



# Työvoimapalveluiden palveluprosessin uudistustarpeet ja yksityisen työnvälityksen mahdollisuus saada tietoja työnhakijasta

## Sisällysluettelo

<b>1. TAUSTA JA VALMISTELU.....</b>	<b>3</b>
Tausta .....	3
Valmistelu .....	4
<b>2. NYKYTILA JA SEN ARVIOINTI.....</b>	<b>5</b>
<b>Työnhakijan palveluprosessi .....</b>	<b>5</b>
Yleistä .....	5
Palveluprosessin vuonna 2022 voimaan tullut uudistus .....	5
Selvitykset ja arvioinnit palveluprosessin toimivuudesta .....	5
Työnhakijaksi ilmoittautuminen ja työnhaun voimassaolo .....	6
Palvelutarpeen arviointi.....	8
Työllistymissuunnitelma .....	10
Alkuhaastattelun, työnhakukeskustelujen ja täydentävien työnhakukeskustelujen järjestäminen .....	10
Työnhakuvelvollisuus .....	12
EU-rahoituksen reunaehdot palveluprosessisääntelylle .....	14
Muistutus.....	15
<b>Nuorten palveluprosessin erityispiirteet.....</b>	<b>16</b>
Nuorten ohjaaminen palveluihin .....	16
Velvollisuus hakea opiskelupaikkoja työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä .....	18
<b>Työtarjoukset .....</b>	<b>19</b>
<b>Työttömyysturva, palveluprosessi ja työnhakuvelvollisuus.....</b>	<b>21</b>
<b>Osa-aikatyötä tekevän veloitteet.....</b>	<b>22</b>
<b>Työnhakijan työttömyysturva-asian ratkaiseminen automaattisesti .....</b>	<b>23</b>
<b>Julkisten työvoimapalveluiden asiakasta koskevat tiedot.....</b>	<b>24</b>
Tietojen salassapito .....	24
Yksityisen työnvälityksen tarvitsemat tiedot.....	25
Työnhakuprofiilit.....	26
Arviointi .....	28

<b>3. ALUSTAVIA EHDOTUKSIA .....</b>	<b>30</b>
Palveluprosessin uudistaminen: Palveluprosessi perustuu asiakkaan palvelutarpeeseen .....	30
Työvoimaviranomaisen työtarjousten velvoittavuuden lisääminen .....	31
Työvoimaviranomaisen kirjallisesta muistutuksesta luopuminen .....	32
Työnhakijan työttömyysturva-asian ratkaiseminen automaattisesti .....	32
Velvollisuus hakea opiskelupaikkoja työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä .....	33
Yksityisen työnvälityksen mahdollisuus saada tietoja työnhakijoista .....	33
<b>4. MUUT TOTEUTTAMISVAIHTOEHDOT .....</b>	<b>35</b>
<b>Palveluprosessin uudistaminen.....</b>	<b>35</b>
Yleistä .....	35
Vaihtoehto 0: Tehostetaan palveluprosessin toimeenpanoa.....	35
Vaihtoehto 1: Kevennetään palveluprosessia tiettyjen asiakasryhmien osalta .....	36
<b>Yksityisen työnvälityksen mahdollisuus saada tietoja työnhakijoista .....</b>	<b>36</b>
Yleistä .....	36
Vaihtoehto A .....	37
Vaihtoehto B .....	37
<b>5. VALMISTELUAIKATAULU .....</b>	<b>38</b>

# 1. Tausta ja valmistelu

## Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan hallituksen tavoitteena on 80 prosentin työllisyysaste vuoteen 2031 mennessä. Myös tehtyjen työtuntien määrää pyritään kasvattamaan. Hallituskauden 2023–2027 tavoitteena on toteuttaa uudistuksia työllisyyden nostamiseksi vähintään 100 000 työllisellä. Tavoitteiden saavuttamiseksi hallitus toteuttaa laajan kokonaisuuden uudistuksia. Yhtenä toimenä jatketaan työvoimapalvelujen uudistamista.

Hallitusohjelman mukaan työvoimapalveluiden uudistamiseksi työvoimapalveluiden lakisääteistä palveluprosessia kevennetään, jotta rajallisia resursseja voidaan käyttää tarkoituksenmukaisemmin ja asiakaslähtöisemmin. Alkukartoitukseen ja henkilökohtaiseen kohtaamiseen panostetaan. Virkailijalle annetaan enemmän harkintavaltaa ja veloitetaan yksilölliseen työllistymisen edistämiseen. Digitalisaation mahdollisuudet hyödynnetään yksilökohtaisissa palveluissa.

Työmarkkinatukeen liittyen hallitusohjelmassa edellytetään, että työttömäksi jääneelle henkilölle turvataan laaja alkukartoitus, jonka jälkeen hän vastaanottaa yksilöllisiä ja työllistymistä edistäviä palveluita veloitteineen. Erityisesti nuoret alle 30-vuotiaat ohjataan nopeasti työllisyyspalveluiden piiriin. Samalla huolehditaan riittävästä palveluista ja henkilökohtaisesta kohtaamisesta. Sovitellun työttömyysetuuden saajalta voidaan aina edellyttää kokopäivätyön hakemista tai osallistumista TE-palveluiden toimintaan osa-aikaisen työntönnön rinnalla.

Hallitus sopi kehysriihessään 16.4.2024 päätöksistä, joilla parannetaan julkisen talouden kestävyttä ja luodaan edellytykset velkaantumisen kasvun taittamiseen. Yhtenä kuntien taloudellista tilannetta helpottavana norminpurkutoimenpiteenä hallitus sopi, että työvoimapalveluiden palveluprosessiin liittyvien tehtävien normitusta kevennetään kahdessa vaiheessa tavoitteena vaikuttavuuden parantaminen. Arvio taloudellisista vaikutuksista tarkentuu valmistelun edetessä, alustavan arvion ollessa 10–20 miljoonaa euroa. Ensimmäistä vaihetta koskeva hallituksen esitys on annettu eduskunnalle 18.4.2024 (HE 37/2024 vp).

Lisäksi osana työvoimapalveluiden uudistamista hallitus laajentaa työvoimaviranomaisen ja palvelun tuottajien mahdollisuuksia hyödyntää tietoa toiminnan vaikuttavuuden sekä työnhakijoiden palvelunohjauksen tehostamiseksi. Hallitusohjelmassa edellytetään, että toimintatavat, joilla yksityiset työnvälitysyrietykset saavat tarpeelliset tiedot työttömistä työnhakijoista, selvitetään ja otetaan käyttöön.

Työnhakijan palveluprosessia koskevan lainsäädännön toimivuudesta ja yksityisen työnvälityksen tiedonsaantioikeudesta on annettu myös eduskunnan lausumia. Vastauksessaan työnhakijan palveluprosessin uudistamista koskevaan hallituksen esitykseen (EV 212/2021 vp – HE 167/2021 vp) eduskunta edellytti, että hallitus seuraa tarkasti uudistuksen vaikutuksia työllisyyden kehittymiseen, palvelun onnistumiseen ja kuntakokeilujen edistymiseen sekä resurssien riittävyyteen ja niiden kohdentamisen onnistumiseen kiinnittäen erityisesti huomiota yksityiskohtaisen sääntelyn toimivuuteen sekä antaa työ-elämä- ja tasa-arvovaliokunnalle edellä mainituista seikoista selvityksen vuoden 2023 loppuun mennessä. Eduskunta edellytti, että tarvittaessa hallitus ryhtyy toimenpiteisiin lainsäädännön tar-

kistamiseksi. Toiseksi eduskunta edellytti, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin työvoimapalveluita ja työttömyysturvaa koskevan sääntelyn ymmärrettävyyden ja ennakoitavuuden parantamiseksi sekä antaa asiassa selvityksen työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle vuoden 2023 loppuun mennessä. Työ- ja elinkeinoministeriö antoi selvityksensä työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle eduskunnan lausuman johdosta joulukuussa 2023.

Lisäksi eduskunnan vastaus työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtoa koskevaan lainsäädäntökokonaisuuteen sisältää lausuman, jonka mukaan eduskunta edellyttää, että hallitus käynnistää osana julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen uudelleen järjestämisen toimeenpanoa toimenpiteet, joilla mahdollistetaan henkilöstöpalveluyrityksille osajien etsiminen ja työmahdollisuuksien tarjoaminen julkisten työvoimapalvelujen työttömille työnhakijoille (EV 332/2022 vp – HE 207/2022 vp).

Valmisteltavassa hallituksen esityksessä on tarkoitus ehdottaa tarvittavat lakimuutokset edellä todettujen hallitusohjelman kirjausten toteuttamiseksi siten, että lakimuutoksilla edistetään hallituksen työllisyystavoitteen saavuttamista ja toteutetaan hallituksen kehysriihessä 2024 linjaa- maan tavoitetta keventää palveluprosessiin liittyvien tehtävien normitusta. Muutosehdotuksissa tulee huomioida eduskunnan lausumat ja niiden johdosta tehtyjen selvitysten johtopäätökset.

## Valmistelu

Hallituksen esitys valmistellaan työ- ja elinkeinoministeriössä. Esityksen sisältöä käsitellään valmistelun aikana työ- ja elinkeinoministeriön työvoimapalveluiden uudistamista ja kehittämistä koskevien hallitusohjelmakirjausten toimeenpanemiseksi asettamassa Työvoimapalveluiden kehittäminen –työryhmässä. Työryhmässä ovat edustettuina työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi muun muassa valtiovainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Kunta-liitto, kuusi suurta kaupunkia (Helsinki, Espoo, Vantaa, Turku, Tampere, Oulu), kaupunkipoliittinen työryhmä, kehyskunnat, seutukaupungit, pienet kunnat, työ- ja elinkeinotoimistot (vuoden 2024 loppuun asti), elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskus, keskeiset työelämän järjestöt, työnantaja- ja toimialaliitto HELA ry ja palveluyrityksiä edustava etujärjestö Palta ry.

Työllisyyden ja yrittäjyyden ministerityöryhmä linjasi säädöshankkeessa toteutettavista hallitusohjelmakirjauksista ja aikataulun pääkohdista kokouksessaan 19.3.2024.

Tässä muistiossa kuvataan lainsäädännön ja sen soveltamisen nykytilaa sekä arvioidaan lainsäädännön muutostarpeita. Muistiossa esitetään alustavia ehdotuksia lainsäädännön muuttamiseksi. Työvoimapalveluiden palveluprosessin sekä yksityisen työnvälityksen tiedonsaannin osalta muistiossa esitetään lisäksi valmistelussa esillä olleita muita toteuttamisvaihtoehtoja.

Sidosryhmiä kuullaan arviomuistiosta 24.4.-17.5.2024. Palautetta hyödynnetään hallituksen esityksen valmistelussa.

## 2. Nykytila ja sen arviointi

### Työnhakijan palveluprosessi

#### Yleistä

Työnhakijan palveluprosessista säädetään työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023, jäljempänä *järjestämislaki*) 4 luvussa. Palveluprosessiin kuuluvat työnhakijaksi ilmoittautuminen, alkuhaastattelu, työnhakukeskustelut ja täydentävät työnhakukeskustelut.

Palveluprosessissa arvioidaan henkilön edellytykset hakea työtä ja työllistyä sekä tarve palveluille. Palveluprosessissa laaditaan tai tarkistetaan työllistymissuunnitelma sekä asetetaan työnhakuvelvoite ja seurataan työnhaun edistymistä. Tarvittaessa asiakas ohjataan palvelutarpeen mukaisesti palveluihin ja arvioidaan palvelutarpeen kehittymistä.

#### Palveluprosessin vuonna 2022 voimaan tullut uudistus

Palveluprosessia koskevaa sääntelyä uudistettiin 2.5.2022 siten, että työnhakijalle tarjotaan aiempaa nopeammin ja säännöllisemmin yksilöllistä tukea työnhakuun ja työllistymiseen. Erona aiempaan on, että lain-säädännössä säädetään aiempaa tarkemmin, milloin työnhakija on tavattava, ja työnhakijalle asetettavasta määrällisestä työnhakuvelvoitteesta. Samalla työttömyysturvaseuraamuksia lievennettiin ja lisättiin lakiin muistutusmenettely ehkäisemään työnhakijan tahattomia laiminlyöntejä.

Hallituksen esityksessä muutosten arvioitiin vahvistavan työllisyyttä 9 500–10 000 työllisellä. Vaikutuksen arvioitiin muodostuvan pääasiassa työnhaun alkuvaiheen aktiivisista toimista. Työllisyyden kasvun arvioitiin vähentävän julkisen talouden menoja pitkällä aikavälillä noin 230 miljoonalla eurolla vuodessa. Julkisen talouden menoja lisäävät vaikutukset huomioituna palveluprosessimuutosten arvioitiin vähentävän pitemmällä aikavälillä julkisen talouden menoja arviolta noin 140 miljoonalla eurolla vuodessa. (HE 167/2021 vp, s. 19)

Uudistusta koskeneessa esityksessä (HE 167/2021 vp, s. 42) arvioidusta mallin toimeenpanon tasosta ollaan jääty kolmannes, kun uudistus on ollut voimassa hieman alle kaksi vuotta. Toimeenpano on jäänyt uudistuksen yhteydessä ennakoidusta tasosta niin työnhakuvelvollisuuden asettamisen kuin malliin liittyvien asiakastapaamisten järjestämisen osalta. Kun lisätään toimeenpanon ennakoitua alhaisempi toteuma uudistuksen yhteydessä tehtyihin laskelmiin palvelumallin työllisyysvaikutuksista, ennakoitu 9 500 - 10 000 lisätyöllisen arvio laskee noin 6 500 lisätyölliseen. Palvelumallin myötä saatavien lisätyöllisten määrä alenee siten samassa suhteessa kuin mallin toimeenpanossa havaittu vajoitus mallin ennakoituun toimeenpanon tasoon nähden. Palvelumallin työllisyysvaikutukset arvioitiin saavutettavan täytenä vuodesta 2025 alkaen eikä mallin todellisia työllisyysvaikutuksia ole tällä hetkellä tiedossa.

#### Selvitykset ja arvioinnit palveluprosessin toimivuudesta

Voimassa olevasta sääntelystä ja sen soveltamisesta on vuoden 2023 aikana valmistunut selvityksiä ja arviointeja. Työ- ja elinkeinoministeriön joulukuussa 2023 eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle antamaan selvitykseen sisältyi työ- ja elinkeinoministeriön kyselyiden ja tilastojen perusteella koostama selvitys uuden asiakaspalvelumallin toimeenpanosta ja toimivuudesta (jäljempänä *TEM:n selvitys*) sekä professori

Kaarlo Tuorin työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta laatima lainsäädännön selkeyden, ymmärrettävyyden ja ennakoitavuuden arviointi (jäljempänä *professori Tuorin arviointi*). TEM:n selvitys liitteineen löytyy eduskunnan internetsivuilta: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Julkaisu-Metatieto/Documents/O\\_6+2024.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Julkaisu-Metatieto/Documents/O_6+2024.pdf). Selvityksen yhteydessä liitteenä 1 on professori Tuorin arviointi.

Lisäksi valtiontalouden tarkastusvirasto teki tuloksellisuustarkastuksen (<https://www.vtv.fi/julkaisut/vaikeasti-tyollistyvien-tyovoimapalvelut/>), johon sisältyi työvoimapalvelumallin toimivuuden arviointi (jäljempänä *VTV:n arviointi*). Näiden selvitysten ja arviointien tuloksia kuvataan jäljempänä asianomaisissa yhteyksissä.

## Työnhakijaksi ilmoittautuminen ja työnhaun voimassaolo

Järjestämislain mukaan henkilöasiakkaan työnhaku käynnistyy sinä päivänä, kun hän pyytää sitä sähköisesti siihen tarkoitettussa verkkopalvelussa tai henkilökohtaisesti työvoimaviranomaiselta ja hänet rekisteröidään työnhakijaksi työvoimapalvelujen valtakunnalliseen tietovarantoon. Työvoimaviranomainen voi hyväksyä muullakin tavoin esitetyn pyynnön. Oikeus työttömyysetuuteen edellyttää työnhakijaksi ilmoittautumista, ja oikeus työttömyysetuuteen voi alkaa aikaisintaan ilmoittautumispäivästä.

