a §

Palvelun keskeyttäminen

Työnhakijalla, joka ilman pätevää syytä keskeyttää tai joutuu omasta syystään keskeyttämään 12 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitetun palvelun, ei ole oikeutta työttömyysetuuteen 60 päivän ajalta keskeytymisestä lukien.

Jos henkilö on hakenut oikaisua tai valittamalla muutosta palvelun keskeyttämistä koskevaan päätökseen eikä oikaisuvaatimusta tai valitusta ole pidettävä ilmeisen aiheettomana, ei ennen

asiassa annettua lopullista ratkaisua voida katsoa, että hän olisi 1 momentissa tarkoitetulla tavalla omasta syystään joutunut keskeyttämään palvelun.

Koulutusta vailla olevan nuoren oikeudesta työttömyysetuuteen hänen keskeytettyään omaehtoisen koulutuksen säädetään 2 luvun 13—16 §:ssä.

13 §

Pätevä syy palvelusta kieltäytymiseen ja palvelun keskeyttämiseen

Henkilöllä on pätevä syy kieltäytyä 12 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitetusta palvelusta ja keskeyttää palvelu, jos:

1) palvelu ei ole hänen terveydentilansa tai työ- ja toimintakykynsä huomioon ottaen hänelle sopivaa;

2) päivittäinen matka palvelun järjestämispaikalle ylittää keskimäärin kolme tuntia;

3) palvelunjärjestäjä olennaisesti laiminlyö vastuutaan palveluun osallistuvan työturvallisuudesta;

4) palvelun järjestäjä olennaisesti laiminlyö noudattaa palvelun järjestämistä koskevaa lainsäädäntöä tai palvelusta tehdyn sopimuksen ehtoja;

5) palveluolennaisesti poikkeaa työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa sovitusta.

Henkilöllä on pätevä syy kieltäytyä työvoimakoulutuksesta ja keskeyttää koulutus myös, jos kyseisen ammattialan työ ei ole hänen terveydentilansa ja työkykynsä huomioon ottaen hänelle sopivaa tai henkilön ja hänen huollettaviensa toimeentulo ei ole kohtuullisesti turvattu koulutuksen aikana. Henkilön ja hänen huollettaviensa toimeentulo on kohtuullisesti turvattu, jos työnhakijalla on oikeus työttömyysetuuden tasoisiin etuuksiin.

Henkilöllä on pätevä syy kieltäytyä 12 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitetusta palvelusta tai keskeyttää palvelu myös muusta kuin tämän pykälän 1 momentissa tarkoitetusta syystä, jos se on näihin rinnastettava.

14 §

Toistuva työvoimapoliittisesti moitittava menettely

Jos työnhakija kuuden kuukauden tarkastelujakson kuluessa toistuvasti menettelee 1 tai 4 §:ssä taikka 9—12 a §:ssä tarkoitetulla tavalla työvoimapoliittisesti arvioituna moitittavasti, hänelle asetetaan työssäolovelvoite toistuvasta menettelystä lukien.

10 luku

Työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettavaa etuutta koskevat säännökset

2 §

Työttömyysetuuteen oikeutettu

Työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksetaan sitä työttömyysetuutta, johon työnhakijalla on oikeus työttömänä ollessaan.

Työttömyysetuutta maksetaan vain siltä ajalta, jona henkilö on julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettuna työnhakijana työ- ja elinkeinotoimistossa. Työttömyysetuuteen ei ole oikeutta henkilöllä, joka työllistyy kokoaikatyössä yli kahden viikon ajan.

Työttömyysetuutta maksetaan työllistymistä edistävien palvelujen ajalta, vaikka työnhakijalla ei palvelun alkaessa ole oikeutta etuuteen, jos se johtuu:

1) korvauksettomasta määräajasta;
2) työssäolovelvoitteesta;
3) 2 luvun 13 tai 14 §:ssä tarkoitetusta ammatilliseen koulutukseen liittyvästä rajoituksesta;
4) 5 luvun 13 §:ssä tai 7 luvun 10 §:ssä säädetystä omavastuuajasta;
5) 7 luvun 2 §:ssä tarkoitetusta työmarkkinatuen odotusajasta; tai
6) 7 luvun 6 tai 7 §:ssä tarkoitetusta tarveharkinnasta.

