

TYÖELÄMÄ- JA TASA- ARVOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 6/2009 vp

Hallituksen esitys laiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 1 päivänä huhtikuuta 2009 lähettänyt työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muuttamisesta (HE 38/2009 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Timo Meling ja neuvotteleva virkamies Outi Viljamaa, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitusneuvos Esko Salo ja hallitussihteeri Kirsi Päivänsalo, sosiaali- ja terveysministeriö
- etuuspäällikkö Suvi Onninen, Kansaneläkelaitos
- toimistonjohtaja Riku Immonen, Etelä-Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimisto
- toimistonjohtaja Kari Kettunen, Salon työ- ja elinkeinotoimisto

- työvoimaohjaaja, palvelulinjan esimies Marja Leena Koistinen, Vantaan työ- ja elinkeinotoimisto
- ekonomisti Joonas Rahkola, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- lakimies Jarmo Pätäri, Akava ry
- asiantuntija Mikko Räsänen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- työmarkkina-asioiden päällikkö Merja Hirvonen, Suomen Yrittäjät ry
- hallituksen jäsen Jaana Löppönen, Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö TVY ry
- toiminnanjohtaja Juhani Talonen, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry
- kassanjohtaja Marjatta Väisänen, Toimihenkilöiden työttömyyskassa
- kassanjohtaja Hannu Saimanen, Puu- ja erityisalojen työttömyyskassa.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muuttamista siten, että muutosturvan toimintamalliin liittyvään työllistymisohjelmaan olisi oikeus myös työ- ja elinkeinotoimistoon työnhakijoiksi ilmoittautuneilla, joilla on määräaikaisen palvelussuhteen päätyessä työhistoriaa vähintään viisi vuotta viimeisen seitsemän vuoden aikana. Lisäksi vähintään

180 kalenteripäiväksi lomautetuilla tai vastaavan ajan lomautettuna olleilla olisi oikeus työllistymisohjelmaan, jos heillä on työhistoriaa vähintään kolme vuotta.

Ehdotetut muutokset ovat osa hallituksen elvytystoimenpiteitä, ja niillä pyritään edistämään taloudellisen taantuman johdosta työttömäksi jäävien työllistymistä ja parantamaan heidän

mahdollisuuksiaan osallistua erityisesti työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2009.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

Muutosturva on koettu hyväksi keinoksi edistää työttömäksi jäävien nopeaa uudelleen työllistymistä. Muutosturva muodostuu yksilöllisestä työllistymisohjelmasta, työllistymisohjelmassa sovitusta julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain mukaisista palveluista ja toimenpiteistä, muista ammatillisia valmiuksia kehittävästä palveluista ja toimenpiteistä sekä työllistymisohjelmallisesta ja muuttokustannusten korvaamiseksi maksettavasta liikkuvuusavustuksesta.

Lakiehdotuksessa esitetään muutosturvaa laajennettavaksi lomautettuihin. Myös määräaikaissa työsuhteissa työskennelleet pääsisivät entistä helpommin muutosturvan piiriin. Yhdessä työttömyysturvalakiin ehdotettujen muutosten kanssa esitys parantaisi muutosturvan piiriin tulevien henkilöiden taloudellisia valmiuksia ottaa osaa työllisyyspoliittisiin toimiin, erityisesti työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen. Tavoitteena on näin parantaa ja ylläpitää työnhakijoiden ammatillista osaamista ja nopeuttaa heidän työllistymistään. Esitys on osa toimenpidetkokonaisuutta, jolla hallitus pyrkii elvyttämään taloutta ja parantamaan työllisyyttä.

Valiokunta pitää esityksen tavoitteita erittäin tärkeinä. Valiokunta korostaa työttömäksi jäävien nopean uudelleen työllistymisen merkitystä. Edellisen laman aikana työttömyyden pitkeytyminen oli yleistä, ja sen seurauksena suuri joukko työttömiä syrjäytyi työelämästä pysyvästi. Näin ei saa tapahtua tämän taantuman seu-

rauksena. Työvoimapulan uhatessa kaikkien työpanos tarvitaan tulevina vuosina yhteiskunnan käyttöön. Toisaalta syrjäytyminen aiheuttaa psyykkistä ja fyysistä pahoinvointia työttömälle, hänen perheelleen ja koko lähipiirilleen, mikä näkyy sosiaalisten ja terveydellisten ongelmien ja sosiaali- ja terveystoimen kustannusten lisääntymisenä.