Työnhakijaksi rekisteröiminen edellyttää, että henkilö antaa työllistymisen ja julkisten työvoimapalvelujen tarjoamisen kannalta tarpeelliset tiedot työkokemuksestaan, koulutuksestaan ja muusta osaamisestaan sekä työkyvystään, ilmoittaa osoitteensa ja muut yhteystietonsa, joiden avulla hänet voidaan viivytyksettä tavoittaa, ja suorittaa muut häneltä edellytetyt työnhakijan palveluprosessiin liittyvät toimet. Henkilöltä voidaan edellyttää työnhaun käynnistämisen yhteydessä esimerkiksi sitä, että hän varaa ajan alkuhaastattelua varten. Edellytettyjen toimien on oltava työnhakijan suoritettavissa yhdellä kertaa.

Ellei Suomea velvoittavista kansainvälisistä sopimuksista muuta johdu, ulkomaan kansalaisen ja kansalaisuutta vailla olevan henkilön rekisteröimiselle työnhakijaksi on säädetty lisäedellytyksiä. Työnhakijalla on joko oltava Suomea velvoittavien työvoiman vapaata liikkuvuutta koskevien kansainvälisten sopimusten perusteella oikeus saapua Suomeen hakemaan työtä ja oikeus tehdä ansiotyötä Suomessa ilman ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitettua saatavuusharkintaa, tai vaihtoehtoisesti työnhakijalla on oltava oikeus ansiotyöhön myönnetyn oleskeluluvan nojalla eikä oleskelulupaansa saa liittyä työnantajaan koskevia rajoituksia. Jos henkilöasiakasta ei voida rekisteröidä työnhakijaksi, työvoimaviranomainen antaa päätöksen työnhakijaksi rekisteröimisen epäämisestä.

Työnhaun käynnistämistä koskeva sääntely on säilynyt pääpiirteittäin samanlaisena julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain voimaantulosta 1.1.2013 lähtien. Sääntelyssä ei tältä osin ole havaittu muutostarpeita.

Työnhaun käynnistäminen verkkopalvelun kautta on ollut hyvin yleistä, mutta viime vuosina verkkopalvelun osuus työnhaun käynnistämistapana on laskenut jonkin verran. Vuonna 2019 noin 84 % ja vuonna 2020 noin 91 % työnhakijoista käynnisti työnhaun verkkopalvelun kautta. Vuonna 2022 osuus oli 81 %, vuonna 2023 se oli 79 % ja alkuvuonna 2024 vain 77 %. Ei ole selvää, mistä verkkopalvelun suosion lasku työnhaun käynnistämistapana johtuu.

Työhaun voimassaolo päättyy, jos työnhakija ilmoittaa työvoimaviranomaiselle, ettei hän enää halua pitää työnhakuaan voimassa tai ei uusi työnhakunsa voimassaoloa. Työhaun voimassaolo päättyy myös eräiden työnhakijoiden laiminlyöntien johdosta. Voimassaolo päättyy ensinnäkin, jos työnhakija ei esitä työvoimaviranomaisen asettamassa määräajassa työllistymisen ja julkisten työvoimapalveluiden tarjoamisen kannalta tarpeellisia selvityksiä työkokemuksestaan, koulutuksestaan ja muusta osaamisestaan sekä työkyvystään. Voimassaolo päättyy myös, jos työnhakija jättää 12 kuukauden tarkastelujakson aikana toistuvasti asioiden työvoimaviranomaisen kanssa sen antamassa määräajassa ja edellyttämällä tavalla. Asioiden tarkoitetaan myös saapumista alkuhaastatteluun, työnhakukeskusteluun ja täydentävään työnhakukeskusteluun henkilön itse siihen tarkoitettussa verkkopalvelussa varaamana aikana. Tällaisen asioiden laiminlyönnistä työvoimaviranomaisen on järjestämislain 41 §:n mukaan muistutettava työnhakijaa kirjallisesti.

Käytännössä työvoimaviranomainen voi edellyttää, että työnhakija esimerkiksi saapuu työvoimaviranomaisen palvelupisteelle tietynä aikana tai määräajan kuluessa tai että työnhakija on tavoitettavissa puhelimitse tietynä aikana. Erityisesti puhelimitse tapahtuvan asioiden osalta työvoimaviranomaisen yhteydenoton ajankohdan on oltava työnhakijan tiedossa riittävän tarkasti, esimerkiksi muutaman tunnin tarkkuudella. Muun kuin paikan päällä työvoimaviranomaisessa tapahtuvan asioiden tapaa määrättäessä työvoimaviranomaisen on otettava huomioon, mitä työnhakijan kanssa on sovittu yhteydenpidosta ja millaiset yhteydet hän on ilmoittanut työvoimaviranomaiselle.

Työhaun voimassaolon päättyttyä henkilöllä on mahdollisuus ilmoittautua työnhakijaksi uudelleen. Edellytyksenä työhaun uudelleen käynnistämiseen on kuitenkin, että henkilö esittää työvoimaviranomaisen pyytämät selvitykset, jos työhaun voimassaolo päättyi aiemmin selvitysten esittämiseen liittyvien laiminlyöntien takia.

Työvoimaviranomainen voi rajoittaa henkilön mahdollisuutta ilmoittautua työnhakijaksi verkkopalvelussa. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että työvoimaviranomaisen palvelupisteelle määrätynä aikana saapumatta jäänyt henkilö ei välttämättä saa työnhakuaan voimaan käymättä työvoimaviranomaisen palvelupisteellä. Edellytettävästä asiointitavasta johtuen työhaun käynnistäminen uudelleen voi edellyttää esimerkiksi osallistumista alkuhaastatteluun.

Työhaun katkeaminen työnhakijan asioiden laiminlyönnin perusteella on lain mukaan edellyttänyt menettelyn toistuvuutta 2.5.2022 lähtien. Samalla lakiin on otettu työvoimaviranomaisen velvollisuus muistuttaa työnhakijaa kirjallisesti hänen menettelynsä vaikutuksesta työllistymiseen ja hänen mahdolliseen oikeuteensa saada työttömyysetuutta. Aikaisemmin voimassa olleen lainsäädännön mukaan yhdenkin asiointikerran laiminlyöminen johti työhaun voimassaolon päättymiseen. Muutoksen tarkoitus oli, ettei epähuomioissa tapahtuva asioiden laiminlyönti johtaisi heti työttömyyden alkuvaiheessa työhaun katkeamiseen ja työttömyysturvoikeuden päättymiseen. Työttömyysetuuden saaminen edellyttää aina työhaun voimassaoloa.

Toistuvuusedellytys ja muistutusmenettely on otettu lakiin työnhakijan suojaksi. Työnhakijaa suojataan myös siten, että työvoimaviranomaiselle on järjestämislaissa säädetty velvollisuus informoida työnhakijaa työnhakijaksi rekisteröimisen yhteydessä tai viipymättä sen jälkeen mm. työn-

haun voimassaolon edellytyksistä ja tarvittaessa työttömyysetuuden hakemisesta ja työttömyysetuuden saamisen keskeisistä työvoimapolitiittisista edellytyksistä. Lisäksi työnhakijaa suojataan siten, että työnhaun voimassaolon lakkaamisesta annettava työvoimapolitiittinen lausunto lähetetään tiedoksi työnhakijalle. Tiedon saatuaan henkilö voi laittaa työnhaun uudelleen voimaan, jolloin työnhaun katkeamisesta johtuva etuuden menetys jää mahdollisimman vähäiseksi. Esimerkiksi työmarkkinatuen saajalle yhden päivän etuusmenetys ilman mahdollisia korotusosia on 37,21 euroa (2024).

Koska työnhaun voimassaolon päättäminen työvoimaviranomaisen toimesta edellyttää työnhakijan laiminlyöntien toistuvuutta, laiminlyöntejä pitää seurata. Laiminlyöntien seuranta ja muistutukset ovat lisänneet epäselvyyttä ja hallinnollista työtä työvoimapalveluissa.

Työnhakijan suojaksi säädetystä toistuvuusedellytyksestä aiheutuu saavutettaviin lisähyötyihin nähden turhaa hallinnollista taakkaa ja epäselvyyttä, joten toistuvuusedellytyksestä olisi perusteltua luopua. Työnhakijaa olisi edelleen informoitava työnhaun voimassaolon edellytyksistä ja tarvittaessa työttömyysetuuden hakemisesta ja työttömyysetuuden saamisen keskeisistä työvoimapolitiittisista edellytyksistä. Hän saisi myös edelleen automaattisesti tiedoksi työvoimapolitiittisen lausunnon, jos hänen työnhakunsa katkeaa, ja hänen olisi mahdollista käynnistää työnhaku uudelleen. Työnhakijan tahattomien laiminlyöntien ennalta ehkäiseminen olisi muutoinkin tehokkaampaa kuin jälkikäteen laiminlyönnistä ilmoittaminen. Tähän voisi olla kehitettävissä keinoja, jotka eivät edellytä lainsäädäntöä.

## Palvelutarpeen arviointi

Julkisten työvoimapalvelujen tarjoaminen asiakkaalle perustuu asiakkaan palvelutarpeeseen, jonka työvoimaviranomainen arvioi yhdessä asiakkaan kanssa. Palvelutarve arvioidaan alkuhaastattelussa, joka järjestetään viiden arkipäivän kuluessa työnhaun alkamisesta. Jos henkilö on ilmoittautunut työnhakijaksi verkkopalvelussa, hänet ohjataan täyttämään verkkopalvelussa myös palvelutarvearvio. Työnhakijan palvelutarvetta koskevaa arviota tarkistetaan kolmen kuukauden välein työnhakukeskustelussa. Lisäksi palvelutarpeen selvittämistä voidaan jatkaa ja syventää täydentävissä työnhakukeskusteluissa.

Työnhakijan palvelutarpeen arvioimisesta säädetään järjestämislain 37 §:ssä. Työvoimaviranomaisen arviossa työnhakijan palvelutarpeesta otetaan huomioon ainakin työnhakijan osaaminen ja ammattitaito sekä hänen omat tavoitteensa niiden kehittämiseksi, työnhakuun ja työllistymisen edellytyksiin vaikuttava työ- ja toimintakyky, työnhakutaidot ja muut työllistymiseen vaikuttavat seikat sekä työttömäksi jäämisen ja työttömyyden pitkittymisen todennäköisyys. Palvelutarpeen arvioinnissa, samoin kuin työttömäksi jäämisen ja työttömyyden pitkittymisen arvioinnissa voidaan käyttää tietoja, joita asiakkaasta on järjestämislain 114 §:n mukaan mahdollista käsitellä. Näihin tietoihin ei kuulu esimerkiksi tiedot henkilön tuloista.

Työ- ja elinkeinoministeriö teetti vuosien 2020–2021 aikana mallinnusprojektin (Vaikutusperusteinen työllistymismalli; Björklund, Hilli; 2022), jossa tuotettiin kriteereitä osa-työkykyisten palvelutarpeen tunnistamiseen ja asiakasryhmittelyyn sekä laskentamalli työllistymistodennäköisyydelle perustuen työvoimapalveluiden asiakastietojärjestelmästä saataviin, ns.



URA-muuttujiin. Kokeilussa todettiin muun muassa, että asiakkaiden työllistymistä tai työvoiman ulkopuolelle siirtymistä ei pystytä todentamaan käytössä olevista rekistereistä.

KEHA-keskuksen vuonna 2023 teettämän analyysin mukaan URA-asiakastietojärjestelmän tietojen perusteella työnhakijoista tehdyn datalähtöisen asiakasryhmittelyn ja sen perusteella laskettavan työllistymistodennäköisyyden luokittelutarkkuus oli 75,9 prosenttia kolmen kuukauden ennusteessa. Kun tulorekisteritiedot otettiin mukaan muuttajaksi, luokittelutarkkuus nousi 83,6 prosenttiin, eli nousua kertyi 7,7 prosenttia tulorekisteritietojen lisäämisen myötä. Tulorekisteritietojen hyödyntäminen tarkoittaisi prosenttien perusteella, että sadasta työnhakijasta noin kahdeksan työnhakijaa vähemmän luokiteltaisiin väärin. Vuositasolla 7,7 prosenttia tarkoittaisi 38 500 työnhakijaa, jos vuoden aikana alkaisi 500 000 työttömyysjaksoa. Myös pidemmällä aikavälillä tulorekisteritiedot nostivat hie-man luokittelutarkkuutta. Esimerkiksi kahdentoista kuukauden ennusteessa tarkkuus oli tulotietoja hyödyntämällä 76,5 prosenttia, kun taas pelkillä URA-tiedoilla tarkkuus oli 71,2 prosenttia.

Asiakasryhmittelyn ja työllistymistodennäköisyyden laskennan tarkoitus on kohdentaa palvelut oikea-aikaisesti oikealle kohderyhmälle. Kaikkien työnhakijoiden tarpeet eivät ole identtisiä. Luotettavalla datalähtöisellä asiakasryhmittelyllä ja siihen pohjaavalla laskennalla voitaisiin päästä lähemmäs tilannetta, jossa lähellä työmarkkinoita oleville työnhakijoille voitaisiin perustellusti kohdentaa kevyempiä palveluita, kun taas asiakasryhmittelyn perusteella enemmän tukea tarvitsevien osalta palveluprosessi voisi olla intensiivisempi. Tulotietojen hyödyntäminen toisi edellä mainitun mallinnusprojektin ja sitä seuranneen KEHA-keskuksen teettämän analyysin perusteella lisää tarkkuutta asiakasryhmittelyyn ja työllistymistodennäköisyyden laskentaan sekä mahdollistaisi tiedon kertymisen työvoimapalveluiden vaikuttavuudesta. Tarkkuudella ja tiedolla puolestaan pystyttäisiin kohdentamaan palveluita nykyistä tehokkaammin heti työhaun alkuvaiheessa.

Tiedot henkilön vuosituloista, kokonaisvarallisuudesta sekä tuen tai etuuden perusteena olevista tuloista ja varallisuudesta samoin kuin tiedot, jotka muutoin kuvaavat hänen taloudellista asemaansa, ovat viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä *julkisuuslaki*) 24 §:n 1 momentin 23 kohdan nojalla salassa pidettäviä. Viranomaisen voi julkisuuslain mukaan luovuttaa tällaisen tiedon joko henkilön itsensä suostumuksella tai jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty.

Työvoimaviranomaiselle ei ole säädetty oikeutta saada henkilöasiakkaan tulotietoja. KEHA-keskuksella on järjestämislain ja tulotietojärjestelmästä annetun lain (53/2018) nojalla oikeus saada tulotietojärjestelmästä tietoja työvoimapalveluiden toimivuutta sekä tuloksellisuutta ja vaikutuksia koskevan tiedon tuottamista, arviointia ja seurantaa koskevan tehtävän hoitamiseksi. Tämä ei mahdollista KEHA-keskuksellekaan tiedon saamista asiakaskohtaisen työttömyyden pitkittymisen arvioimista varten.

Kuten edellä on todettu, tulotietoja ei ole mainittu järjestämislaissa niiden tietojen joukossa, joita henkilöasiakkaasta voitaisiin käsitellä. Tulotiedot olisi lisättävä 114 §:n listaan henkilöasiakkaasta käsiteltävistä tiedoista, ja samalla säädettävä, mihin tarkoituksiin niitä voi käsitellä. Tulotietoja käsitellään nykyisin osana työvoimapalveluiden toiminnan ja tuloksellisuuden seurantaa ja arviointia. Nykyistä tarkemman datalähtöisen asiakasryhmittelyn ja työttömyyden pitkittymisen arvioimisen mahdollistamiseksi

olisi säädettävä lisäksi tulotietojen käsittelystä näihin tarkoituksiin. Valmistelussa olisi vielä arvioitava, minkä tahojen olisi tarpeen ja mahdollista niitä käsitellä. Käsittely olisi rajattava tietojen minimoinnin periaatteen mukaisesti vain siihen, mikä tarkoituksen kannalta on tarpeen. Lisäksi olisi säädettävä tiedonsaantioikeudesta tietojen saamiseksi määriteltyä tarkoitusta ja tehtävää varten. Sääntelyn olisi täytettävä perustuslain 10 §:ää koskevassa perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa tulkintakäytännössä asetetut edellytykset.

## Työllistymissuunnitelma

Asiakkaan palvelutarpeen arvion pohjalta laaditaan työllistymissuunnitelma, ellei työnhakijalle ole laadittu työllistymissuunnitelmaa korvaavaa suunnitelmaa, esimerkiksi aktivointisuunnitelmaa tai kotoutumissuunnitelmaa. Työllistymissuunnitelma laaditaan alkuhaastattelussa, joka on lainsäädännön mukaan siis järjestettävä viiden arkipäivän kuluessa työnhaun käynnistymisestä. Jos asiakas on käyttänyt verkkopalvelua työnhakijaksi ilmoittautumiseen ja vastannut samalla palvelutarvetta koskeviin kysymyksiin, asiakkaan täyttämä palvelutarvearvio on asiantuntijan nähtävillä ja hyödynnettävissä työllistymissuunnitelmaa laadittaessa. Myöhemmin työllistymissuunnitelmaa voidaan muuttaa, eli tarkistaa, työnhakukeskusteluissa tai täydentävissä työnhakukeskusteluissa.