Työvoimakoulutukseen osallistuvan opiskelijan, jota ei voida pitää 2 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitettuna työttömänä, oikeudesta työttömyysetuuteen opiskelun ajalta säädetään tämän luvun 5 §:ssä.

4 §

Tämän lain poikkeava soveltaminen työllistymistä edistävien palvelujen ajalta

Jos työnhakija on kieltäytynyt tarjotusta työstä ennen työllistymistä edistävän palvelun alkamista, työttömyysetuutta maksetaan palvelun ajalta sen estämättä, mitä 2 a luvun 4 §:ssä säädetään.

Työvoimakoulutuksen ja työttömyysetuudella tuetun työnhakijan omaehtoisen opiskelun aikana ei sovelleta 2 ja 2 a lukua, 3 luvun 1 §:n 3 momenttia, 7 luvun 2 §:ää eikä 6 luvun 8 §:ää.

Työmarkkinatuen maksamisesta ilman tarveharkintaa työllistymistä edistävien palvelujen aikana säädetään 7 luvun 8 §:ssä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tässä laissa tarkoitettuun työnhakijan menettelyyn, joka on tapahtunut ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

2.

Laki

julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 1 luvun muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 1 lukuun uusi 9 § seuraavasti:

1 luku

Yleiset säännökset

9 §

Työssäkäyntialue

Henkilön työssäkäyntialue ulottuu 80 kilometrin etäisyydelle hänen tosiasiallisesta asuinpaikastaan. Jos muuhun arvioon ei ole aihetta, henkilön tosiasiallisena asuinpaikkana pidetään hänen työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmään merkittyä osoitettaan.

_____

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

_____

3.

Laki

kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 14 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) 14 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1293/2002, seuraavasti:

14 §

Kuntouttavan työtoiminnan rajoitukset

— —

Kuntouttava työtoiminta on järjestettävä henkilön julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 1 luvun 9 §:ssä tarkoitetulla työssäkäyntialueella. Henkilön suostumuksella kuntouttava työtoiminta voidaan järjestää myös työssäkäyntialueen ulkopuolella.

_____

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

_____

4.

Laki

valtion virkamieslain 5 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan valtion virkamieslain (750/1994) 5 a §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1548/2011, seuraavasti:

5 a §

— —

Virka voidaan siirtää 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa ilman 5 §:ssä tarkoitettua virkamiehen suostumusta, jos virka siirretään virkamiehen työssäkäyntialueella tai työssäkäyntialueelle. Työssäkäyntialueella tarkoitetaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 1 luvun 9 §:n mukaista aluetta.

— —

_____

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

_____

5.

Laki

valmiuslain 99 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valmiuslain (1552/2011) 99 §:n 2 momentti seuraavasti:

99 §

Työmääräystä annettaessa huomioon otettavat seikat

— —

Alle seitsemänvuotiaan tai pysyvästi taikka pitkäaikaisesti sairaan lapsen huoltajalle saadaan antaa työmääräys julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 1 luvun 9 §:ssä tarkoitetun työssäkäyntialueen ulkopuolelle vain, jos maanpuolustuksen kannalta tärkeän tuotannon ylläpitäminen sitä henkilön erityinen koulutus tai muu siihen rinnastettava syy huomioon ottaen välttämättä vaatii.

_____

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

_____

Helsingissä 8.12.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tarja Filatov sd
varapuheenjohtaja Heli Järvinen vihr
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Teuvo Hakkarainen ps
jäsen Hannakaisa Heikkinen kesk (osittain)
jäsen Reijo Hongisto ps (osittain)
jäsen Niilo Keränen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Leena Meri ps
jäsen Merja Mäkisalo-Ropponen sd (osittain)
jäsen Ilmari Nurminen sd
jäsen Veronica Rehn-Kivi r

jäsen Eero Suutari kok
jäsen Martti Talja kesk (osittain)
jäsen Juhana Vartiainen kok
jäsen Eerikki Viljanen kesk (osittain)
varajäsen Antero Laukkanen kd (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjaana Kinnunen