Valiokunta korostaa varhaisten toimenpiteiden tärkeyttä työttömyyden ehkäisyssä ja nopeassa työllistymisessä. Lukuisissa tutkimuksissa on todettu, että työllistyminen on sitä vaikeampaa, mitä kauemmin työttömyys kestää. Jo puolen vuoden työttömyyden jälkeen uudelleen työllistymisen edellytykset heikkenevät merkittävästi.

Määräaikaissa työsuhteissa työskentelevien asema

Muutosturvaa koskevaa lainsäädäntöä vuonna 2005 säädettäessä sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi lausunnossaan (StVL 7/2005 vp), että määräaikaissa töitä tekevien oikeutta etuuksiin tulisi jatkossa pyrkiä parantamaan joko alentamalla vaadittavien työntekokuukausien määrää tai pidentämällä työnteon tarkastelujaksoa. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta yhtyi mietinnössään (TyVM 6/2005 vp) sosiaali- ja terveysvaliokunnan näkemyksiin ja piti tärkeänä lainsäädännön kehittämistä lausunnossa esitetyllä tavalla. Lisäksi valiokunta halusi selvitettävän, onko syytä edellyttää, että määräaikainen työsuhde on ollut samaan työnantajaan, kun vastavaa edellytystä ei ole toistaiseksi voimassa olevien työsuhteiden osalta.

Käsiteltävänä olevan esityksen mukaan muutosturvan toimintamalli laajennetaan kosemaan myös niitä työ- ja elinkeinotoimistoon työnhakijoiksi ilmoittautuneita, joilla on määräaikaisen palvelussuhteen päätyttyä työhisto-

riaa vähintään viisi vuotta viimeisen seitsemän vuoden aikana. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on muutosturvan laajentamiseen liittyvästä työttömyysturvalain muutoksesta antamassaan lausunnossa (StVL 9/2009 vp) pitänyt esitettyä muutosta kannatettavana, mutta viitannut aiempaan lausuntoonsa, jonka mukaan määräaikaisissa töissä työskentelevillä tulisi olla oikeus työllistymisohjelmaan nyt esitettyä väljemmin edellytyksin. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta yhtyy sosiaali- ja terveysvaliokunnan näkemyksiin ja viittaa aiemmassa mietinnössään lausumaansa. Valiokunta pitää tärkeänä, että työtä määräaikaisissa työsuhteissa työskentelevien aseman parantamiseksi jatketaan helpottamalla heidän mahdollisuuksiaan päästä muutosturvan piiriin.

Lomautettujen oikeus muutosturvaan

Esityksen mukaan vähintään 180 kalenteripäiväksi lomautetuilla tai vastaavan ajan yhdenjaksoisesti lomautettuna olleilla on oikeus työllistymisohjelmaan, jos heillä on työhistoriaa vähintään kolme vuotta.

Esityksen perustelujen mukaan lomautuksen toteuttamistavalla ei ole merkitystä laskettaessa työllistymisohjelman laatimisen edellytyksenä olevaa 180 päivän lomautusaikaa. Saadun selvityksen mukaan 180 päivän lomautusaikaan lasketaan kaikki kalenteripäivät maanantaista sunnuntaihin, jos työntekijä on lomautettu lyhentämällä hänen viikoittaista työaikaansa esimerkiksi yhdellä työpäivällä viikossa. Jos työntekijä lomautetaan lyhennetylle työajalle siten, että työtä tehdään joka toinen viikko, sekä työssäolotta lomautusviikko lasketaan mukaan 180 päivään. Olennaista on, että lomautusilmoitus on annettu toistaiseksi tai vähintään 180 päiväksi taikka lomautus on tosiasiallisesti kestänyt yhdenjaksoisesti vähintään 180 päivän ajan.

Lakiehdotuksen mukaan oikeutta muutosturvaan ei synny, jos lomautus toimeenpannaan siten, että lomautusjaksojen väliin tulee katkos. Tämä voi johtaa ratkaisuihin, joita lomautettujen on vaikea ymmärtää ja hyväksyä. Valiokunta pitää tärkeänä, että koulutuksella ja tiedottamisella pyritään ohjaamaan sellaisten lomautus-

muotojen käyttöön, joissa väliinpuotoamistilanteita ei synny.