Työllistymissuunnitelmaan sisällytetään työnhakuvelvollisuus ja muita työnhakuun tai yritystoiminnan kehittämiseen liittyviä toimia, joiden tavoitteena on työnhakijan nopea työllistyminen avoimille työmarkkinoille. Lisäksi työllistymissuunnitelmaan sisällytetään tarvittaessa työnhakijan palvelutarpeen mukaisia julkisia työvoimapalveluja sekä muita työnhakijan osaamista, työmarkkinavalmiuksia sekä työ- ja toimintakykyä lisääviä palveluja ja työnhakuun tai yritystoiminnan kehittämiseen sekä työllistymiseen vaikuttavan työ- ja toimintakyvyn tai terveydentilan selvittämiseen liittyviä toimia.

Työllistymissuunnitelmassa on sovittava suunnitelman toteuttamisen seurannasta ja määräajasta, jonka kuluessa työnhakijan on ilmoitettava suunnitelman toteuttamisesta. Jos työvoimaviranomainen edellyttää työnhakijan oman ilmoituksen lisäksi muuta selvitystä suunnitelman toteuttamisesta, tämä on kirjattava suunnitelmaan.

## Alkuhaastattelun, työnhakukeskustelujen ja täydentävien työnhakukeskustelujen järjestäminen

Lainsäädännön lähtökohtana on, että kaikille työnhakijaksi ilmoittautuneille järjestetään henkilökohtaisena asiointina alkuhaastattelu viiden arkipäivän kuluessa työnhaun käynnistämisestä. Alkuhaastattelun jälkeen työvoimaviranomainen järjestää työnhakijalle työnhakukeskusteluja ja täydentäviä työnhakukeskusteluja. Työnhakukeskustelu järjestetään aina työttömyyden jatkuttua kolme kuukautta. Myös ennen 2.5.2022 voimaan tullutta uudistusta työnhakijalle oli järjestettävä haastattelu pääsääntöisesti kolmen kuukauden välein.

Työnhaun kolmen ensimmäisen kuukauden aikana työnhakijalle järjestetään lisäksi täydentäviä työnhakukeskusteluja kahden viikon välein. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että täydentävä työnhakukeskustelu järjestetään kolmen ensimmäisen työttömyyskuukauden aikana viisi kertaa.

Edellä kuvatusta keskustelujen järjestämisen pääsäännöstä on säädetty runsaasti poikkeuksia. Poikkeusten tarkoitus on huomioida työnhakijoiden moninaisia tilanteita.

Professori Tuori toteaa selvityksessään, että mitä enemmän poikkeuksia on, sitä vaikeampaa on hahmottaa oikeustilaa. Esimerkkinä hän mainitsee työnhakukeskustelun ja täydentävien työnhakukeskustelujen järjestämistä koskevat säännökset. Pääsäännön ja siitä tehtävien poikkeusten mallista ei professori Tuorin mukaan voida eikä ole syytäkään pyrkiä kokonaan eroon. Ongelmaksi malli tulee vasta sitten kun poikkeuksia on kovin runsaasti, ja ne on vielä ilmaistu vaikeaselkoisesti (Tuori, s. 17 ja 23-24).

Vuonna 2023 palvelumallin mukaisia asiakastapaamisia järjestettiin yhteensä 1 531 000 kappaletta. Näistä alkuhaastatteluja oli 266 000, työnhakukeskusteluja 812 000 ja täydentäviä työnhakukeskusteluja 453 000. Täydentäviä työnhakukeskusteluja järjestettiin ulkopuolisen palveluntuottajan toteuttamana 12 000 kappaletta.

Uudistuksen valmistelun yhteydessä asiakastapaamisia arviottiin järjestettävän vuositasolla n. 2,4 miljoonaa kappaletta, eli asiakastapaamisten määrien toteuma on jäänyt selvästi ennakoidusta tasosta. Tähän on syynä etenkin se, että täydentäviä työnhakukeskusteluja on järjestetty selvästi mallin edellytyksiä vähemmän. Palvelumallin mukaisessa prosessissa täydentäviä työnhakukeskusteluja tulisi järjestää asiakkaille noin kaksinkertainen määrä työnhakukeskusteluihin nähden. Mallin toimeenpanon osalta tilanne on käytännössä päinvastainen.

TEM:n selvityksen laatimisen yhteydessä työ- ja elinkeinoministeriö pyysi palautetta asiakaspalvelumallin toimeenpanosta TE-toimistoissa ja kuntakokeiluissa henkilöasiakaspalvelussa työskenteleviltä virkailijoilta. Saadun palautteen mukaan henkilöstöresurssit eivät ole riittävällä tasolla asiakaspalvelumallin täyteen toimeenpanoon. VTV:n arviossa esitettiin vastaava näkemys, joka perustui asiakaspalvelua tekeville virkailijoille tehtyihin kyselyihin ja haastatteluihin. TEM:n selvityksen laatimisen yhteydessä havaittiin, että tietopohja henkilöstöresurssien riittävyyden tilastolliseen tarkasteluun ei ole riittävä. Tietopohjan kehittämiseksi ja henkilöstöresurssien tilastollisen tarkastelun paremmaksi mahdollistamiseksi työ- ja elinkeinoministeriö on käynnistänyt selvityshankkeen, joka valmistuu vuoden 2024 aikana.

VTV nosti arviossaan esiin näkökulman, jonka mukaan palvelumallin kaavamaisuus ei mahdollista yksilöllisten palveluiden tarjoamista asiakkaille. Tämä taas on VTV:n mukaan johtanut omatoimisten asiakkaiden ylipalveluun ja vaikeasti työllistyvien asiakkaiden alipalveluun. Vastaavaa palautetta saatiin myös TEM:n selvityksen laatimisen yhteydessä henkilöasiakaspalvelussa työskenteleviltä virkailijoilta.

Nopean työllistymisen tukemisen ja palveluihin ohjaamisen kannalta nykyinen vaatimus alkuhaastattelun järjestämisestä viiden arkipäivän kuluessa työnhaun alkamisesta on perusteltu. Se vastaa myös hallitusohjelman vaatimukseen panostaa alkukartoitukseen ja henkilökohtaiseen kohtaamiseen.

Kolmen kuukauden välein toistuvat työnhakukeskustelut ovat kuuluneet työnhakijan palveluprosessiin pitkään ja ne ovat tarpeen jatkossakin. Ne varmistavat, että työttömyyden pitkittyessä jokaisen tilannetta tarkastellaan säännöllisesti ja palvelutarve arvioidaan tarvittaessa uudelleen.

Sen sijaan nykyistä sääntelyä täydentävien työnhakukeskustelujen järjestämisestä tiiviiseen tahtiin pääsääntöisesti kaikille työnhakijoille on viime

vuonna valmistuneiden selvitysten ja arviointien sekä yleisen taloudellisen tilanteen valossa syytä arvioida kriittisesti. Täydentävien työnhakukeskustelujen järjestämisen olisi perustettava ensisijaisesti kunkin asiakkaan palvelutarpeeseen. Tämä toteuttaisi myös hallitusohjelmakirjausta työvoimapalveluiden lakisääteisen palveluprosessin keventämisestä ja harkintavallan lisäämisestä.

## Työnhakuvelvollisuus

Työnhakuvelvollisuutta koskeva lainsäädäntö tuli voimaan palveluprosessin uudistuksen yhteydessä 2.5.2022. Työnhakuvelvollisuuden tarkoitetaan työnhakijalle määrällisesti asetettavaa työnhakuvelvollisuutta, joka työnhakijan tulee omatoimisesti täyttää tarkastelujakson aikana.

Työnhakijan tulee hakea työmahdollisuuksia työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa määrättyllä tavalla. Lähtökohtaisesti työnhakijalta edellytetään neljän työmahdollisuuden hakemista kuukauden kestävän tarkastelujakson aikana. Kuukauden kestäviä tarkastelujaksoja asetetaan työllistymissuunnitelmaan pääsääntöisesti kolme ja määrällinen työnhakuvelvollisuus kirjataan työllistymissuunnitelmaan alkuhaastattelussa tai sitä edeltävässä täydentävässä työnhakukeskustelussa. Velvollisuuden ajantasaisuus tarkistetaan työnhakukeskusteluissa ja tarvittaessa täydentävissä työnhakukeskusteluissa.

Määrällistä työnhakuvelvollisuutta voidaan alentaa, jos työvoimaviranomainen arvioi, ettei neljän työmahdollisuuden hakeminen tarkastelujakson aikana ole mahdollista. Arviossa otetaan huomioon työnhakijan työkokemus, koulutus ja muu osaaminen sekä työkyky ja työnhakijalla mahdollisesti oleva työttömyysturvalain 2 a luvun 8 §:ssä tarkoitettu ammattitaitosuoja. Näiden seikkojen vaikutusta työnhakumahdollisuuksiin arvioidaan suhteessa työmarkkinatilanteeseen. Esimerkiksi pelkästään huono työmarkkinatilanne ei ole peruste alentaa määrällistä työnhakuvelvollisuutta. Työllistymissuunnitelmaan sisällytetyt tarkastelujaksoja voidaan myös painavasta syystä yhdistää määrällistä työnhakuvelvollisuutta muuttamatta.

Työnhakuvelvollisuus voidaan jättää myös kokonaan asettamatta. Työnhakuvelvollisuus jätetään asettamatta esimerkiksi, jos työnhakija opiskelee työnantajan kanssa yhteishankintana hankitussa tai vastaavalla tavalla järjestetyssä työvoimakoulutuksessa. Lisäksi työnhakuvelvollisuus jätetään asettamatta sille tarkastelujaksolle, jonka aikana työttömyys päättyy tai asevelvollisuus- tai siviilipalvelus tai perhevapaa alkaa.

Järjestämislaissa säädetään lisäksi useita erilaisia poikkeuksia työnhakuvelvollisuuden alkamiseen, tarkastelujakson keston ja työnhakuvelvollisuuden määrään. Poikkeuksien tarkoituksena on huomioida työnhakijoiden erilaisia tilanteita työnhakuvelvollisuuden osalta. Esimerkiksi vähintään kaksi viikkoa kestävässä osa-aikatyössä olevan tulee hakea yhtä työmahdollisuutta kolmen kuukauden tarkastelujakson aikana. Lisäksi esimerkiksi lomautetun työnhakuvelvollisuus alkaa, kun lomautuksen alkamisesta on kulunut kolme kuukautta ja lomautetulle on järjestetty työnhakukeskustelu. Myös tietyissä yli kuukauden kestävässä palveluissa, kuten työkokeilussa tai työvoimakoulutuksessa olevilla ei palvelun aikana ole työnhakuvelvollisuutta, vaan se alkaa kuukautta ennen palvelun päättymistä.

Työnhakija voi täyttää työnhakuvelvollisuuttaan esimerkiksi hakemalla sellaista vähintään kaksi viikkoa kestävästä työsuhteesta tehtävää työtä, johon työnhakija voi perustellusti olettaa työllistyvänsä. Lisäksi eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä (HE 37/2024 vp) ehdotetaan, että työnhakija, jonka työttömyys on päättymässä kolmen kuukauden sisällä, tai jonka asevelvollisuus- tai siviilipalvelus tai perhevapaa alkaisi kolmen kuukauden kuluessa, voisi täyttää työnhakuvelvollisuuttaan hakemalla lyhytkestoisia työmahdollisuuksia, mikäli tästä olisi sovittu työvoimaviranomaisen kanssa.

Professori Tuori totesi selvityksessään (s. 17), että mitä enemmän poikkeuksia on, sitä vaikeampaa on hahmottaa oikeustilaa. Esimerkkinä selvityksessä mainitaan muun muassa työnhakuvelvollisuus ja monimutkaiset poikkeussäännökset työnhakuvelvollisuuteen.

Hallituksen esityksessä (HE 167/2021 vp) arvioitiin, että työnhakijat tekisivät noin 14 miljoonaa työhakemusta tai muuta työnhakutapahtumaa vuodessa. Lisäksi arvioitiin, että työnhakuvelvollisuus asetettaisiin noin 90 % työnhakijoista.

VTV:n arvionnin mukaan ensimmäisen vuoden aikana työmahdollisuuksia haettiin noin 1,4 miljoonaa kertaa. Työnhakuvelvollisuus asetettiin korkeimmillaan 56 prosentille työnhakijoista ja 66 prosentille työttömistä. Työnhakuvelvollisuuden määrällinen taso työnhakijoilla oli keskimäärin 2,2 ja työttömillä 2,6. Hakuvelvollisuus vaihteli myös merkittävästi työnhakijan tilanteen mukaan huomioiden työnhakijan ikä, koulutustaso ja toimipiste, jossa velvollisuus asetettiin. TE-asiiantuntijoista kuitenkin 47 prosenttia arvioi työnhakuvelvollisuuden lisänsä työnhakijoiden omatoimisuutta ja soveltuvan erityisen hyvin nuorille ja passiivisille työnhakijoille, joilla ei ole työllistymisen esteitä. TE-henkilöstä 89 prosenttia kuitenkin arvioi, että työnhakuvelvollisuus ei sovellu monille vaikeasti työllistyville. Lisäksi vastaajista 88 prosenttia piti uutta asiakaspalvelumallia liian yksityiskohtaisena asiakaspalveluun ja ennen kaikkea monimutkaisuus liittyy työnhakuvelvollisuuden asettamiseen.

TEM:n selvityksen mukaan työnhakuvelvollisuus asetettiin 61 prosentille 2.5.2022–30.9.2023 asiakkaina olleista henkilöistä ja 67 prosentille työttömistä. Ajanjaksolla haettiin noin 3,5 miljoonaa työmahdollisuutta. Työnhakuvelvollisuuden kattavuudessa oli kuitenkin paikkakuntaeroja. Kaikkien työnhakijoiden keskimääräinen työnhakuvelvollisuuden määrä oli 2,09 ja työttömien osalta 2,61. Lisäksi työnhakuvelvollisuuden todettiin vaihtelevan työnhakijan iän ja koulutustaustan sekä äidinkielen perusteella. Selvityksen kyselyosion vastausten perusteella työnhakuvelvollisuus soveltuu tietyille asiakasryhmille paremmin kuin toisille. Työnhakuvelvollisuus soveltuu erityisesti työttömille työnhakijoille. Velvollisuuden ei nähdä soveltuvan vaikeasti työllistyville, maahanmuuttajille tai kotoutuja-asiakkaille.

URA-järjestelmästä saatavien ajantasaisten tietojen perusteella noin 58 prosentille työnhakijoista on asetettu työnhakuvelvollisuus allekirjoitetun työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman perusteella. Keskimäärin tarkasteltuna kuukauden tarkastelujaksolla haettavien työmahdollisuuksien määrä oli 1,19. Rajattaessa tarkastelu työttömiin työnhakijoihin, keskimääräinen työnhakuvelvollisuuden määrä oli 1,7. Noin 34 prosentilla työttömistä työnhakijoista, joille työnhakuvelvollisuus asetettiin, haettavien paikkojen määrä oli täysimääräinen. Ikäryhmittäin tarkas-

teluna kattavimmin työnhakuvelvollisuus on asetettu nuorille ja heillä haettavien työmahdollisuuksien määrä on keskimäärin korkeampi kuin muilla ikäryhmillä.

Työ- ja elinkeinotoimistoissa työnhakuvelvollisuuksia asetettiin hieman kattavammin kuin kuntakokeiluissa, mutta kuntakokeiluissa asetettu haettavien työmahdollisuuksien keskimääräinen määrä on korkeampi kuin työ- ja elinkeinotoimistoissa. Työ- ja elinkeinotoimistoissa työnhakuvelvollisuus asetettiin 60 prosentille asetetun velvollisuuden ollessa keskimäärin 1,62 työmahdollisuutta. Kuntakokeiluissa työnhakuvelvollisuus asetettiin 57 prosentille työnhakijoista keskimääräisen työnhakuvelvollisuuden ollessa 1,34 työnhakumahdollisuutta. Eroa selittää ainakin osin työ- ja elinkeinotoimistojen ja kokeilujen erilaiset asiakasryhmät sekä kokeilujen sijoittuminen suuriin kaupunkeihin, joissa työmahdollisuuksia on reuna-alueita enemmän. Tilastoissa on mukana myös ne asiakkaat, joille työnhakuvelvollisuus on asetettu, mutta heidän ei tarvitse hakea ainuttakaan työmahdollisuutta. Näiden henkilöiden mukaan ottaminen tilastoihin laskee työnhakuvelvollisuuden määrällistä keskiarvoa huomattavasti.