VASTALAUSE 1

Perustelut

Hallituksen esityksessä HE 210/2016 vp ehdotetaan työttömyysturvalain muuttamista mm. tiukentamalla työn vastaanottamisvelvollisuutta ja velvollisuutta osallistua aktiivitoimenpiteisiin työttömyysetuuden menettämisen uhalla. Esityksen tarkoituksena on nopeuttaa työn vastaanottamista ja lyhentää työttömyysjaksoja. Muutoksilla korostetaan työttömyysetuuden vastikkeellisuutta ja työttömän velvollisuutta hakea työtä ja parantaa edellytyksiään työllistyä. Hallitus esittää mm. luopumista ammattitaitosuojan jälkeisestä työstä kieltäytymistä koskevasta kokoaikatyön tulo- ja kuluvertailusta, työllistymissuunnitelmaan sisältymättömän palvelun velvoittavuutta sekä karenssin pidentämistä 90 päivään, jos kieltäytyy tarjotusta työstä.

Emme voi hyväksyä esityksiä, joiden lähtökohtana on se, että työttömät välttelisivät työtä ja olisivat passiivisia. Ylivoimainen valtaosa työttömistä hakee aktiivisesti työtä sitä saamatta. Olennaisempaa kuin tiukentaa velvoitteita on palveluprosessien onnistuminen ja työnvälityksen tehostaminen. Muutosten ei arvioida merkittävästi vähentävän työttömyysturvamenoja tai parantavan työvoiman saatavuutta. Tämä on todettu esityksen perusteluissa. Työllisyysvaikutusten arvioidaan olevan mittaluokaltaan satoja tai enintään joitakin tuhansia henkilötyövuosia. Vaikutukset ovat täysin riippuvaisia avointen työpaikkojen määrästä, työ- ja elinkeinotoimistojen tekemien työtarjousten määrästä, tarjolla olevista työllistymistä edistävistä palveluista ja työttömien työnhakijoiden käyttäytymisestä. Kokonaisuutena katsoen tiukennusten kokonaistaloudelliset vaikutukset ovat vähäiset. Kuitenkin yksittäisen työnhakijan kannalta uudet seuraamukset voivat olla kohtuuttomia. Mielestämme esityksen hyödyt ja yksilötason haitat eivät ole tasapainossa. Esitettyjen syiden vuoksi emme voi hyväksyä osaa esitetyistä muutoksista.

Esitykset koskien maahanmuuttajien palveluita ja velvoittavuutta sekä korvauksettoman määräajan alkaminen 30 päivän kuluttua työstä kieltäytymisen jälkeen ovat perusteltuja ja kannatettavia. Näiden osalta yhdymme valiokunnan mietintöön.

Työttömyysturvan vastikkeellisuuden tiukentaminen ei paranna työllisyyttä

Hallitus pyrkii esityksellään lisäämään työttömyysturvan vastikkeellisuutta. Tilanteessa, jossa työttömyys johtuu lähinnä työn tarjonnan puutteesta, katsomme, että sanktioiden korostaminen ja lisääminen ei ole perusteltua. Tiukennukset eivät johda työllistymiseen, vaan siihen, että etuudensaaja menettää toimeentulonsa turvaavan etuuden. Ylipäätään tutkimustieto karenssien pidentämisen vaikutuksesta on vähäistä ja hajanaista, joten siinäkin mielessä hallituksen "keppilinjan" korostaminen vaikuttaa enemmänkin ideologiselta kuin työllisyyspoliittiselta valinnalta.

Sanktioiden lisääminen helposti heikentää jo valmiiksi vaikeassa asemassa olevien ihmisten selviytymistä ja arjen toimeentuloa. On arvioitu, että osa asiakkaista tulee sanktioiden johdosta ajautumaan toimeentulotuen piiriin pitkäaikaisestikin. Rangaistusten sijaan hallituksen tulisi lisätä kannusteiden käyttöä työllistymisen tukemiseksi. Työvoimahallinnon resursseja tulisi suunnata TE-toimistojen palveluihin ja aktiiviseen työvoimapolitiikkaan. Pitkäaikaistyöttömyyden kasvu

nostaa rakennetyöttömyyttä, jota on vaikea saada laskemaan edes talouskasvun joskus vauhdittuessa. Se uhkaa hidastaa talouskasvua tulevaisuudessa.