Muutosturvan toteuttamiseen tarvittava henkilöstö ja toimintamäärärahat

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on lausunnossaan korostanut, että uudistuksen toimeenpanon onnistuminen vaatii lisätehtäviä saavien työvoimahallinnon viranomaisien riittävää resursointia. Uudistuksen toimiminen työttömyyttä ehkäisevästi edellyttää työvoimaviranomaisilta viivyttelemätöntä toimintaa.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta yhtyy sosiaali- ja terveysvaliokunnan huoleen riittävien resurssien turvaamisesta työvoimaviranomaisille niin, että uudistus pystytään panemaan toimeen asianmukaisella tavalla. Valiokunta toteaa, että muutosturvan toimintamallin tavoitteet työttömyyden keston lyhentämisestä varhaisen puuttumisen, eri tahojen yhteistyön tiivistämisen ja tehokkaiden toimenpiteiden avulla eivät toteudu, jos työ- ja elinkeinotoimistoilla ei ole riittävästi työntekijöitä näitä tehtäviä hoitamaan.

Työttömyys on lisääntynyt viimeisen puolen vuoden aikana voimakkaasti. Työttömiä työnhakijoita oli huhtikuun lopussa 251 710. Määrä oli kasvanut viime vuodesta lähes 60 000 henkilöllä eli 30,9 %. Lukuun sisältyvät henkilökohtaisesti lomautetut, mutta eivät ryhmälomautetut, joita oli huhtikuun puolessa välissä yli 52 000. Erityisen voimakkaasti on kasvanut nuorisotyöttömyys.

Työ- ja elinkeinotoimistojen mahdollisuudet palvella voimakkaasti kasvanutta asiakasmäärää nopeasti ja yksilöllisesti ovat rajalliset, varsinkin niiden toimistojen osalta, joiden alueella on tapahtunut suuria irtisanomisia tai lomautuksia. Monissa toimistoissa on jouduttu siirtymään kevennettyyn palveluun eikä kaikkea palvelua, joka kuuluisi antaa, aina pystytä tarjoamaan. Kun esimerkiksi Vantaan työ- ja elinkeinotoimistossa uusien asiakkaiden palvelussa on päivittäin 15–22 asiakasta virkailijaa kohti, on selvää, että kovin yksilölliseen palveluun ei ole mahdollisuuksia.

Valiokunta on valtioneuvoston selonteosta valtiontalouden kehyksistä vuosille 2010—2013 antamassaan lausunnossa (TyVL 4/2009 vp) todennut, että työttömyyden lisääntytyä työ- ja elinkeinotoimistojen asiakasmäärät ovat voimakkaasti kasvaneet ja vaatimukset työllistämistoiminnan tehostamisesta lisääntyneet. Vaikka työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöstöresursseja on asiakasmäärien voimakkaan kasvun vuoksi väliaikaisesti lisätty 120 henkilötyövuoden verran, toimistojen työvoimapula ei ole kuitenkaan ratkennut. Valiokunta toistaa lausunnossa esittämänsä tarpeen lisätä työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöstöresursseja määräaikaaisesti niin, että asiakaspalvelu helpottuu ja työ- ja elinkeinotoimistojen henkilökunnalla on riittävästi aikaa yksilöllisesti ohjata työtön työnhakija hänelle soveltuvaan uudelleen työllistymiseen tai koulutukseen.

Muutosturvan laajentamisesta aiheutuu TE-toimistoissa lisätyötä yhtäältä työllistymisohjelmien kiireellisestä laatimisesta ja toisaalta työvoimakoulutuksen ja muiden toimenpiteiden järjestämisestä muutosturvan piiriin tuleville. TE-toimistot tekevät muutosturvaan liittyen myös työpaikkakäyntejä, jotka vaativat resursseja. Työhistorian entistä tarkempi selvittäminen vie aikaa ja voi edellyttää useita asiakaskäyntejä varsinkin määräaikaisten kohdalla, ennen kuin kaikki tarvittavat työtodistukset ovat käytävissä.