Työnhakuvelvollisuuden asettamisessa on havaittavissa myös alueellisia eroja. Kattavimmin työnhakuvelvollisuuksia on asetettu Pirkanmaalla ja vähiten Itä-Suomessa (Kainuu ja Pohjois-Karjala) ja Lapissa. Alueellisin eroihin selvittävinä tekijöinä voivat olla erilaiset työvoimarakenteet (ammattialat, koulutusaste), työnhakijoiden työkykyisyys ja palvelutarve sekä työmarkkinoilla haettavissa olevien työmahdollisuuksien määrä.

Työnhakuvelvollisuuden asettaminen työnhakijoille ja työmahdollisuuksien hakemisen vuosittainen määrä on jäänyt selvästi arvioidusta tavoitteesta. Työnhakuvelvollisuus on asetettu vain noin 60 prosentille työnhakijoista ja noin 34 prosentille työttömistä työnhakijoista täysimääräisenä. Näiden tilastojen perusteella voidaan pitää epätodennäköisenä, että työnhakuvelvollisuus saavuttaisi sille asetetut täysimääräiset vuosittaiset tavoitteet vuoden 2025 loppuun mennessä. Työnhakuvelvollisuus on kuitenkin arvion mukaan lisännyt työnhakijoiden omatoimista työnhakua, mitä voidaan pitää positiivisena kehityksenä.

Työnhakuvelvollisuus soveltuu toisille työnhakijoille paremmin kuin toisille. Esimerkiksi vaikeasti työllistyville, maahanmuuttajille ja kotoutujasiakkaille työnhakuvelvollisuus soveltuu heikosti, mutta nuorille ja niille työnhakijoille, joilla ei ole esteitä työmarkkinoille työllistymiseen työnhakuvelvollisuus soveltuu paremmin. Työnhakuvelvollisuuden asettamista ja määrää tulisi tarkastella uudelleen niiden työnhakijoiden kohdalla, joiden työllistymistä työnhakuvelvollisuus tukee heikosti ja näiden työnhakijoiden työllistymistä tulisi edistää kattavammin muilla keinoilla.

## EU-rahoituksen reunaehdot palveluprosessisääntelylle

Henkilöasiakkaiden palveluprosessin toimeenpanoa varten Suomi on saanut vuodelle 2023 rahoitusta 70 miljoonaa euroa Euroopan unionin Elpymis- ja palautumistukivälineestä (RRF). Rahoituksen ehtona on ollut asiakaspalvelumallin uudistaminen ja sen toimeenpanoon liittyvän lainsäädännön laatiminen sekä asiakastapaamisten määrän nousu asiakaspalvelumallin uudistuksen myötä.

Suomi on rahoituksen myötä sitoutunut uudistamaan henkilöasiakkaiden palvelumallia pysyväisluonteisesti. Asiakastapaamisten määrän nousuun liittyvä rahoituksen ehto satoi Suomea vuoden 2023 asiakastapaamisten määrän osalta.

Palveluprosessisääntelyä uudistettaessa on siten huomioitava RRF-tukivälineen rahoitukseen liittyvä ehto palvelumallin pysyväisluonteisesta uudistamisesta. Tämän vuoksi uudistettua palvelumallia ei ole mahdollista purkaa kokonaan, vaan siihen valmisteltavien muutosten jälkeenkin palvelumallin tulee keskeisiltä osin olla edelleen voimassa. Valmistelun aikana tarkentuu, mitä muutoksia palvelumalliin on mahdollista tehdä ilman että sen katsotaan lakkaavan olemasta voimassa.

## Muistutus

Työvoimaviranomaisen tulee järjestämislain mukaan tietyissä tilanteissa muistuttaa työnhakijaa kirjallisesti hänen menettelynsä vaikutuksesta työllistymiseen ja hänen mahdolliseen oikeuteensa saada työttömyysetuutta. Velvollisuus muistuttaa työnhakijaa otettiin lakiin palveluprosessisääntelyn uudistamisen yhteydessä 2.5.2022.

Työvoimaviranomaisen on muistutettava työnhakijaa esimerkiksi, jos työnhakija jättää saapumatta alkuhaastatteluun, työnhakukeskusteluun, täydentävään työnhakukeskusteluun tai ei muulla tavoin asioi työvoimaviranomaisen kanssa sen antamassa määräajassa ja edellyttämällä tavalla. Myös työnhakijan uudesta menettelystä annetaan aina uusi muistutus, sillä muistutuksen antamisessa ei ole työvoimaviranomaisella harkintaa.

Muistutuksen tarkoituksena on varmistua siitä, että työnhakija tietää, kuinka hänen tulee toimia työhaussa ja mitä työttömyysetuuden saaminen häneltä edellyttää. Lisäksi tarkoitus on ehkäistä erehdyksestä johtuvia myöhempiä työttömyysetuuden tahattomia menetyksiä.

Muistutuksella ei ole vaikutuksia työnhakijan oikeuksiin tai velvollisuuksiin, vaan muistutus on luonteeltaan työvoimaviranomaisen neuvontaa työnhakijalle, minkä vuoksi muistutuksen antamiseen ei voi vaatia oikaisua eikä siitä anneta valituskelpoista päätöstä. Muistutuksella ei ole myöskään vaikutusta työttömyysturvain seuraamusjärjestelmään.

Työvoimaviranomainen antaa muistutuksen lähtökohtaisesti käytössä olevan asiakastietojärjestelmän kautta. Muistutus ei kuitenkaan lähde asiakastietojärjestelmästä automaattisesti kriteerien täytyessä, vaan muistutuksen lähettämiseen vaaditaan myös manuaalista työtä. Muistutus lähtee työnhakijalle yksittäisenä e-kirjeenä.

Palveluprosessin uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 167/2021 vp) arvioitiin, että muistutuksia lähetettäisiin vuodessa noin 174 000 kappaletta ja muistutuksiin arviointiin vuodessa menevän noin 10 henkilötyövuotta. Lisäksi arvioitiin, että muistutuksen antaminen voitaisiin tulevaisuudessa automatisoida ja tämä vähentäisi muistutuksista aiheutuvaa työmäärää.

Muistutuksia tehtiin aikavälillä 2.5.2022–31.3.2024 yhteensä 301 500 kappaletta. Muistutuksia lähetettiin yhteensä 38 prosentille asiakkaista edellä mainittuna aikana. Vuonna 2023 muistutuksia tehtiin lähes 200 000 kappaletta, ja muistutuksen sai noin 26 prosenttia asiakkaista. Eniten muistutuksia tehtiin asiakkaille työnhakuvelvollisuuden noudattamatta jättämisestä (132 000 kappaletta) ja asiakastapaamiseen saapumatta jättämisestä (31 000 kappaletta). Työnhakuvelvollisuuden noudattamatta jättämisestä sai muistutuksen 66 prosenttia niistä asiakkaista, joilla oli tie-

doissaan laiminlyöntimerkintä. Vastaavasti asiakastapaamiseen saapumatta jättämisestä muistutus tehtiin noin 16 prosentille asiakkaista. Muistutuksen saaneista asiakkaista 80 prosenttia ei ole saanut toiminnastaan johtuen työttömyysturvaseuraamuksia, eli he ovat muistutuksen saamisen jälkeen menettäneet työttömyysturvavain edellyttämällä tavalla.

Muistutuksista aiheutuu vuosittain jonkin verran kustannuksia. Vuoden 2023 muistutusmäärällä ja muistutuksesta aiheutuvalla arviolta kahden euron kustannuksella laskettuna muistutuksista aiheutui kuluja yhteensä noin 400 000 euroa vuodessa. Muistutuksista aiheutuvat kulut olisivat suuremmat, jos muistutuksia olisi lähetetty kaikille työnhakijoille järjestämislain edellyttämässä tilanteissa.

VTV:n arvioinnin mukaan TE-asiiantuntijat pitävät muistutusta vaikeatulkintaisena ja useissa tapauksissa muistutus lähtee myöhässä tai turhaan. Asiakkaat vastaavasti kokevat muistutuksen vaikeaselkoiseksi ja tämä on suoraan lisännyt TE-asiiantuntijoiden hallinnollista työtä asiakkaiden yhteydenottojen myötä. Asiantuntijoista vain 54 prosenttia arvioi, että muistutus on selkeä tapa varmistaa, että työnhakija on tietoinen velvollisuuksistaan.

Muistutuksen antamisen automatisoiminen ei ole toteutunut oletetulla tavalla, eli muistutuksista aiheutuva työmäärä on edelleen sama tai jopa arviolta suurempi. Työmäärä johtuu siitä, että muistutuksia on lähetetty enemmän kuin arvioitiin ja lisäksi muistutukset ovat johtaneet työnhakijoiden lisääntyneisiin yhteydenottoihin, mikä lisää työvoimaviranomaisten hallinnollista työtä.

Vastaavasti muistutuksien hyödyistä työnhakijoille ei ole saatavilla luotettavaa tietoa, eikä näin voida osoittaa, että muistutuksen lähettäminen vähentäisi työnhakijoiden tulevia vastaavia menettelyitä tulevaisuudessa. Esitetyn perusteella työvoimaviranomaisen velvollisuus muistuttaa asiakasta tämän velvollisuuksista laiminlyönnin tapahduttua olisi perusteltua poistaa. Asiakkaiden tietoisuutta velvollisuuksistaan voisi edistää jällempäin tapahtuvan muistuttamisen sijasta ennakkolisella informoinnilla. Ennakollinen informointi ei vaatisi tuekseen uutta lainsäädäntöä, sillä nykyisin työnhakijan informoinnista säädetään järjestämislain 30 §:ssä ja ennakolliseen muistuttamiseen voitaisiin ohjata muilla keinoilla kuin lainsäädännöllä.

## **Nuorten palveluprosessin erityispiirteet**

### Nuorten ohjaaminen palveluihin

Nuoria alle 30-vuotiaita työttömiä työnhakijoita oli helmikuussa 2024 yhteensä noin 62 700. Nuorten osuus kaikista (289 700) työttömistä työnhakijoista on noin 22 prosenttia. Nuorten työttömyysluvuissa voi kuitenkin olla kuukausikohtaisesti suuria eroavaisuuksia. Esimerkiksi kesäaikana koulujen päätyttyä nuoria työttömiä työnhakijoita on huomattavasti enemmän kuin muina vuodenaikoina.

Euroopan unionin neuvoston jäsenvaltioille antaman suosituksen mukaan kaikille alle 30-vuotiaille nuorille tarjotaan laadukas työ-, jatkokoulutus-, oppisopimus- tai harjoittelupaikka neljän kuukauden kuluessa työttömäksi joutumisesta tai virallisen koulutuksen päättämisestä (2020/C 372/01). Suomi on myös sitoutunut neuvoston suositukseen.

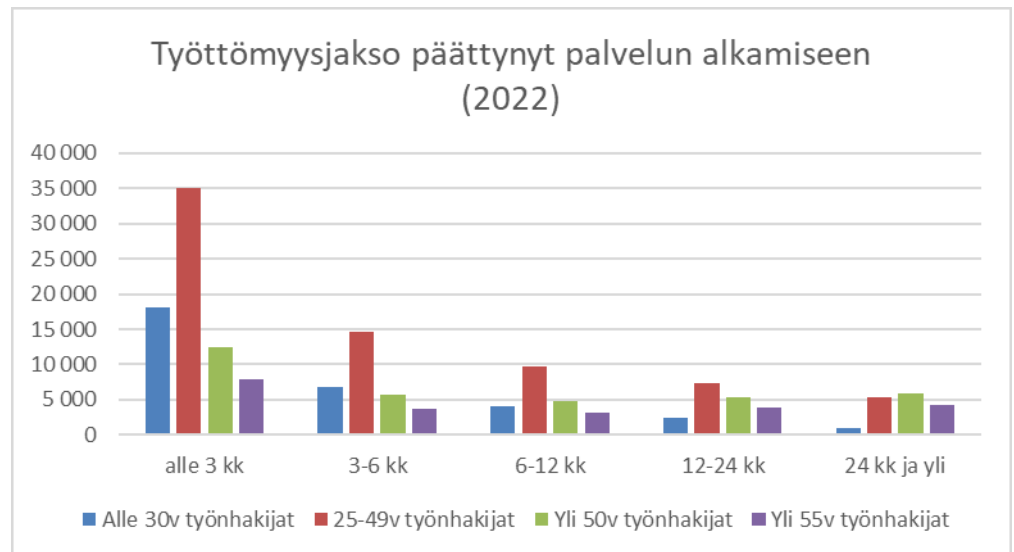


Työvoimapalveluiden palveluprosessia sovelletaan kaikkiin asiakkaisiin lähtökohtaisesti samalla tavalla. Näin on myös nuorten kohdalla. Palveluprosessia on kuvattu tarkemmin edellä.

Nuorille tarjottavissa ja järjestettävissä julkisissa työvoimapalveluissa on kuitenkin joitakin erityispiirteitä ja poikkeuksia. Esimerkiksi työvoimakoulutukseen opiskelijaksi voidaan valita vain henkilöasiakas, jonka oppivelvollisuus on päättynyt. Vastaavasti 25 vuotta täyttäneen työnhakijan omaehtoisia opintoja voidaan tukea työttömyysetuudella. Toisaalta 15-24 vuotiaan työttömän työnhakijan palkkaamiseen voidaan myöntää palkkatukea, vaikka henkilö on ollut ansiotyössä viimeisen kuuden kuukauden aikana.

Työvoimaviranomainen voi ohjata nuoren työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetussa laissa (381/2023) tarkoitettuun monialaisen tuen yhteistoimintamalliin, jos nuoren työllistymisen esteenä ovat työllistymiseen vaikuttavat työ- ja toimintakyvyn rajoitteet tai elämänhallinnan ongelmat. Lisäksi nuorille tarjotaan edellä mainitun lain perusteella työllistymistä edistävää monialaisen tuen yhteispalvelua, joka ei edellytä työnhakijaksi rekisteröitymistä, mutta palvelussa nuori voidaan myös ohjata rekisteröitymään työnhakijaksi. Edellä mainittu laki tulee voimaan 1.1.2025.

Työttömyysturvalaissa säädetään työvoimaviranomaisen tarjoamien palveluiden velvoittavuudesta työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä. Pääasiassa tarjottaviin palveluihin osallistuminen on työnhakijaa työttömyysetuuden menettämisen uhalla velvoittavaa.



Työnvälitystilasto vuodelta 2022, muutettu taulukkomuotoon.

Työnvälitystilastojen perusteella nuorten (alle 30-vuotiaat) työttömyysjaksot ovat päättyneet työnhaun alussa iäkkäämpiin työnhakijoihin verrattuna nopeammin palveluun osallistumiseen. Nuoria siis myös todennäköisesti ohjataan aktiivisesti palveluihin.

Palveluiden tarjoamisen kannalta merkittävässä asemassa ovat työvoimaviranomaiset, jotka arvioivat yksilöllisen palvelun työnhakijan palvelutarpeen perusteella ja tarjoavat työnhakijalle palveluita. Järjestämislaki siis tukee nuortenkin nopeaa henkilökohtaista kohtaamista laajalla alkuhaastattelulla ja tätä seuraavalla palveluprosessilla, mutta nuorten pää-

seminen palveluun on riippuvaista työvoimaviranomaisen tarjoamista julkisista työvoimapalveluista ja resursseista. Työnvälitystilastojen mukaan nuorten työttömyysjaksot päättyvät kuitenkin nykyisin nopeammin palveluun osallistumiseen kuin iäkkäämpien työnhakijoiden.

Edellä esitetyn perusteella hallitusohjelmassa ilmaistu tavoite ohjata erityisesti nuoret nopeasti palveluiden piiriin täyttyy jo nykyisin. Työvoimapalveluiden palveluprosessia koskevaa sääntelyä kevennettäessä on mahdollisuuksien mukaan huolehdittava siitä, ettei nykytila nuorten osalta heikkenisi.

#### Velvollisuus hakea opiskelupaikkoja työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä

Työttömyysturvajärjestelmän tavoitteena on muun muassa ohjata peruskoulutuksen varassa olevia nuoria hakeutumaan ammatillisia valmiuksia antavaan koulutukseen. Tämän vuoksi työttömyysturvalaissa säädetään, että alle 25-vuotiaan koulutusta vailla olevan nuoren tulee hakea vuosittain syyslukukaudella alkavia opintoja koskevassa haussa vähintään kahta opiskelupaikkaa. Nuorta pidetään koulutusta vailla olevana, jos hän ei ole suorittanut peruskoulun tai lukion jälkeistä tutkintoon johtavaa, ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta.