On myös huomattava, että asetettujen sanktioiden määrä on Suomessa melko korkea verrattuna moniin muihin maihin. Asiantuntijakuulemisessa on muistutettu, ettei runsas sanktioiden käyttö ole välttämättä tehokkaan toimeenpanon merkki, vaan on myös hyvin mahdollista, etteivät suorat työhön osoitukset vastaa työttömän työnhakijan tarpeita tai tilannetta. Työttömien koulutus ja osaaminen tulee aina ottaa huomioon työtarjouksissa.

Emme kannata karenssin pidentämistä työstä kieltäydyttäessä. Sen sijaan kannatamme sitä, että työstä kieltäytymisestä seuraava korvaukseton määräaika alkaa vastaa 30 päivän kuluttua kieltäytymisestä. Näin tilanteet, joissa työttömyysetuus evätään takautuvasti, vähentyisivät ja maksajalle aiheutuisi vähemmän hallinnollista työtä. Ehdotamme asiasta pykälämuutosta (2 a luku 4 §).

Kiristykset hankaloittavat arkea

Hallitus esittää, että työnhakijalla olisi ammattitaitosuojan päätyttyä velvollisuus ottaa vastaan myös sellaista kokoaikatyötä, josta maksettava palkka työn vastaanottamisesta aiheutuneiden kustannusten jälkeen on pienempi kuin hänelle maksettava työttömyysetuus. Emme kannata esitystä. Tulo- ja kuluvertailuun perustuvan kieltäytymisoikeuden tarkoituksena on estää työnhakijan kannalta kohtuuttomien tilanteiden synty. Hyvien liikenneyhteyksien ansiosta kolmen tunnin enimmäismatka-ajan piirissä sijaitseva työpaikka voi olla hyvinkin etäällä työttömän asuinpaikasta, mistä johtuen työmatkan kustannukset voivat nousta jopa useaan sataan euroon kuukaudessa. Matalapalkkaisilla aloilla myös kokoaikatyön vastaanottaminen saattaa siten muodostua käytännössä taloudellisesti kannattamattomaksi ja työttömälle kohtuuttomaksi. Heikko toimeentulo yhdistettynä pitkään työpäivään aiheuttaa monia ongelmia esim. lapsiperheissä, joissa lasten päivähoitoaika tai koulun jälkeinen yksinoloaika pitenee kohtuuttomasti

Emme pidä perusteltuna emmekä tarkoituksenmukaisena, että työnhakijalle tehdään velvoittavia työtarjouksia tilanteessa, jossa työn vastaanottamisesta aiheutuvien kustannusten vuoksi työssäkäynti muodostuu työnhakijalle kohtuuttomaksi. Edellytämme, että tulo- ja kuluvertailuun perustuva kieltäytymisoikeus säilytetään ennallaan myös kokoaikatyössä. Ehdotamme asiasta pykälämuutosta (2 a luku 5 §).

Velvollisuus osallistua työllistymissuunnitelmaan kuulumattomaan palveluun

Hallituksen esityksen mukaan työnhakijalle voidaan jatkossa asettaa korvaukseton määräaika, jos hän kieltäytyy hänelle tarjotusta palvelusta, josta ei ole sovittu työllistymissuunnitelmassa. Emme pidä tätä esitystä perusteltuna.

Työllistymissuunnitelman tulee tukea työnhakijan työllistymistä yksilöllisesti ja suunnitelmallisesti. Sinänsä on hyvä, että työllistymissuunnitelman ulkopuoliset toimet ovat mahdollisia, mutta ne eivät voi olla velvoittavia. Velvoittavuus heikentää työllistymissuunnitelman tehoa ja voi johtaa työnhakijan kannalta huonosti ennakoituihin ja epätarkoituksenmukaisiin palveluihin. Jatkossa, kun haastatteluja tehdään 3 kuukauden välein, viranomaisten on myös tärkeää tarkistaa ja päi-

vittää työllistymissuunnitelmaan sopivat palvelut yhdessä työnhakijan kanssa. Ehdotamme asiasta pykälämuutosta (2 a luku 12 §).