Vuoden 2009 I lisätalousarviossa osoitettiin 1,2 miljoonaa euroa henkilöstön palkkaamiseen muutosturvan laajentamisesta aiheutuviin tehtäviin. Lakiehdotuksen perusteella muutosturvan piiriin tulevista ei ole saatavana tarkkaa lukumäärätietoa. Jos TE-toimistojen ruuhkautumisen vuoksi työllistymisohjelmaa ei pystytäkään normaalisäältäisenä riittävän nopeasti, se voidaan edunmenetyksen välttämiseksi tehdä suppeana ja sitä voidaan täydentää myöhemmin.

Muutosturvan toimintamallin toteutumisen kannalta olennaista on, että työvoimaviranomaiset pystyvät tarjoamaan muutosturvan piiriin tuleville mahdollisimman nopeasti laadukkaita, työllistymistä edistäviä työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen palveluja. Tämä edellyttää, että

toimistoilla on käytettävissään riittävästi määrärahoja ja henkilökuntaa koulutushankintojen valmisteluun ja hankkimiseen. Ongelmaksi voi muodostua myös laadukkaan koulutustarjonnan saatavuus.

Lakiehdotuksen siirtymäsäännöksen soveltaminen

Lakiehdotuksen siirtymäsäännöksen mukaan lomautettuja koskeva laajennus tulee voimaan taannehtivasti. Jos lomautettu on täyttänyt lain edellytykset ennen lain voimaantuloa, hänen on pyydettävä työllistymisohjelman laatimista 31. päivään heinäkuuta 2009 mennessä uhalla, että hän menettää oikeutensa muutosturvaan, ellei oikeuden epääminen ole kohtuutonta.

Säännöksellä tarkoitetaan esimerkiksi tilannetta, jossa työnhakija saa 15.6.2009 eli ennen lain voimaantuloa ilmoituksen lomautuksesta toistaiseksi. Tällöin hänellä on aikaa työllistymisohjelman pyytämiseen 31.7.2009 asti. Samoin työnhakijalla, joka on ollut lomautettuna yhdenjaksoisesti 90 päivää 31.5.2009 mennessä ja on saanut lomautusilmoituksen, jonka mukaan lomautus jatkuu keskeytyksettä vielä 90 päivää, on aikaa pyytää työllistymisohjelman laatimista lomautusilmoituksen perusteella 31.7.2009 asti.

Työnhakijalle, joka ei ole lomautusilmoituksen perusteella pyytänyt ohjelman tekemistä määräajan kuluessa ja on tästä syystä jäänyt muutosturvan ulkopuolelle, syntyy uudelleen mahdollisuus pyytää ohjelman tekemistä sitten, kun hän on ollut tosiasiallisesti lomautettuna yhdenjaksoisesti 180 päivän ajan. Tällöin pyyntö on tehtävä 30 päivän kuluessa 180 päivän täyttymisestä.

Siirtymäsäännös aiheuttaa suuria haasteita lainmuutoksesta tiedottamiselle ja kouluttamiselle, jotta tieto oikeudesta muutosturvaan tavoittaisi kaikki lomautetut keskellä kesää. Valiokunta pitää välttämättömänä, että hallitus yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa huolehtii asian tehokkaasta tiedottamisesta ja kouluttamisesta niin, että tieto saadaan tavoittamaan lomautetut kesäajasta huolimatta. Valiokunta ko-

rosta, että työ- ja elinkeinotoimistot tulee ohjeistaa käyttämään lain suomaa mahdollisuutta kohtuullisuusharkintaan niin, että oikeudenmenetyksiä ei tapahdu tilanteissa, joissa työnhakija ei ole ollut tietoinen oikeudestaan.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

Helsingissä 28 päivänä toukokuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Arto Satonen /kok	Esa Lahtela /sd
vpj.	Jukka Gustafsson /sd	Jari Larikka /kok
jäs.	Susanna Haapoja /kesk	Markus Mustajärvi /vas
	Hannakaisa Heikkinen /kesk	Sanna Perkiö /kok
	Anna-Maja Henriksson /r	Katja Taimela /sd
	Arja Karhuvaara /kok	Tarja Tallqvist /kd
	Johanna Karimäki /vihr	Jyrki Yrttiaho /vas
	Merja Kuusisto /sd	vjäs. Elsi Katainen /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström.