Nuoren tulee hakea sellaisia opiskelupaikkoja, joiden opiskelijaksi ottamisen perusteet hän täyttää. Opinnot voivat olla tutkintoon johtavaa, ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta tai ainoastaan peruskoulun oppimäärän suorittaneella nuorille tarkoitettuja lukio-opintoja. Ammatillisia valmiuksia antavilla opinnoilla tarkoitetaan työttömyysturvalaissa sekä ammatillisissa oppilaitoksissa, että korkeakouluissa suoritettavia opintoja.

Hakuvelvollisuuteen liittyy muun muassa velvollisuus osallistua pääsykokeisiin ja muutoinkin myötävaikuttaa opiskelupaikan saamiseen. Jos nuori ilman työttömyysturvalaissa tarkoitettua pätevää syytä laiminlyö hakea opiskelupaikkaa tai keskeyttää opinnot, hän menettää oikeutensa työttömyysetuuteen toistaiseksi. Etuutta maksetaan kuitenkin tiettyjen työllistymistä edistävien palvelujen ajalta. Muu etuusoikeus palautuu nuoren täyttäessä 25 vuotta tai kun hän on suorittanut ammatillisia valmiuksia antavan tutkinnon. Etuusoikeus palautuu myös esimerkiksi nuoren oltua tietyt edellytykset täyttävässä työssä vähintään 21 kalenteriviikkoa tai kun hän on osallistunut vastaavan ajan tiettyihin työllistymistä edistäviin palveluihin.

Koulutukseen hakeutumisvelvollisuutta on ajoittain kritisoitu ja esitetty muun muassa hakeutumisvelvollisuuden poistamista kokonaan tai velvollisuuden osittaista muuttamista. Hakeutumisvelvollisuuden kehittämistarpeita selvitettiin työ- ja elinkeinoministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön vuonna 2010 tilaamassa tutkimuksessa. Tutkimuksessa saatua tietoa käytettiin valmisteltaessa hakuvelvollisuutta koskevien työttömyysturvalain säännösten muuttamista. Muutokset tulivat voimaan vuoden 2013 alusta lukien.

Aiemman tutkimustiedon perusteella tutkinnon suorittaminen vaikuttaa selvästi henkilön mahdollisuuksiin työllistyä ja työttömyysturvajärjestelmän tulisi ohjata työttömiä mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti. Tarkoituksenmukainen hakuvelvollisuus tukee yleistä tavoitetta nopeuttaa opintoja ja pidentää työuria. Lisäksi työttömyysetuuden saamisen edellytykset koskevat laajahkoa joukkoa nuoria ja tämän vuoksi pienilläkin muu-

toksilla voi olla merkittäviä taloudellisia vaikutuksia ja vaikutuksia työllisyyteen. Oppilaitosten näkökulmasta epätarkoituksenmukainen hakuvelvollisuus voi kuitenkin johtaa opintojen keskeyttämiseen.

Koulutukseen hakuvelvollisuutta on myöhemmin tarkasteltu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. Hakuvelvollisuutta pidettiin selvityksessä pääosin tarkoituksenmukaisena, mutta siihen liittyy eräitä kehittämistarpeita.

## Työtärjoukset

Työnvälitys on työvoimaviranomaisen ydintehtävä. Työnvälityksellä edistetään työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamista siten, että avoimet työpaikat täyttyvät ja työtä hakevat saavat työtä nopeasti. Työnvälitys perustuu työnantajan ja työntekijän sopimus-vapauteen sekä vapaaseen valintaan.

Järjestämislain mukaan työvoimaviranomainen ohjaa työnhakijaa hakemaan hänelle sopivia työpaikkoja. Työvoimaviranomainen arvioi työpai-kan sopivuutta työnhakijalle ottamalla huomioon työnhakijan työkokemuksen, koulutuksen ja muun osaamisen sekä työkyvyn. Arvion perusteella työvoimaviranomainen ohjaa työnhakijan hakemaan avoimia työpaikkoja työtärjouksien avulla. Työtärjous on siis henkilökohtaista, työvoimaviranomaisen harkintaan perustuvaa työnvälityspalvelua. Työtärjoukset yhdessä työnhakijan omatoimisen työnhaun kanssa tehostavat työnhakijan työllistymistä. Lisäksi työnhakija voi täyttää työnhakuvelvollisuuttaan hakemalla työvoimaviranomaisen tarjoamaa työtä.

Työtärjoukset voidaan jakaa ei-velvoittaviin (tiedote) ja velvoittaviin työtärjouksiin. Velvoittavuuden ei kuitenkaan tulisi vaikuttaa siihen, käytetäänkö työnvälityksessä työtärjouksia.

Työtärjousten velvoittavuudesta säädetään erikseen työttömyysturvalaissa, jonka mukaan työvoimaviranomaisen tekemät työtärjoukset ovat työnhakijaa velvoittavia vasta, kun työnhakijalle järjestetystä alkuhaastattelusta on kulunut kuusi kuukautta. Työvoimaviranomaisen tekemä työtärjous ei kuitenkaan ole työnhakijaa velvoittava, jos työnhakija on jo tarkastelujaksolla täyttänyt työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa sovitun työnhakuvelvollisuutensa, vaikka alkuhaastattelusta olisi kulunut yli kuusi kuukautta. Jos kyseessä on ei-velvoittava työtärjous, tästä ilmoitetaan työtärjouksessa työvoimaviranomaisen toimesta.

Työnhakuvelvollisuutta koskevan lainsäädännön voimaan tulon yhteydessä arvioitiin, että työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä työnhakijaa velvoittavista työtärjouksista luopuminen heikentäisi työllisyyttä noin 2 700 työllisellä (HE 167/2021 vp).

Owal Group Oy:n vuonna 2016 tekemän työ- ja elinkeinotoimistojen työtärjous- ja työttömyysturvaprosessia koskevan tutkimuksen mukaan työtärjoukset laaditaan ensisijaisesti sähköisen tietojärjestelmän (URA) tietojen hyödyntäen ja järjestelmän tiedot työnhakijoista ovat usein puutteellisia, mikä johtaa siihen, että työtärjoukset eivät ole osuvia. Järjestelmästä puuttui tietoja tyypillisesti esimerkiksi työnhakijoiden ammatillisesta osaamisesta, pätevyydestä ja muista työnhakijan rajoitteista, kuten ajokortin puuttumisesta. Tutkimukseen mukaan kuitenkin silloin, kun työtärjouksia voidaan valmistella esimerkiksi työnhakijoihin tai työnantajiin yhteydessä

olemalla, työtarjousten osuvuus paranee. Esitettyä tutkimusta voidaan edelleen pitää relevanttina työtarjousten osuvuudesta.

VTV:n arvioinnissa todettiin, että työtarjousten määrä on romahtanut uuden palveluprosessisääntelyn voimaantulon jälkeen. Huhtikuussa 2022 ennen uuden palveluprosessisääntelyn voimaantuloa työtarjouksia lähetettiin työnhakijoille lähes 20 000 kappaletta kuukaudessa. Maaliskuussa 2023 määrä oli enää 1 372. Työtarjousten merkittävä vähentyminen on voinut heikentää työllisyyttä ennakkoon arvioitua enemmän.

URA-järjestelmästä saatavien tilastojen perusteella työtarjouksia lähetettiin 145 151 aikavälillä 2.5.2021–1.5.2022 ja tarjottuun paikkaan valittiin työnhakija edellä mainituista tarjouksista 4265 kertaa. Aikavälillä 2.5.2022–1.5.2023 työtarjouksia lähetettiin 10 298 ja tarjottuun paikkaan valittiin työnhakija tarjouksista 863 kertaa. Tilastoista ei käy ilmi, onko lähetetty työtarjous ollut velvoittava vai ei-velvoittava (tiedote). Lisäksi tilastoihin liittyy epävarmuuksia, sillä työtarjous samaan työpaikkaan on voitu lähettää useammalle työnhakijalle, eli työtarjojien määrä on todellisuudessa suurempi kuin työtarjojen kohteena olevien avoimien työpaikkojen määrä yhteensä. Lisäksi tuhansista työtarjojista puuttuu tieto tulokoodista, eli siitä onko paikkaan työllistetty. Tilastojen perusteella työnhakija on valittu työtarjojen perusteella useammin työpaikkaan palveluprosessin uudistamisen jälkeen kuin ennen uudistuksen voimaantuloa.

Lähetettyjen työtarjojien määrä on vähentynyt uuden asiakaspalvelumallin voimaantulon jälkeen merkittävästi, mikä johtuu todennäköisesti työnhakuvelvollisuudesta ja siitä, että tarjoukset eivät ole työttömyysetuuden menettämisen uhalla velvoittavia alkuhaastattelua seuraavan kuuden kuukauden aikana. Työvoimaviranomaisen tulisi hyödyntää työtarjouksia työväilytykseen riippumatta työtarjojen velvoittavuudesta, sillä työtarjojilla on tarkoitus myös tukea työnhakijoiden omatoimista työnhakua. Näin ei kuitenkaan tapahdu.

Tilastojen perusteella lähetetyt työtarjoukset ovat johtaneet prosentuaalisesti useammin työllistymiseen uuden asiakaspalvelumallin voimaantulon jälkeen, vaikka työtarjojien määrä on pudonnut yli 90 prosenttia. Uudessa asiakaspalvelumallissa työnhakijoita on tavattu intensiivisesti työnhauksen alusta alkaen ja tämä on todennäköisesti johtanut siihen, että työvoimaviranomaisilla on työnhakijoista paremmat ja ajantasaisemmat tiedot asiakastietojärjestelmässä. Näiden tietojen perusteella myös lähetetyt työtarjoukset ovat todennäköisesti olleet osuvampia kuin aikaisemmin ja johtaneet työnhakijoiden työllistymiseen suuremmalla todennäköisyydellä.

Työtarjoukset ovat siis edelleen toimiva työväilytykskeino ja ne näyttävät kohdentuvan uuden asiakaspalvelumallin johdosta osuvammin työnhakijoille kuin aikaisemmin. Työtarjoukset ovat kuitenkin työnhakijaa velvoittavia vasta, kun alkuhaastattelusta on kulunut kuusi kautta ja tällä saatetaan menettää työnhakijoiden työllistymispotentiaalia kohdennettujen työtarjojien osalta, jos työtarjouksessa on tieto siitä, että se ei ole työnhakijaa vielä velvoittava.

Edellä esitetyn perusteella työtarjojen velvoittavuutta tulisi lisätä nykyisestä. Jotta työllistymispotentiaalia ei menetettäisi, työtarjojen olisi oltava velvoittavia työttömyyden alusta lähtien.

## Työttömyysturva, palveluprosessi ja työnhakuvelvollisuus

Työttömyysturvajärjestelmässä on periaatteena, että työnhakijan aiheuttua itse työttömyytensä tai työttömyyden pitkittymisen hän menettää oikeutensa työttömyysetuuteen joko määräajaksi tai toistaiseksi. Työnhakijan katsotaan aiheuttavan työttömyytensä pitkittymisen esimerkiksi silloin, kun hän kieltäytyy osallistumasta työvoimaviranomaisen palveluihin työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa sovitulla tavalla.

Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän tarkoituksena on ohjata työnhakijoita hakemaan aktiivisesti työtä ja osallistumaan työllistymisen edellytyksiä parantaviin palveluihin. Seuraamusjärjestelmässä käytetään työnhakijan työvoimapolitiittisesti moitittavan menettelyn seuraamuksina korvauksettomia määräaikoja eli niin sanottuja karensseja ja työssäolovelvoitteita.

Korvaukseton määräaika tarkoittaa työttömyysetuuden menettämistä seitsemän, 14, 30 tai 45 kalenteripäivän ajalta työvoimapolitiittisesti moitittavan menettelyn takia. Työssäolovelvoite puolestaan tarkoittaa työttömyysetuuden menettämistä toistaiseksi. Työssäolovelvoitteen jälkeen oikeus etuuteen palautuu, kun henkilö on ollut työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevaan työssäoloehtoon luettavassa työssä, opiskellut päätoimisesti, työllistynyt päätoimisesti yritystoiminnassa tai omassa työssä tai osallistunut työttömyysturvallaissa lueteltuihin työllistymistä edistäviin palveluihin tietyn ajan. Työttömyysetuutta voidaan myös maksaa näiden palveluiden ajalta korvauksettoman määräajan ja työssäolovelvoitteen estämättä.

Työnhakijan työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvää menettelyä tarkastellaan vuoden tarkastelujaksolla. Tarkastelu tehdään kulloinkin tarkasteltavana olevasta menettelystä taaksepäin lukien. Työstä eroamisen ja erottamisen sekä työstä kieltäytymisen perusteella asetettuja seuraamuksia ei oteta huomioon tarkasteltaessa muun menettelyn toistuvuutta.

Työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvästä työvoimapolitiittisesti moitittavana pidettävästä menettelystä asetetaan korvauksettomia määräaikoja ja työssäolovelvoite porrastettuna. Ensimmäinen moitittava menettely vuoden tarkastelujakson kuluessa ei aiheuta seuraamusta. Jos moitittavia menettelyjä on kaksi, työnhakija menettää oikeutensa työttömyysetuuteen seitsemältä kalenteripäivältä. Kolmannesta moitittavasta menettelystä työttömyysetuuden menettää 14 kalenteripäivältä. Jos työnhakija menettelee vielä neljännen kerran moitittavasti, hänelle asetetaan 12 kalenteriviikon työssäolovelvoite.

Kaikkiin edellä mainittuihin työttömyysturvaseuraamuksiin liittyy se, että seuraamusta ei aseteta, jos työnhakijalla on menettelyynsä työvoimapolitiittisesti arvioituna pätevän syy. Työttömyysturvallaissa säädetään siitä, mitä voidaan missäkin tilanteessa pitää pätevänä syynä, mutta säännökset jättävät työvoimaviranomaiselle myös jonkin verran harkinnanvaraa.

Työnhakijan moitittavana menettelynä pidetään saapumatta jäämistä alkuhaastatteluun, työnhakukeskusteluun tai kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (681/2023) tarkoitettuun palvelutarpeen arviointiin. Lisäksi moitittavana menettelynä pidetään työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman laatimisesta tai tarkistamisesta kieltäytymistä ja muuta menettelyä, joka aiheuttaa sen, ettei suunnitelmaa voida laatia tai

tarkistaa. Vastaavasti suhtaudutaan kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitetusta palvelutarpeen arvioinnista kieltäytymiseen sekä muuhun menettelyyn, joka aiheuttaa sen, ettei palvelutarpeen arviointia voida tehdä.

Moitittavana menettelynä pidetään myös työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa edellytetyn työnhakuvelvollisuuden laiminlyömistä sekä työnhakijan menettelyä, joka aiheuttaa sen, ettei työnhaku johda työllistymiseen. Jos viimeksi järjestetystä alkuhaastattelusta on kulunut vähintään kuusi kuukautta, moitittavaa menettelyä on myös työvoimaviranomaisen tarjoaman työn hakematta jättäminen.

Moitittavaa menettelyä on myös työnhakuvalmennuksesta, uravalmennuksesta, työvoimakoulutuksesta, koulutuskokeilusta, työkokeilusta, kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitetusta työttömyysetuudella tuetusta omaehtoisesta opiskelusta, kuntouttavasta työtoiminnasta tai muusta suunnitelmassa sovitusta palvelusta kieltäytyminen ja menettely, joka aiheuttaa sen, ettei palvelua voida järjestää, sekä tällaisen palvelun keskeyttäminen. Kieltäytyminen palvelutarpeen arvioimiseksi välttämättömästä työkyvyn tutkimuksesta tai arvioinnista tai menettely, joka aiheuttaa sen, ettei tällaista palvelua voida järjestää on myös moitittavaa. Myös laiminlyönti noudattaa, mitä monialaisessa työllistymissuunnitelmassa on sovittu työnhaun ja työllistymisen yleisten edellytysten parantamisesta, on moitittavaa menettelyä.

### **Osa-aikatyötä tekevän velvoitteet**

Työttömyysetuuteen on oikeus kokoaikatyötä hakevalla työttömällä työnhakijalla. Kokoaikatyötä hakevana pidetään myös työnhakijaa, jonka työnhaun ja mahdollisen työllistymissuunnitelman tavoitteena on työllistyminen kokoaikatyöhön. Käytännössä osa-aikaisessa työssä olevalta edellytetään työttömyysetuuden saamiseksi nykyisin sitä, että hän ilmoittaa pyrkivänsä kokoaikaiseen työhön.