Lopuksi

Katsomme, että kotoutumistoimenpiteitä koskevat muutokset ovat kannatettavia, jotta kotoutujat pääsevät nopeammin työelämään ja koulutukseen. Muutosten myötä maahanmuuttajiin kohdistetut velvoitteet yhdenmukaistettaisiin ja ne osin kevenisivät ja osin kiristyisivät nykyisestä. Sanktiot olisivat linjassa muiden työvoimapalvelujen kanssa, ja ne olisivat nykyistä johdonmukaisempia. Asiantuntijakuulemisessa on myös käynyt ilmi, että muutos luultavasti on vähäinen, sillä on harvinaista, ettei maahanmuuttaja-asiakas saapuisi alkukartoitukseen tai aloittaisi kotoutumista edistävää koulutusta heti, kun siihen pääsee. Ongelmana onkin, että maahanmuuttajat joutuvat tällä hetkellä odottamaan useita kuukausia koulutukseen pääsyä koulutuksen riittämättömyyden vuoksi. Tämä hidastaa kotoutumisen käynnistymistä.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotukset 2.—5. hyväksytään valiokunnan mietinnön mukaisina ja

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena paitsi 2 a luvun 4, 5, 8, 12 ja 12 a § muutettuina. ***(Vastalauseen muutosehdotukset)***

Vastalauseen muutosehdotukset

4 §

Työstä kieltäytyminen

Työnhakijan oikeus työttömyysetuuteen keskeytyy 30 päivän kuluttua työstä kieltäytymisestä lukien:

1) 60 päivän ajaksi, jos hän ilman pätevää syytä kieltäytyy työstä, johon hänet on valittu;

2) 60 päivän ajaksi, jos hän ilman pätevää syytä kieltäytyy muusta kuin 1 kohdassa tarkoitetusta työ- ja elinkeinotoimiston tarjoamasta tai hänelle muuten yksilöidysti tarjotusta työstä;

3) 30 päivän ajaksi, jos 1 tai 2 kohdassa tarkoitettu työ olisi kestänyt enintään kaksi viikkoa.

Lomautetun ja työttömyysetuutta lomautukseen rinnastettavan syyn perusteella saavan työnhakijan oikeus työttömyysetuuteen keskeytyy 1 momentissa säädetyllä tavalla työstä kieltäytymisestä lukien.

5 §

Pätevä syy työstä kieltäytymiseen

Mitä 4 §:ssä säädetään, sovelletaan vain työhön:

1) jota työnhakijan työkyky huomioon ottaen voidaan pitää hänelle sopivana;
2) josta maksetaan työehtosopimuksen mukainen palkka tai, jollei työehtosopimusta ole, työpaikkakunnalla sellaisesta työstä maksettava tavanomainen ja kohtuullinen palkka; ja
3) joka ei ole lakon, työsulun tai saarron piirissä.

Henkilöllä on pätevä syy kieltäytyä hänelle tarjotusta työstä, jos:
1) työstä maksettava palkka ja hänelle mahdollisesti maksettava työttömyysetuus työmatkakustannusten ja muiden työn vastaanottamisen aiheuttamien kustannusten vähentämisen jälkeen jää pienemmäksi kuin hänelle muutoin maksettava työttömyysetuus;
2) hänelle ei varata kohtuullista aikaa lastenhoidon järjestämiseen sekä kulkuvaikeuksien ja muiden vastaavien rajoitusten poistamiseen;
3) työ on hänen uskonnollisen tai omantunnon vakaumuksensa vastaista;
4) työssä edellytetään työtehtäviä, jotka ovat ilmeisesti epäsiveellisiä tai hyvän tavan vastaisia;
5) työhön liittyy ilmeinen väkivallan uhka; tai
6) työssä esiintyy työntekijän terveydelle haittaa tai vaaraa aiheuttavaa häirintää tai muuta epäasiallista kohtelua.

Henkilö voi kieltäytyä tarjotusta työstä menettämättä oikeutta työttömyysetuuteen myös muusta kuin 1 ja 2 momentissa ja 6—8 §:ssä tarkoitetusta syystä, jos se on pätevyydeltään verrattavissa näihin.

8 §

Ammattitaitosuoja

Henkilöllä on kolmen kuukauden aikana työttömäksi työnhakijaksi rekisteröitymisestä tai tätä myöhemmästä päätoimisten opintojen päättymisestä lukien pätevä syy kieltäytyä työstä, joka ei vastaa hänen koulutukseensa ja työkokemukseensa perustuvaa ammattitaitoaan (*ammattitaitosuoja*). ~~Työnhakijalla on ammattitaitosuojan aikana pätevä syy kieltäytyä myös tarjotusta kokoaikatyöstä 5 §:n 2 momentin 1 kohdan perusteella.~~ Ammattitaitosuoja alkaa alusta, kun henkilö on täyttänyt työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon ja työttömyyspäivärahan enimmäisaika alkaa alusta.