VASTALAUSE

Perustelut

Pätkätyötä tekevät työntekijät ovat työttömäksi jäädessään paljon huonommassa asemassa kuin ne, jotka jäävät työttömäksi pitkään jatkuneesta työsuhteesta. Siksi vaatimus viiden vuoden työhistoriasta seitsemän vuoden aikana edellytyksenä työllistymisohjelmaan (2 §:n 1 momentin 3 kohta) on aivan liian kova.

Mitenkään perusteltua ei ole myöskään se, että lomautettuja kohdellaan hyvin eriarvoisesti. Jos lomautusilmoitus tai peräkkäiset ilmoitukset annetaan vähintään 180 päivää kestävästä yhdenjaksoisesta lomautuksesta tai jos lomautus on kestänyt yhdenjaksoisesti vähintään kyseisen ajan, työttömälle syntyy oikeus työllistymisohjelmaan ja sen mukaiseen etuuteen. Jos lomautusilmoitukset annetaan pätkittäin ja väliin tulee vaikka päivänkin tauko, on työtön paljon heikommassa asemassa.

Myöskään turhalla byrokratialla ja tarpeettomilla määräaajoilla ei pidä hämärtää työttömäksi jäävän oikeutta työllistymisohjelman laatimiseen. Työllistymisohjelman tulee olla joustava kokonaisuus, joka elää työttömän ja työmarkkinoiden tilanteen mukaan.

Jotta muutosturva ja ylipäättään työnhakijoiden palvelu toimisi kunnolla työ- ja elinkeinotoimistoihin pitää saada nopeasti lisää väkeä. Nyt monissa toimistoissa resurssit ovat niin niukat, että edes lakisääteistä minimipalvelua ei pystytty järjestämään.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena paitisi 5 a luvun 2 §:n 1 ja 2 momentti ja voimaantulosäännös muutettuina (Vastalauseen muutosehdotukset) ja

että hyväksytään yksi lausuma (Vastalauseen lausumaehdotus).

Vastalauseen muutosehdotukset

5 a luku

Muutosturva ja siihen liittyvä työllistymisohjelma

2 §

Oikeus työllistymisohjelmaan

Työllistymisohjelmaan on oikeus työnhakijalla:

(1 ja 2 kohta kuten TyVM)

3) jonka työsuhde on päättynyt työsopimuksen määräaikaaisuuden takia ja jolle työsuhteen päättyessä on kertynyt työhistoriaa saman tai eri työnantajien työssä yhteensä vähintään *kolme* vuotta työsuhteen päättymistä edeltäneiden seitsemän vuoden aikana;

(4 kohta kuten TyVM)

5) joka on ollut yhdenjaksoisesti *tai jaksoittain* lomautettuna 180 päivää ja jolla on tällöin 1 kohdassa tarkoitettu työhistoria;

(6 kohta kuten TyVM)

Työllistymisohjelma on laadittava viipymättä, kun työllistymisohjelmaan oikeutettu työnhakija sitä pyytää. *(Poist.)*

— — — — —

Voimaantulosäännös

(1 mom. kuten TyVM)

Lain 5 a luvun 2 §:n 1 momentin 4 kohtaa sovellettaessa otetaan huomioon 1 päivänä tammikuuta 2009 tai sen jälkeen annettu lomautusilmoitus. Mainitun lainkohdan 4 ja 5 kohtaa sovellettaessa otetaan huomioon toteutunut lomautus 1 päivästä tammikuuta 2009. *(Poist.)*

(3 mom. kuten TyVM).

— — — — —

Vastalauseen lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöresursseja lisätään määräaikaisesti niin, että asiakas-

palvelu helpottuu ja henkilökunnalla on riittävästi aikaa ohjata yksilöllisesti työtön työnhakija työhön, soveltuvaan koulutukseen tai muuhun toimenpiteeseen.

Helsingissä 28 päivänä toukokuuta 2009

Markus Mustajärvi /vas
Jyrki Yrttiaho /vas
Jukka Gustafsson /sd
Esa Lahtela /sd

Tarja Tallqvist /kd
Katja Taimela /sd
Merja Kuusisto /sd