Järjestämislain mukaan osa-aikatyössä olevalle asetettavan työnhakuvelvollisuuden täyttämiseksi riittää yhden työmahdollisuuden hakeminen kolmen kuukauden aikana. Velvollisuutta voi täyttää esimerkiksi pyytämällä omalta työnantajalta lisää työtunteja. Joillakin toimialoilla, esimerkiksi kaupan alalla, työnantajat saattavat pitää osa-aikatyötä erittäin tärkeänä työvuorojen järjestelemiseksi.

Työtarjoukset ovat osa-aikatyötä tekeville velvoittavia. Työttömyysturvalaissa on kuitenkin lisäpoikkeuksia velvoittavuuden osalta osa-aikatyötä tekeville. Vähintään kaksi viikkoa kestävässä osa-aikatyössä olevalta on pätevä syy jättää hakematta työvoimaviranomaisen tarjoamaa työtä.

Osa-aikaista työtä tekevällä on velvollisuus osallistua palveluihin työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä kuten muillakin. Resurssien rajallisuuden takia osa-aikaisessa työssä olevia ei välttämättä priorisoida palveluja tarjottaessa.

Vuonna 2023 työnhakijana oli Työnvälitystilaston mukaan noin 58 000 osa-aikaista työtä tekevää henkilöä. Heistä vuonna 2023 varsinaisiin työvoimapalveluihin osallistui arviolta noin viisi prosenttia. Osa-aikaista työtä tekeviä ohjattiin eniten työvoimakoulutukseen (noin 1 500 asiakasta) ja valmennuspalveluihin (noin 1 000 asiakasta). Muihin palveluihin (vuorot-

teluvapaasijaisuuksiin, kuntouttavaan työtoimintaan, opiskelemaan omaehtoisesti työttömyysetuudella tuettuna sekä työ- ja koulutuskokeiluihin) ohjattiin yhteensä 450 osa-aikatyötä tekevää työnhakijaa.

Työvoimaviranomaisella ei nykyisin ole käytössä kattavia tietoja osa-aikaista työtä tekevien henkilöiden työajasta. Tieto osa-aikatyön työajasta voidaan kuitenkin kirjata henkilön tietoihin manuaalisesti. Tieto ei ole sellaisessa muodossa, että sitä voitaisiin suoraan hyödyntää työtä ja palveluita tarjottaessa tai tilastoinnissa.

Henkilön työaika ei mainita järjestämislain 114 §:ssä tietona, jota henkilöasiakkaasta voitaisiin käsitellä. Sen on kuitenkin tulkittu sisältyvän muihin työnvälityksessä tarvittaviin tietoihin.

Jotta palveluiden tarjoamista osa-aikatyötä tekeville voitaisiin lisätä taroituksenmukaisesti tai työnhakuvelvollisuutta lisätä nykyisestä, lainsäädännön lisäksi tietojärjestelmiä olisi kehitettävä siten, että työvoimaviranomaisella olisi käytettävissään nykyistä paremmat tiedot esimerkiksi osa-aikaista työtä tekevän henkilön työajasta.

### **Työnhakijan työttömyysturva-asian ratkaiseminen automaattisesti**

Työvoimaviranomaisen tehtäviin kuuluu ratkaista, täyttääkö sen asiakkaana oleva henkilö työttömyysetuuden maksamisen työvoimapoliittiset edellytykset. Näihin edellytyksiin kuuluu muun muassa se, onko henkilö työtön, mikä vaikutus henkilön yritystoiminnalla tai opinnoilla on työttömyysturva-oikeuteen ja tuleeko henkilölle asettaa korvaukseton määräaika eli niin sanottu karenssi tai työssäolovelvoite työvoimapoliittisesti arvioituna moitittavana pidettävän menettelyn takia. Työttömyysetuuden maksamisen työvoimapoliittisista edellytyksistä säädetään pääosin työttömyysturvalain 2, 2 a ja 10 luvussa.

Työvoimaviranomaisen toimivallasta antaa työvoimapoliittisia lausuntoja säädetään työttömyysturvalain 11 luvun 4 §:ssä. Työvoimaviranomaisen käytössä oleva asiakastietojärjestelmä antaa osan työvoimapoliittisista lausunnoista automaattisesti. Tällaisia lausuntoja annettiin vuonna 2023 yhteensä noin 156 300 kappaletta. Lausunnoista noin 47 300 koski sitä, onko työnhakija työtön, noin 108 200 työnhaun voimassaoloa ja noin 800 sitä, hakeeko työnhakija kokoaikatyötä työttömyysturvalain 2 luvun 1 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Mainitut asiat ratkaistaan henkilön itsensä verkkopalvelussa ilmoittamien tietojen tai muutoin verkkopalvelusta ilmenevien tietojen perusteella. Kaikki nämä tilanteet ovat sellaisia, ettei niiden ratkaisemiseen liity harkintaa.

Työvoimapoliittisessa lausunnossa ilmoitettavien työttömyysetuuden maksamisen edellytysten lisäksi työttömyyskassa tai Kansaneläkelaitos ratkaisee ne työttömyysetuuden maksamisen edellytykset, joiden ratkaiseminen kuuluu niiden toimivaltaan. Tämän jälkeen työttömyyskassa tai Kansaneläkelaitos antaa työttömyysetuutta hakeneelle henkilölle etuus-oikeutta koskevan päätöksen. Päätös koskee sekä työvoimapoliittisessa lausunnossa ilmoitettuja, että työttömyyskassan tai Kansaneläkelaitoksen ratkaisemia etuuden maksamisen edellytyksiä. Päätöksestä voi valittaa sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan ja sen päätöksestä vakuutus-oikeuteen. Työvoimapoliittista lausuntoa koskevasta valituskie- losta säädetään työttömyysturvalain 12 luvun 1 §:ssä.

Työvoimapoliittinen lausunto ei ole hallintolaisissa tarkoitettu päätös. Lau- suntoon ja sen antamiseen on kuitenkin vakiintuneen tulkinnan mukaan

sovellettu hallintolain säännöksiä muun muassa päätöksestä. Edellä mainittuihin asiakastietojärjestelmästä automaattisesti annettaviin työvoimapolitiittisiin lausuntoihin sovelletaan hallintolain 8 b lukua, jossa säädetään asian ratkaisemisesta automaattisesti.

Hallintolain 8 b luvussa säädetään edellytyksistä, joiden on täytyttävä, jotta viranomainen voi tehdä asiankäsittelyn päättävän ratkaisun automaattisella tietojenkäsittelyllä ilman, että ratkaisun tarkastaa ja hyväksyy luonnollinen henkilö. Lain 53 e §:ssä säädetään lisäksi, että viranomainen voi ratkaista automaattisesti asian, johon ei sisälly seikkoja, jotka viranomaisen etukäteisen harkinnan mukaan edellyttäisivät tapauskohtaista harkintaa, tai johon sisältyvät tapauskohtaista harkintaa edellyttävät seikat virkamies tai muu asian käsittelijä on arvioinut.

Kun työnhakijan työttömyysturva-asia on ratkaistu automaattisesti, työttömyysturva-asiaa ei tarvitse käsitellä esimerkiksi alkuhaastattelussa, ja vapautuva aika voidaan käyttää työnvälitykseen ja palveluohjaukseen liittyviin toimiin. Asiakastietojärjestelmää olisi mahdollista kehittää siten, että kokonaan automaattisesti annettavien työvoimapolitiittisten lausuntojen lisäksi asiakastietojärjestelmä ratkaisisi eräissä tilanteissa osan työttömyysetuuden maksamisen työvoimapolitiittisista edellytyksistä ja siirtäisi osan työvoimaviranomaisen palveluksessa olevan viranhaltijan ratkaistavaksi. Kun viranhaltija olisi ratkaissut tietojärjestelmästä ratkaisematta jääneen osan, hän antaisi asiaa koskevan työvoimapolitiittisen lausunnon arvioimatta mitenkään tietojärjestelmän ratkaisemaa osaa. Myös tällainen osittain automaattinen ratkaisu vapauttaisi aikaa alkuhaastattelussa työnvälitykseen ja palveluohjaukseen ja vähentäisi riskiä työttömyysturva-oikeuden ratkaisuun liittyvistä inhimillisistä virheistä.

Hallintolain 53 e §:ssä säädetään vain tilanteista, joissa asian käsittely viranomaisessa päättyy automaattisella tietojenkäsittelyllä tehtävään ratkaisuun. Tämän vuoksi osittain automaattisesti ratkaistavat asiat jäävät hallintolain 8 b luvun soveltamisalan ulkopuolelle. Asioiden ratkaiseminen osittain automaattisesti edellyttää, että menettelystä säädettäisiin työttömyysturvalaissa esimerkiksi viittaamalla hallintolakiin ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin.

## **Julkisten työvoimapalveluiden asiakasta koskevat tiedot**

### Tietojen salassapito

Työhallinnon henkilöasiakasta koskevat tiedot ovat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999, jäljempänä *julkisuuslaki*) säädetty salassa pidettäviksi. Tiedot työhallinnon asiakkaasta, tämän saamista etuudesta, tukitoimesta tai palveluista ovat salassa pidettäviä.

Julkisuuslain mukaan tieto salassa pidettävästä asiakirjasta voidaan luovuttaa, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty. Lisäksi tieto salassa pidettävästä asiakirjasta voidaan luovuttaa, jos se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa.

Julkisten työvoimapalveluiden asiakkaan tietoja voidaan järjestämislain mukaan käsitellä mm. järjestämislaissa ja eräissä muissa laeissa säädettyjen palveluiden ja tehtävien järjestämiseen ja tuottamiseen sekä näitä tehtäviä koskevaan valvontaan, kehittämiseen, seurantaan, arviointiin, tilastointiin, ennakoointiin ja ohjaukseen. Laissa säädetään tiedoista, joita henkilöasiakkaasta saadaan käsitellä.



Järjestämislaissa on säädetty työvoimaviranomaisen oikeudesta luovuttaa työnhakijan kirjallisella suostumuksella tarpeellisia tietoja työnantajalle työpaikan täyttämistä varten. Järjestämislaissa on säädetty myös sopimuksen nojalla palveluita tuottavan palveluntuottajan oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä maksutta työvoimaviranomaiselta ja kehittämis- ja hallintokeskukselta henkilöasiakasta koskevat tiedot, jotka ovat välttämättömiä palvelun tuottamiseksi ja toteuttamiseksi. Jos yritys tai muu toimija ei ole näissä rooleissa – työnantaja palkkaamassa työnhakijaa työntekijäkseen tai palveluntuottajana – sillä ei ole laissa säädettyä tiedonsaantioikeutta työnhakijan tietoihin.

Tiedonsaantioikeudesta säätäminen edellyttäisi, että toimijalla, jolle tiedonsaantioikeus säädettäisiin, olisi jokin (laissa säädetty) tehtävä, jonka toteuttamiseksi tiedonsaantioikeus on tarpeen tai välttämätön. Tiedonsaantioikeudesta säätämisestä on olemassa vakiintunutta perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 2–3 ja siinä viitatu lausunnot).

## Yksityisen työnvälityksen tarvitsemat tiedot

### *Tausta*

Eduskunnan lausuman mukaan hallituksen tulee käynnistää toimenpiteet, joilla mahdollistetaan henkilöstöpalveluyrityksille osajien etsiminen ja työmahdollisuuksien tarjoaminen julkisten työvoimapalvelujen työttömille työnhakijoille (EV 332/2022 vp – HE 207/2022 vp). Hallitusohjelmassa edellytetään selvitettävän ja otettavan käyttöön toimintatavat, joilla yksityiset työnvälitysyrietykset saavat tarpeelliset tiedot työttömistä työnhakijoista.

Eduskunnan lausumassa ja hallitusohjelmassa puhutaan työttömistä työnhakijoista ja heidän tiedoistaan. Työtön työnhakija on määritelty järjestämislaissa siten, että määritelmän ulkopuolelle jäävät työsuhteessa olevat työnhakijat, joiden säännöllinen viikoittainen työskentelyaika on yli neljä tuntia viikossa sekä vaihtelevan työajan työsuhteella työskentelevät, joiden työsuhteessa on taattu työtä yli neljä työtuntia viikossa. Lisäksi työttömän määritelmän ulkopuolelle jäävät sellaiset työnhakijat, jotka ovat työttömyysturvain perusteella päätoimisia yrittäjiä, omassa työssä työllistyviä tai opiskelijoita sekä osittain lomautetut työnhakijat ja kokoaikatyössä olevat työnhakijat.

Eduskunnan lausuman ja hallitusohjelmakirjauksen tarkoitus lienee edistää työmahdollisuuksien ja työntekijöiden kohtaantoa parantamalla työnvälityspalveluita tarjoavien yritysten mahdollisuuksia saada tietoja henkilöistä, jotka ovat vailla työtä, etsivät uutta työtä tai ylipäättänsä lisää työntunteja. Tämä tarkoitus huomioon ottaen olisi perusteltua, ettei toteuttamistoimia rajata järjestämislain mukaisiin työttömiin työnhakijoihin, koska tällöin menetetään työllistymispotentiaali muiden työnhakijoiden osalta. Jotta työllistämispotentiaali olisi mahdollisimman suuri, lausuman ja hallitusohjelman mukaiset toimet tulisi kohdistaa kaikkiin työnhakijoihin ja kaikkiin mahdollisiin työnantajiin, jotka vuokraavat, välittävät tai rekrytoivat työnhakijoita.

### *Tarpeelliset tiedot*

Henkilöstöä vuokraavien sekä muita henkilöstöpalveluita tarjoavien yritysten työnantaja- ja toimialaliitto HELA ry ja palveluyrityksiä edustava

etujärjestö Palta ry ovat tuoneet esiin, että yksityisen työnvälityksen kannalta tarpeellisia tietoja olisivat työnhakijan työnhaun ajankohtaisuus, työ- ja koulutushistoria, työpaikkoja ja ammatteja koskevat kiinnostukset, maantieteellinen työskentelyalue sekä tiedot yhteydenottoa varten. Yhteydenottoa varten tulisi järjestöjen mukaan olla sellainen yhteydenotto-tapa, joka on välitön tai vähintään nopea, kuten puhelinnumero. Työttömyysturvaan tai työnhakijoiden terveyteen liittyvät tiedot eivät ole yksityiselle työnvälitykselle tarpeellisia.

HELA:n ja Paltan mukaan yksityisen työnvälityksen kannalta tieto työnhaun ajankohtaisuudesta tai työnhakuprofiilin julkaisupäivä olisi tarpeellinen, koska se antaa viitteen siitä, etsiikö työnhakija uusia työmahdollisuuksia. Tieto työhistoriasta olisi tarpeellinen, jotta voidaan arvioida työkokemusta ja osaamista suhteessa avoimena oleviin työpaikkoihin. Koulutushistoria ja erilaiset pätevyydet sekä kurssit (kielitaito, erilaiset passit, kortit ja sertifikaatit) olisivat tarpeellista tietoa, koska tietyissä työpaikoissa edellytetään muodollista pätevyyttä tai jonkin tietyn koulutuksen läpikäyntiä ja lisäksi nämä tiedot kertovat taustatietoja ja vaatimustasoa niistä työpaikoista, joita työnhakijalle voi tarjota.

Työnhakijan työpaikkoja ja ammatteja koskevat kiinnostukset olisivat yksityiselle työnvälitykselle tarpeellisia, jotta tarjolla olevaan työpaikkaan voidaan etsiä tehtävästä potentiaalisesti kiinnostuneita osaajia ja kohdentaa tarjottavia työpaikkoja. Tieto maantieteellisestä työskentelyalueesta olisi tarpeellinen, jotta ei tarjota työnhakijoille työtä heidän oman työskentelyalueensa ulkopuolelta. Työnhakijan välittömät yhteydet, kuten puhelinnumero ja sähköposti, olisivat HELA:n ja Paltan mukaan tarpeellisia, koska rekrytointilanteet ovat nopeita ja ensimmäinen yhteydenotto tehdään pääsääntöisesti aina puhelimitse.

## Työnhakuprofiilit

Työ- ja elinkeinohallinnon valtakunnallisia tietojärjestelmäpalveluita koskevat säännökset (laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta, 337/2022) tulivat voimaan 23.5.2022. Uuden sääntelyn tavoitteena oli mahdollistaa uuden julkisen vallan tarjoaman palvelu-alustan käyttöönotto. Palvelualueella henkilö voi laatia ja julkaista itsestään työllistymistä tukevan esittelyn, eli työnhakuprofiilin. Palvelualueen käyttöönoton tavoitteena oli muun muassa parantaa työntekijöiden ja työpaikkojen kohtaantoa sekä tehostaa työnvälitystä (HE 225/2021 vp, s. 30).