— —

12 §

Palvelusta kieltäytyminen

Työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen 60 päivän ajalta palvelusta kieltäytymisestä lukien, jos hän ilman pätevää syytä kieltäytyy muusta työllistymistä edistävästä palvelusta kuin työttömyysetuudella tuetusta työnhakijan omaehtoisesta opiskelusta.

Edellytyksenä 1 momentin soveltamiselle on, että palveluun osallistumisesta on sovittu työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa taikka henkilö on omatoimisesti hakenut työvoimakoulutukseen.

Jos työnhakija omalla menettelyllään aiheuttaa, ettei hänelle voida järjestää 1 ~~tai 2~~ momentissa tarkoitettua palvelua, hänen katsotaan kieltäytyneen siitä.

Koulutusta vailla olevan nuoren oikeudesta työttömyysetuuteen hänen kieltäydyttyään omaehtoisesta koulutuksesta säädetään 2 luvun 13—16 §:ssä.

Valiokunnan mietintö TyVM 15/2016 vp
Vastalause 1

12 a §

Palvelun keskeyttäminen

Työnhakijalla, joka ilman pätevää syytä keskeyttää tai joutuu omasta syystään keskeyttämään 12 §:n 1 ~~tai 2~~ momentissa tarkoitetun palvelun, ei ole oikeutta työttömyysetuuteen 60 päivän ajalta keskeytymisestä lukien.

Jos henkilö on hakenut oikaisua tai valittamalla muutosta palvelun keskeyttämistä koskevaan päätökseen eikä oikaisuvaatimusta tai valitusta ole pidettävä ilmeisen aiheettomana, ei ennen asiassa annettua lopullista ratkaisua voida katsoa, että hän olisi 1 momentissa tarkoitetulla tavalla omasta syystään joutunut keskeyttämään palvelun.

Koulutusta vailla olevan nuoren oikeudesta työttömyysetuuteen hänen keskeytettyään omaehtoisen koulutuksen säädetään 2 luvun 13—16 §:ssä.

Helsingissä 8.12.2016

Ilmari Nurminen sd
Merja Mäkisalo-Ropponen sd
Tarja Filatov sd
Heli Järvinen vihr

VASTALAUSE 2

Perustelut

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia. Esityksen tarkoituksena on nopeuttaa työn vastaanottamista ja lyhentää työttömyysjaksoja tiukentamalla työttömän velvollisuutta hakea tarjottua työtä ja velvollisuutta osallistua työllistymisedellytyksiä parantaviin aktiivitoimenpiteisiin työttömyysturvan menettämisen uhalla.

Hallituksen esityksessä työttömällä olisi kolmen kuukauden ammattisuojan päätyttyä velvollisuus hakea ja ottaa vastaan myös sellaista kokoaikatyötä, josta maksettava palkka työn vastaanottamisesta aiheutuneiden kustannusten jälkeen on pienempi kuin hänelle maksettava työttömyysetuus. Jos henkilöllä on oma auto käytettävissään, hänen edellytettäisiin käyttävän sitä työmatkoihin myös 80 kilometriin kotoa rajoittuvan työssäkäyntialueen ulkopuolella. Työstä kieltäytymisen perusteella asetettavaa korvauksetonta määräaikaa pidennettäisiin joissakin tapauksissa. Työpaikan sijainti työssäkäyntialueen ulkopuolella ei olisi pätevä syy erota työstä. Työttömällä olisi velvollisuus osallistua pääsääntöisesti kaikkiin hänelle tarjottuihin työvoimapalveluihin silloinkin, kun osallistumisesta ei ole sovittu työllistymissuunnitelmassa.

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan ei ole todennäköistä, että hallituksen esityksessä lueteltu keinovalikoima johtaisi tavoiteltuun työttömyysjaksojen lyhentymiseen ainakaan siten, että siirtymä tapahtuisi työttömyydestä työmarkkinoille. Sen sijaan se voi johtaa siirtymiseen työvoiman ulkopuolelle sanktioiden vuoksi ja sitä kautta toimeentulotuen tarpeen lisääntymiseen.