Palvelualueesta ja työnhakuprofiileja koskeva sääntely on hyväksytty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (HE 225/2021 vp, PeVL 14/2022 vp). Perustuslakivaliokunnalla ei ollut työnhakuprofiileja ja niiden julkaisemista koskevaan sääntelyyn huomautettavaa. Perustuslakivaliokunta kiinnitti yleisellä tasolla huomiota siihen, että osa hallituksen esityksessä mainituista toiminnallisuuksista (mm. kohtaantotoiminnallisuus) vaikuttaa itse asiassa olevan viranomaisen tehtäviä ja että osaan liittyy menettelyitä, joilla voi olla vaikutusta työvoimapalvelujen asiakkaan etuihin, oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Perustuslakivaliokunnan mukaan kehitettäessä hallinnon toimintaa esimerkiksi esityksessä hahmotelluilla tavoilla on huolehdittava siitä, että julkisen vallan käyttö perustuu lakiin ja että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään lailla. Valiokunta piti tärkeänä, että uudistuksia valmisteltaessa hahmotetaan, mistä asiassa on oikeudellisesti kyse ja että tästä myös tehdään selkoa valmistelumateriaalissa. (PeVL 14/2022 vp, s. 3)

Järjestämislain mukaan työnhakijalla on mahdollisuus laatia ja julkaista itsestään työllistymistä tukeva esittely (työnhakuprofiili) KEHA-keskuksen ylläpitämällä työvoimapalveluiden palvelualustalla. Työnhakuprofiili koostuu niistä osaamiseen, työtoiveisiin ja työ- ja koulutuskokemukseen liittyvistä tiedoista, joita henkilö itse haluaa työnhakuprofiiliinsa täyttää. Lisäksi henkilö voi halutessaan sisällyttää profiiliinsa vapaamuotoisen esittelyn itsestään sekä linkkejä palvelualustan ulkopuolisiin palveluihin. Profiiliin ei kuitenkaan saa sisällyttää tietoja, jotka on laissa säädetty salassa pidettäviksi. Julkaisemisen yhteydessä palvelualustan tulisi huomauttaa julkaisijaa julkaistavien tietojen vaikutuksesta yksityisyyden suojaan. Työnhakuprofiilit julkaistaan lähtökohtaisesti anonyymeina.

Työnhakuprofiiliin voi laatia myös rekisteröitymättä työnhakijaksi. Työnhakuprofiilin laatiminen on vapaaehtoista, mutta työnhakuprofiilin luominen edellyttää palvelualustalle kirjautumista, joka puolestaan edellyttää tunnistautumista ja käyttöehtojen hyväksymistä. Palvelun käyttäjän tunnistamisesta säädetään digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (306/2019) 6 §:ssä. Henkilöllä on mahdollisuus milloin tahansa muokata tai poistaa työnhakuprofiilinsa tietoja taikka poistaa laatimansa työnhakuprofiili.

Työnhakuprofiilin laatiminen ja julkaiseminen ovat kaksi eri toimenpidettä. Työnhakuprofiili tulee julkaista, jotta se on näkyvässä palvelualustalla. Pelkkä profiilin laatiminen ei tee työnhakuprofiilista julkaistua. Laatija voi itse määritellä miltä osin ja kuinka pitkään työnhakuprofiili on julkaistuna, mutta julkaisulle on aina määriteltävä päättymispäivä. Profiiliin laatija voi myös perua julkaisemisen milloin tahansa.

URA-asiakastietojärjestelmästä saatavien tietojen perusteella noin 9 prosenttia työnhakijoista julkaisi työnhakuprofiilin aikavälillä 1.4.2023–31.3.2024. Yhteensä tuona ajankohtana työnhakuprofiileja julkaistiin noin 33 300 kappaletta. Ikäryhmittäin tarkasteltuna nuoremmat työnhakijat julkaisivat työnhakuprofiileja enemmän kuin vanhemmat työnhakijat.

Työnvälitystilaston mukaan helmikuussa 2024 työnhakijana oli 508 654 henkilöä. Työnhakijoissa olisi siis arviolta yli 450 000 henkilöä, jotka voisivat julkaista työnhakuprofiilin, jos oletetaan, että tähän olisi kaikilla työnhakijoilla mahdollisuus.

Kohtaantotoiminnallisuudelle, jonka toteuttamisen edellytyksenä työnhakuprofiilit ovat, on niitä koskeneessa hallituksen esityksessä arvioitu vähäistä suurempi työllisyysvaikutus. Kohtaantotoiminnallisuuden vuosittaisten, kumuloituvien työllisyysvaikutusten arvioitiin vuoden 2019 lukujen perusteella olevan 200–1 200 lisätyöllistä (HE 225/2021 vp, s. 38-46). Tämä vaikutus on jäänyt pääosin toteutumatta julkaistujen profiilien pienestä määrästä johtuen.

Työnhakija voi nykyisin täyttää työnhakuvelvollisuuttaan julkaisemalla työnhakuprofiilin. Lähtökohtaisesti työnhakuprofiilin julkaisemisella voi täyttää kerran työnhakuvelvollisuutta. Työnhakuprofiilin toistuvaa poistamista ja uudelleen julkaisemisesta ei pidetä työnhakuvelvollisuutta täyttävänä toimena. Työnhakuprofiilin päivittämisellä ja päivitetyn profiilin julkaisemisella voi kuitenkin täyttää työnhakuvelvollisuutta uudelleen, jos asiasta on perustellusta syystä sovittu työvoimaviranomaisen kanssa. Työnhakijan mahdollisuus täyttää työnhakuvelvollisuutta luo siis työnhakijalle kannusteen työnhakuprofiilin julkaisemiseen.

Palvelualustalle kirjautuneet työnantajat voivat hakea ja tarkastella julkaistuja työnhakuprofiileja. Kirjautuminen palvelualustalle edellyttää käyttäjän tunnistamista ja alustan käyttöehtojen hyväksymistä. Laissa profiilien hakeminen ja tarkastelu on siis rajattu ainoastaan työnantajille. Säännöksen sanamuodon perusteella mm. työnvälitysyrietykset ja palveluntuottajat eivät voi nykyisin tarkastella tai hakea työnhakuprofiileja. Rajausta ei perustella sitä koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 225/2021 vp, s. 72).

Palvelualustalta työnantajat voivat hakea työnhakuprofiileja vain yksittäishakuina. Tämä tarkoittaa, että millään hakuehdolla ei ole mahdollista saada näkyviin kaikkia tietoja tai suurta osaa tiedoista. Hakukriteerinä on käytettävä vähintään ammattinimikettä, osaamista tai työskentelyaluetta, mutta hakua voi kuitenkin tarkentaa ja hakutuloksia rajata käyttämällä lisäksi muina hakukriteereinä esimerkiksi koulutustasoa, kielitaitoa ja tietoa ajokortista. Profiilien hakeminen vain yksittäishakuina johtuu perustuslakivaliokunnan vakiintuneesta henkilötietojen julkaisemista koskevasta tulkintakäytännöstä (ks. esim. PeVL 2/2017 vp, PeVL 65/2014 vp, PeVL 32/2008 vp).

Työnhakuprofiilien tiedot tallennetaan järjestämislain 120 §:n tietovarannosta erilliseen työnhakuprofiilien tietovarantoon, jonka yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu rekisterinpitäjä on KEHA-keskus. Käytännössä siis työnhakuprofiilien tiedot ovat omassa erillisessä tietovarannossaan. Työnhakuprofiilin tiedot poistetaan työnhakuprofiilien tietovarannosta, jos henkilö poistaa työnhakuprofiilinsa tai jos henkilön viimeisestä kirjautumisesta palvelualustalle on kulunut yksi vuosi. Lisäksi, jos työnhakuprofiilin laatinut henkilö rekisteröidään työnhakijaksi, työnhakuprofiilin tiedot voidaan henkilön suostumuksella kopioida järjestämislain 120 §:ssä tarkoitettuun tietovarantoon siltä osin kuin ne ovat 114 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tietoja, eli tietoja, joita työvoimaviranomainen voi järjestämislain mukaan käsitellä.

HELA:n ja Paltan mukaan julkaistujen työnhakuprofiilien ongelmana yksityisen työnvälityksen kannalta on, että niiden laatu ja ajantasaisuus vaihtelevat eivätkä ne ole yhteismitallisia. Kaikkia profiileja ei voida hyödyntää yhteystietojen puutteen vuoksi. Palvelualustan tarjoama yhteydenotto-tapa on järjestöjen mukaan tällä hetkellä liian hidas yksityisen työnvälityksen tarpeeseen. Palvelualusta ei myöskään sovellu volyyminhakuihin eikä hakuja voi tallentaa, mikä tekee palvelualustan käyttämisestä kankeaa.

## Arviointi

Yksityisen työnvälityksen tarvitsemat tiedot eivät ole julkisuuslain nojalla salassa pidettäviä, kunhan niistä ei ilmene, onko henkilö työvoimapalveluiden asiakas. Parhaiten tämä toteutuu, jos henkilö ei ole tunnistettavissa julkaistun työnhakuprofiilin tietojen perusteella.

Yksityisen työnvälityksen tarvitsemat tiedot ovat pääasiassa samoja, jotka työnhakuprofiiliin voi nykyisin täyttää. Poikkeus tästä on puhelinnumero. Puhelinnumeroa ei profiilissa kysytä, koska työnhakuprofiiliin on tarkoitus olla anonyymi. Nykyisin henkilö on voinut täyttää haluamiaan tietoja avoimeen tekstikenttään. Järjestelmä kuitenkin huomauttaa vapaaseen kenttään syötettyjen tietojen vaikutuksesta yksityisyyden suojaan.

Nykyisin julkaistujen työnhakuprofiilien määrä on alle 10 prosenttia työnhakijoiden määrästä. Se, että julkaistulla profiililla voi täyttää kerran työnhakuvelvollisuutta, ei näytä olleen riittävä kannustin työnhakijoille työnhakuprofiilin julkaisemiseen ja julkisena pitämiseen.

Julkaistujen työnhakuprofiilien määrä olisi saatava merkittävästi suuremaksi, jotta niiden avulla parannettaisiin työn tekijöiden ja työmahdollisuuksien kohtaantoa, kuten niiden tarkoitus on, ja jotta ne toisivat niille alun perin arvioidut työllisyysvaikutukset. Työnhakijoiden kannustaminen työnhakuprofiilien julkaisemiseen työnhakuvelvollisuuden täyttämällä ei ole osoittautunut riittäväksi keinoksi nostaa julkaistujen työnhakuprofiilien määrää suhteessa työnhakijoiden määrään. Jotta julkaistujen työnhakuprofiilien määrä kasvaisi merkittävästi, lainsäädäntöä tulisi muuttaa siten, että lähtökohtana olisi työnhakuprofiilin laatiminen ja julkaiseminen kaikista työnhakijoista.

Nykyisin työnhakuprofiilien tarkastelu- ja hakumahdollisuus on säädetty vain työnantajille. Rajaus jättää sanamuotonsa perusteella näiden mahdollisuuksien ulkopuolelle sekä työväilytyörytymiset että palveluntuottajat. Myöskään työvoimaviranomaiset eivät voi tarkastella ja hakea työnhakuprofiileja.

Eduskunnan lausuman ja hallitusohjelmakirjauksen toteuttamiseksi ainakin työväilytyörytymisille olisi lisättävä profiilien tarkastelu- ja hakumahdollisuus. Osana valmistelua olisi vielä arvioitava tarkemmin, onko ylipäättään tarpeen rajata niiden toimijoiden joukkoa, jotka pääsevät selailemaan ja hakemaan työnhakuprofiileja, vai voitaisiinko tarkastelu ja hakumahdollisuus tarjota kaikille tunnistautuneille tahoille. Olennaista lienee, että profiileissa ei kysytä tietoja, joista henkilö olisi tunnistettavissa (työnhakijaksi), ja että profiileja voi perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaisesti hakea vain yksittäishakuina.

Julkisten työnhakuprofiilien määrän kasvu sekä työnhakuprofiilien haku- ja tarkastelumahdollisuuden avaaminen myös muille kuin työnantajille ovat edellytyksiä sille, että palvelualustalle rekisteröityneet yksityiset työväilytyörytymiset saisivat hallitusohjelman ja eduskunnan lausuman tavoitteiden mukaisesti tarpeelliset tiedot työnhakijoista työväilytystä varten.

Jos työnhakuprofiilien määrää saataisiin kasvatettua, palvelualustan ja siihen kuuluvien kohtaantotoiminnallisuuksien houkuttelevuus potentiaalisille työnantajille ja työväilytyörytymisille todennäköisesti kasvaisi. Tämä edistäisi palvelualustalle ja työnhakuprofiileille alun perin arvioidujen työllisyysvaikutusten toteutumista.

Työ- ja elinkeinoministeriö on 20.12.2023 päivätyllä kirjeellä (VN/36440/2023) suosittanut työ- ja elinkeinotoimistoja sekä kokeilualueen kuntia kertomaan työnhakijoille aktiivisesti palveluprosessin alusta lukien työnhakuprofiilien julkaisemisen hyödyistä ja mahdollisuuksista. Tätä kautta on pyritty viestinnällä lisäämään työnhakuprofiilien julkaisemista ja niiden tunnettuutta.

Lisäksi KEHA-keskus on lisännyt työhallinnon sisäistä ja ulkoista viestintää työnhakuprofiileista vuoden 2024 aikana. Viestinnällä on pyritty lisäämään työnhakuprofiilien tunnettuutta ja kannustamaan työnhakuprofiileiden laajempaan hyödyntämiseen sekä profiilien julkaisemiseen. Viestintä on suunnattu laajasti asiantuntijoille ja esihenkilöille sekä henkilö- ja yri-

tysasiakkaille. Työnhakuprofiilien tunnettuutta on myös lisätty sosiaaliseen mediaan suunnatulla kampanjalla, ja asiantuntijoille on järjestetty koulutuksia.

Työnhakuprofiilien tunnettuuden lisäämiseen tähtäävien toimien vaikutuksista työnhakuprofiilien julkaisemiseen ei vielä ole saatavissa luotettavaa tietoa. Ennakkoarvion mukaan toimet lisäävät jonkin verran profiilien laa-  
timista ja julkaisua, mutta eivät riittävästi työnantajien ja yksityisen työnvälityksen tarpeisiin ja työllisyysvaikutusten saavuttamiseksi.

### 3. Alustavia ehdotuksia

#### Palveluprosessin uudistaminen: Palveluprosessi perustuu asiakkaan palvelutarpeeseen

Valmistelussa on tarkasteltu työvoimapalveluiden palveluprosessin muuttamista kolmen vaihtoehdon kautta. Kaikki vaihtoehdot sisältävät jollakin tapaa nykyiseen palveluprosessiin kuuluvan työnhakuvelvollisuuden ja asiakastapaamiset.

Tässä ehdotettavassa vaihtoehdossa palveluprosessi perustuisi vahvasti asiakkaan palvelutarpeeseen, jonka työvoimapalveluiden asiantuntija arvioisi alkuhaastattelussa. Täydentävien työnhakukeskustelujen määrä sekä työnhakuvelvollisuuden laajuus määräytyisivät asiakkaan palvelutarpeen mukaisesti.

Alkuhaastattelu olisi järjestettävä viiden arkipäivän sisällä työnhaun alkamisesta ja sen yhteydessä tehtäisiin laaja palvelutarpeen arviointi, joka määrittäisi asiakkaiden palveluprosessin jatkon. Tämä vastaisi hallitusohjelmassa ilmaistua tavoitetta panostaa alkukartoitukseen. Palvelutarpeen arvioiminen on olennainen vaihe, jotta henkilölle voidaan tarjota hänelle sopivaa työtä ja palveluita.

Myös kolmen kuukauden välein järjestettävät työnhakukeskustelut säilyisivät. Kuten edellä on todettu, ne varmistavat, että työttömyyden jatkuessa jokaisen tilannetta tarkastellaan säännöllisesti ja palvelutarve arvioidaan tarvittaessa uudelleen.

Lainsäädännössä säädettäisiin mihin tietoihin palvelutarpeen arviointi voi perustua, sekä täydentävien työnhakukeskustelujen järjestämistä ja työnhakuvelvoitteen asettamista koskevan harkintavallan perusteista ja rajoista. Työvoimapalveluiden asiantuntija määrittäisi työnhakijan täydentävien työnhakukeskustelujen määrän ja työnhakuvelvoitteen näiden periaatteiden mukaisesti ja näissä rajoissa.