Vastikkeellisuuden yleisen kiristämisen lisäksi ehdotukset sisältävät useita periaatteellisia ongelmia. Näistä vakavin liittyy vaatimukseen työn vastaanottamisesta myös tilanteissa, joissa työllistymisestä aiheutuvien kulujen jälkeen käteen jäävä palkka on työttömyysturvaa pienempi. Käytännössä tämä tarkoittaa, että uuden lainsäädännön puitteissa esimerkiksi Toijalassa asuva henkilö voidaan määrätä töihin Helsinkiin työehtosopimuksen mukaisella palkalla, tai mikäli kyseisellä alalla ei ole työehtosopimusta, niin käyvällä palkalla. Oikeuskäytännössä käypä palkka on tällä hetkellä noin 6 e/h, mikä kokoaikatyössä olisi bruttona noin 1 000 e/kk. Kun tästä vähennetään työntekijän verot ja veroluonteiset maksut ja työmatkakulut, käteen jää 500 e/kk. Otti työn vastaan tai ei, joutuu henkilö hakemaan toimeentulotukea. Mennessään töihin saattaa käteen kuitenkin saada 400 euroa vähemmän, mikäli sosiaalitoimi ei kompensoi työmatkoja (tässä on vaihtelua). Tällöin työpaikan vastaanottaneelle yksin asuvalle henkilölle jää asumiskustannusten jälkeen muihin menoihin 85 e/kk. (Esimerkkilaskelman luvut ovat likimääriä, koska tarkat summat riippuvat monesta muuttujasta. Laskelmassa oletetaan, että henkilön veroprosentti on hieman alle 10, mutta että hän hakee tästä työmatkavähennystä.)

Valiokunnan mietinnössä tällaisilta tilanteilta arvellaan vältyttävän viranomaisharkinnalla, mutta käytännön kokemus TE-toimistojen päätöksentekokulttuurista ei anna aihetta tällaiseen luottamukseen. Digitalisaatio korostaa tarkan lainsäädännön tarpeellisuutta entisestään, sillä roboteille on vaikea ohjelmoida kohtuullisuusharkintaa. Lisäksi hallituksen muualla tekemät muutokset työvoimapalveluihin vaikeuttavat koneen tekemän sanktiopäätöksen saaneen työttömän mahdol-

lisuuksia konsultoida virkailijoita valitusajassa. Mikäli esimerkkitapauksen henkilöllä on lapsia, se tarkoittaa näille keskimäärin noin 12 tunnin tarhapäiviä. Pienen lapsen kohdalla siis koko hereillä oloaika kuluu päiväkodissa. Tilannetta ei voi pitää mitenkään kohtuullisena.

Kuten valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden lausunnot, myös yleisemmät tutkimukset sanktioiden vaikutuksista työttömien työllistymiseen ovat ristiriitaisia. Joidenkin mukaan sanktioilla näyttäisi olevan aktivoiva vaikutus ainakin joissakin työttömien ryhmissä. Toisaalta varsinkaan pitkäaikaistyöttömien kohdalla ja työvoiman ylitarjonnan olosuhteissa sanktioilla ei kuitenkaan ole työllistymistä lisäävää vaikutusta, koska työllistymisen esteet ovat muualla kuin työhalukkuudessa. Myös nuoriin kohdistetut sanktiot ovat osoittautuneet tehottomiksi. (Busk Henna: Kannustavatko työttömyysturvaetuuden sanktiot työllistymään? Työpoliittinen aikakauskirja 2/2015, Karjalainen Vappu et al. (toim.): Kaikki työuralle! THL 2013 ja Palola Elina et al.: Nuoret koulutuspudokkaat sosiaalityön asiakkaina. THL 2012.)

Aiheesta tehtyjen tutkimusten yleisenä ongelmana on, että ne tavoittavat huonosti kerrannaisvaikutukset ihmisten tulotasoon tai työehtoihin. Kokonaisvaikutusten arvioinnissa olisi tärkeää huomioida myös, mitä tapahtuu niille, joita sanktiouhka ei syystä tai toisesta kannusta, vaan joihin sanktiot kohdistuvat. Kansainvälisissä arvioissa perusturvaan kohdistuvilla sanktioilla on arvioitu olevan enemmän syrjäyttävä kuin aktivoiva vaikutus. (National Audit Office, Benefit Sanctions. 30.11.2016.) Hallituksen esityksessä näitä kerrannaisvaikutuksia ei ole pohdittu.

Sanktiot tuottavat siirtymiä työttömyysturvalta toimeentulotuelle, ja sanktioiden käyttöönoton jälkeen tulottomien kotitalouksien määrä onkin yli kaksinkertaistunut. Varsin usein työttömyysturvalta putoaminen johtaa liukumiseen ulos työvoimapalveluista. Vaikka sanktiot siistisivät työttömyystilastoja, ne eivät välttämättä tee sitä inhimillisesti tai kansantaloudellisesti kestävällä tavalla — ihmiset päätyvät pitkäaikaiseen tai jopa pysyvään tukiriippuvuuteen ja köyhyyteen. Ilmiöllä on ollut osuutta myös lapsiköyhyyden lisääntymiseen. (Honkanen Pertti: Tulottomat kotitaloudet — esitys Sosiaali- ja terveysturvan päivillä 14.8.2013.)

Hallituksen esitys työttömyysturvan kiristämiseksi kuvastaakin enemmän yleistä suhtautumista työttömiin, ei niinkään selkeästi dokumentoitavissa olevaa perusteltua muutostarvetta. Tutkimusten mukaan työttömät kuvataan yleisessä keskustelussa varsin usein elätteinä, joiden elämä on liian mukavaa ja helppoa. Myönteistä puhetta työttömistä esiintyy julkisuudessa hyvin vähän, samoin työttömien itsensä puheenvuoroja. (Lillqvist Ella: Työtön suomalaisessa diskurssissa. Aalto-yliopisto, 2010.)

Oletukset työttömien työhaluttomuudesta eivät yleisesti ottaen pidä paikkaansa. 85 prosenttia työttömistä ilmoittaa olevansa valmis koulutukseen, yrittäjäksi tai palkkatyöhön. Tämä ei ole yllättävää, sillä yleisemminkin työn arvostus on Suomessa edelleen korkealla. Ansiosidonnaisella työttömyysturvalla on tosin havaittu passivoiva vaikutus, mutta sekin hyvin lievä. (Aaltio Elina: Työllisyyspalvelujen toimintakykymittarin pilotointi. Kuntaliitto 2014, Haavisto Ilkka: Neljäs Suomi EVA 2014 & Virjo et al.: Passivoiko työttömyysturva? Työministeriö 2006.)

Nykyisessä järjestelmässä työttömyysturvaan liittyy jo verraten paljon velvoitteita ja niistä väistämättä johtuvaa byrokratiakitkaa. Tätä ilmiötä voidaan pitää tärkeimpänä yksittäisenä syynä sille, miksi työttömät välttävät erityisesti sellaisten sirpaleisten ja/tai epätyypillisten töiden vastaan-

ottamisen, jotka saattaisivat toimia kynnyksenä avoimille työmarkkinoille. Tilannetta ei lainkaan helpota, että työttömyysturvan ehdot sisältävät varsin paljon viranomaisharkintaa ja siten myös päätöksentekijästä tai alueesta riippuvaa vaihtelua. Näin henkilön voi olla mahdotonta tietää etukäteen, miten jonkin työn vastaanottaminen vaikuttaa hänen sosiaaliturvaansa.

Mikäli tosiasiallisena tavoitteena olisi työttömyysjaksojen lyhentäminen, suunnan pitäisikin olla juuri päinvastainen, työttömyysturvabyrokratiaa ja -kontrollia purkava. Tähän suuntaan käsillä olevassa hallituksen esityksessä vie kuitenkin vain korvauksettoman määräajan aloituksen myöhentäminen 30 päivällä muiden kuin lomautettujen osalta. Uudistus antaa työttömälle hieman aikaa selvitellä mahdollisia väärinymmärryksiä tai muilla tavoin varautua toimeentulon katkeamiseen.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että 1. lakiehdotuksen 2 a luvun 4 § hyväksytään mietinnön mukaisena ja 3, 5, 6, 8—10, 12, 12 a, 13 ja 14 § sekä 10 luvun 2 ja 4 § poistetaan, ja

että 2.—5. lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 8.12.2016

Anna Kontula vas