Vaihtoehdossa pyrittäisiin siihen, että itsenäiseen työnhakuun kykeneville ja nopeasti sen kautta todennäköisesti työllistyville työnhakuvelvollisuus asetettaisiin täytenä, mutta täydentävien työnhakukeskustelujen määrä voisi olla alhainen. Asiakkaille, jotka tarvitsevat runsaasti tukea työnhaunsa eikä työllistyminen itsenäisen työnhaun avulla olisi todennäköistä, täydentäviä työnhakukeskusteluja järjestettäisiin nykyistä vastaavasti ja työnhakuvelvollisuus asetettaisiin huomattavasti alennettuna tai jätettäisiin asettamatta kokonaan. Näiden tilanteiden väliin jäisi lukematon määrä erilaisia palvelupolkuja asiakkaan palvelutarpeen mukaisesti mää-  
räytyneenä. Sellainen tilanne olisi lainsäädännössä kuitenkin ehkäistävä, jossa sekä työnhakuvelvollisuus asetettaisiin huomattavasti alennettuna että täydentäviä työnhakukeskusteluja järjestettäisiin huomattavasti nykyistä edellytystä vähemmän.

Palvelutarpeeseen perustuvassa täydentävien työnhakukeskustelujen järjestämisessä korostuisi palvelutarpeen arvioinnissa käytettävissä olevien tietojen ja työkalujen merkitys. Edellä palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä kuvatusista datalähtöisestä asiakasryhmittelystä ja tulotiedoin rikastetusta työttömyyden pitkittymisen todennäköisyyden laskennasta voisi saada tähän tukea.

Palvelutarpeen arvioinnin ja työttömyyden pitkittymisen todennäköisyyden arvioinnin tueksi olisi kehitettävissä valtakunnallinen laskentatyökalu, joka hyödyntäisi tekoälyä. Työkalussa hyödynnettäisiin palvelutarpeen arvioinnin ja työttömyyden pitkittymistodennäköisyyden arvioinnin kannalta merkityksellisiä tietoja. Työkalun tarjoama arvio asiakkaan palvelutarpeesta ja työttömyyden pitkittymistodennäköisyydestä tukisi mutta ei sitoisi työvoimapalveluiden asiantuntijaa.

Vaihtoehto toteuttaisi hallitusohjelman tavoitteita palveluprosessin keventämisestä ja harkintavallan lisäämisestä sekä digitalisaation hyödyntämisestä palveluprosessissa. Se lisäisi huomattavasti työvoimaviranomaisen mahdollisuutta kohdentaa henkilöstöresursseja niihin asiakkaisiin, jotka tarvitsevat suurempaa tukea työnhakuunsa. Vaihtoehdon tarjoama kustannussäästö potentiaali olisi arvioitava osana valmistelua.

Vaihtoehto täyttäisi TEM:n selvityksissä ja VTV:n tarkastuksessa esiin nousseet kehitystarpeet ja vastaisi pitkälti tulevien työvoimaviranomaisen toiveisiin palveluprosessin muuttamisesta. Vaihtoehto täyttäisi siten myös eduskunnan lausumaan sisältyvän toimeksiannon ryhtyä toimenpiteisiin lainsäädännön tarkistamiseksi, jos selvitykset antavat siihen aihetta.

Vaihtoehdon heikkous on, että EU-rahoituksen saaminen asiakaspalveluprosessin uudistuksen perusteella voisi vaarantua, jos uudistus katsottaisiin kumoutuvan vaihtoehtoon sisältyvien muutosten johdosta. Asiaa olisi arvioitava tarkemmin osana valmistelua.

Harkintavallan lisäämisen johdosta palveluprosessin toimille olisi haastavaa arvioida työllisyysvaikutuksia. Tämä voisi näyttäytyä negatiivisina työllisyysvaikutusarvioina nykytilaan verrattuna.

## **Työvoimaviranomaisen työtarjousten velvoittavuuden lisääminen**

Työvoimaviranomaisen tekemien työtarjousten määrä on vähentynyt merkittävästi uuden asiakaspalvelumallin voimaantulon jälkeen, mutta työtarjoukset ovat kohdentuneet aiempaan verrattuna paremmin ja johtaneet suuremmalla todennäköisyydellä työllistymiseen. Lainsäädäntöä tulisi muuttaa siten, että työtarjoukset velvoittaisivat työttömyyden alusta lähtien, jotta ei menetettäisi työtarjousten työllisyysvaikutuspotentiaalia työnhakijaksi rekisteröitymistä seuraavien kuuden kuukauden aikana.

Työttömyysturvalakia muutettaisiin siten, että työvoimaviranomaisen tekemät työtarjoukset olisivat työnhakijaa työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä velvoittavia heti työnhakijan työnhakijaksi rekisteröitymistä lukien.

Työvoimaviranomaisen tekemien työtarjouksien velvoittavuuden lisääminen lisäisi työnhakijoiden velvoitteita työnhaun alkamisesta lukien. Työtarjouksien velvoittavuuden ulottaminen työnhakijoiden työnhaun alkuun

keventäisi työvoimaviranomaisten hallinnollista työtä, kun seurattavia määräaikoja ei tältä osin olisi. Työtarjousten velvoittavuuden laajentamisella arvioidaan olevan myönteisiä työllisyysvaikutuksia.

Työnhakijaa työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä velvoittavia työtarjouksia käytettäisiin myös ohjaamaan osa-aikaista työtä tekeviä koko-aikaiseen työhön. Jos kokoaikatyön hakemiseen velvoittaminen ei yksittäisessä tapauksessa ole tarkoituksenmukaista, työtarjouksia tehtäisiin myös muuhun osa-aikaiseen työhön.

Työttömyysturvalaissa säädettäisiin, että osa-aikatyötä tekevällä on pätevä syy kieltäytyä tarjotusta osa-aikaisesta työstä työhaastattelun jälkeen, jos olemassa olevan ja uuden osa-aikatyön työsopimusten mukainen työaika ylittäisi 40 tuntia viikossa tai työvuorojen yhteensovitus olisi ilmeisen mahdotonta. Tarkoitus on, että pyrittäisiin sopimaan sellaisesta työajasta, että kahden osa-aikaisen työn yhteensovittaminen onnistuu. Pätevä syy kieltäytyä tarjotusta työstä voisi olla käsillä vasta haastattelun jälkeen, jos tulos olisi se, että työaika ylittäisi 40 tuntia viikossa tai työvuorojen yhteensovitus olisi ilmeisen mahdotonta.

Osa-aikaisia koskevan muutoksen arvioidaan lisäävän työvoiman tarjontaa ja tehtyjä työtunteja. Valmistelussa olisi vielä tarkemmin arvioitava työtarjousten velvoittavuuden suhdetta ammattitaitosuojaan ja ammattitaitosuojan kehittämistä.

## **Työvoimaviranomaisen kirjallisesta muistutuksesta luopuminen**

Työvoimaviranomaisen kirjallisella muistutuksella on tarkoitus varmistaa, että työnhakija ymmärtää velvollisuutensa työnhakijana. Muistutuksesta aiheutuu kuitenkin arvioitua suuremmat kustannukset ja kirjallinen muistutus lisää työvoimaviranomaisten hallinnollista työtä niin lähettämisen kuin työnhakijoiden lisääntyneiden yhteydenottojen muodossa. Muistutuksella ei myöskään voida luotettavasti osoittaa olevan merkittävää vaikutusta työnhakijoiden myöhempiin muistutuksenalaisiin menettelyihin.

Edellä mainituista syistä järjestämisalakia tulisi muuttaa siten, että työvoimaviranomaisen velvollisuus muistuttaa työnhakijaa kirjallisesti työnhakijan menettelyn vaikutuksesta työllistymiseen ja mahdolliseen oikeuteen saada työttömyysetuutta poistettaiisiin.

Muistutuksen poistamisella säästettäisiin työvoimaviranomaisen resursseja, mutta ei kuitenkaan vaikutettaisi työnhakijoiden oikeuteen saada työvoimaviranomaiselta informointia työnhakijoiden oikeuksista ja velvollisuuksista. Muistutuksesta säästyvillä resursseilla voitaisiin tehostaa työnhakijoiden ennakkollista muistuttamista. Lisäksi muistutuksen kumoaminen olisi omiaan selkeyttämään lainsäädäntöä työnhakijoiden ja työvoimaviranomaisten näkökulmasta.

## **Työnhakijan työttömyysturva-asian ratkaiseminen automaattisesti**

Hallintolaki ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettu laki muodostavat kokonaisuuden, jolla turvataan julkisen hallinnon automaattiselle päätöksenteolle asetetut hallinnon lainalaisuutta, julkisuusperiaatetta ja hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvien hallinnon oikeusperiaatteita koskevat edellytykset sekä turvataan oikeusturvan ja virkamiesten virkavastuun asianmukainen toteutuminen.



Hallintolaki ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettu laki eivät koske osittain automaattisesti tehtyä päätöstä. Työttömyysturvalaissa säädettäisiin, että ratkaistaessa työnhakijan työttömyysturva-oikeuden työvoimapolitiittisia edellytyksiä osittain automaattisesti ja osittain työvoimaviranomaisen viranhaltijan toimesta ja annettaessa tällä tavoin muodostettu työvoimapolitiittinen lausunto, automaattisesti ratkaistuun osaan sovellettaisiin hallintolain ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain automaattista päätöksentekoa koskevia säännöksiä. Työvoimaviranomaisen viranhaltija ei tarkistaisi tai mitenkään muutenkaan puuttuisi automaattisesti ratkaistuun osaan. Kyse olisi nimenomaan etuuden maksamisen edellytysten ratkaisemisesta osittain automaattisesti, ei niin sanotusta avustavasta automatiikasta, jolla tarkoitetaan esimerkiksi automatisoitua tietojen kokoamista ja tuomista ratkaisua tekevän ihmisen käytettäväksi.

Tietojärjestelmämuutosten tekeminen on melko kallista, mutta tämän jälkeen puoliautomaattikalla olisi saatavissa hyötyä manuaalisen työn vähentymisenä. Tämä vähentää myös inhimillisten virheiden mahdollisuutta sekä virheistä johtuvaa hallinnollista työtä ja työnhakijalle aiheutuvaa haittaa. Lisäksi työnhakijan työttömyysturva-oikeuden mahdollisimman helppo ratkaiseminen vapauttaa palveluprosessissa aikaa työnvälitykseen ja palveluihin ohjaamiseen.

### **Velvollisuus hakea opiskelupaikkoja työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä**

Vaikka yleisenä tavoitteena on ohjata nuoria nimenomaan tutkinnon suorittamiseen, tutkintoon johtavaan koulutukseen hakeminen voi eri syistä estyä. Syrjäytymisen ehkäisemiseksi olisi tarpeen, että näitä nuoria ohjattaisiin opiskelemaan juuri heille soveltuvalla tavalla, ja samalla mahdollistettaisiin heidän pysymisensä ennen opintojen alkua ensisijaisen sosiaalietuuden (työttömyysturvan) saajina.

Työttömyysturvalakia muutettaisiin edellä mainitusta syystä siten, että koulutukseen hakuvelvollisuutta voisi täyttää muullakin opiskelupaikkojen hakemisella kuin tutkintotavoitteisia opiskelupaikkoja hakemalla. Osittain tämä on mahdollista jo nykyään, jos työnhakija täyttää hakuvelvollisuuden pääsäännöstä poikkeamiseen oikeuttavat edellytykset ja asiasta sovitaan työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa.

Lisäksi koulutukseen hakuvelvoitteen täyttämisen takarajaa elokuun ja syyskuun vaihteessa muutettaisiin siten, että hakuvelvollisuutta seurattaisiin ajallisesti monimuotoiset opintopolut paremmin huomioivalla tavalla.

Muun kuin tutkintotavoitteisen koulutuksen lisääminen hakuvaihtoehtoihin voi lisätä työttömyysturvamenoja (kun seuraamuksia ei enää asetettaisi yhtä paljon kuin nykyisin) ja tällaisten koulutuspaikkojen kysyntää. Toisaalta muutos voisi johtaa syrjäytymisen vähentymiseen ja tätä kautta vähentää julkiselle taloudelle aiheutuvia menoja ja lisätä julkiselle taloudelle tulevia verotuloja.

Valmistelu olisi tehtävä yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa.

### **Yksityisen työnvälityksen mahdollisuus saada tietoja työnhakijoista**

*Yleistä*

Valmistelussa on arvioitu, että oikeudellisesti kestävä ja käytännössä toteutuskelpoinen tapa mahdollistaa yksityiselle työnvälitykselle sen tarvitsemien tietojen saaminen työnhakijoista, on työnhakuprofiilit. Käytännössä tietojen saaminen edellyttäisi ensinnäkin, että niiden toimijoiden joukkoa laajennetaan laissa, jotka voivat tarkastella ja hakea työnhakuprofiileja. Lisäksi julkaistujen profiilien määrä olisi saatava lähelle työnhakijoiden määrää.

Kirjautuneet työnantajat ja työnvälitysyrietykset voisivat tehdä hakuja julkaistuista työnhakuprofiileista. Tätä kautta edellä mainitut saisivat työnhakijoista työnvälityksen kannalta tarpeelliset tiedot.

Tavoitteena on, että lähtökohtaisesti kaikista työnhakijoista julkaistaisiin profiili. Lisäksi työnhakuprofiilien tietojen tulisi olla riittäviä, jotta työnantajat ja työnvälitysyrietykset voivat niiden perusteella arvioida henkilöiden osaamista ja työtoiveita. Toteutustavan olisi täytettävä perustuslaista ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä johtuvat reunaehdot.

### *Toteutustapa*

Työnhakuprofiilien julkaisumäärän kasvattamiseen on valmistelussa tunnistettu kolme vaihtoehtoa, jotka eroavat toisistaan oikeudelliselta ja tekniseltä toteutukseltaan. Varteenotettavimpana vaihtoehtona valmistelussa on pidetty toteutustapaa, jossa profiilin laatimismahdollisuutta tarjottaisiin jo työnhakijaksi rekisteröitymisen yhteydessä. Jos henkilö ei laadi ja julkaise työnhakuprofiilia työnhakijaksi ilmoittautuessaan, laatimisesta ja julkaisemisesta sovittaisiin alkuhaastattelun yhteydessä työllistymissuunnitelmassa. Alla on kuvattu toteutustapaa tarkemmin.

Työnhakijaksi rekisteröityvälle henkilölle tarjottaisiin mahdollisuus laatia ja julkaista työnhakuprofiili työnhakijaksi rekisteröitymisen yhteydessä. Työnhakijaksi voisi rekisteröityä myös ilman, että laatisi tai julkaisisi rekisteröitymisen yhteydessä työnhakuprofiilia. Työnhakijaksi rekisteröityvä henkilö voisi siis vapaasti joko hylätä mahdollisuuden työnhakuprofiilin laatimiseen ja julkaisemiseen rekisteröitymisen yhteydessä tai laatia ja julkaista profiilin.

Kaikille työnhakijoille tarjottaisiin siis mahdollisuus heti työnhaun alussa laatia ja julkaista työnhakuprofiili ja näin lisättäisiin profiilin tunnettuutta ja julkaistuja profiileja. Vaiheen yhteydessä myös kerrottaisiin työnhakijaksi rekisteröityvälle mitä työnhakuprofiilin laatiminen ja julkaiseminen tai sen hylkääminen tarkoittaisi ja mitä oikeuksia ja velvollisuuksia profiiliin julkaisemiseen liittyisi.

Työvoimaviranomainen tarkistaisi alkuhaastattelun yhteydessä työnhakijan työnhakuprofiilin tilan. Jos profiili olisi julkaistu työnhakijaksi rekisteröitymisen yhteydessä, palveluprosessi jatkuisi normaalisti. Jos profiilia ei olisi julkaistu työnhakijaksi rekisteröitymisen yhteydessä, työnhakuprofiilin julkaisemisesta sovittaisiin työllistymissuunnitelmassa ja julkaisemiselle asetettaisiin määräaika. Jos työnhakija ei julkaisisi työnhakuprofiilia määräaikaan mennessä, olisi menettely työttömyysturvain mukaisen seuraamusjärjestelmän alainen, ellei työnhakijalla olisi pätevää syytä julkaisematta jättämiselle. Työnhakija voitaisiin siis velvoittaa julkaisemaan työnhakuprofiili työttömyysetuuden menetyksen uhalla.

Julkaisemisveloitteen piiriin kuuluisivat tiedot, joita työnhakuprofiilissa kysytään, eli tiedot henkilön koulutuksesta, työkokemuksesta, muusta

osaamisesta ja työtoiveista. Tietoja, joista henkilö voidaan tunnistaa, ei edellytettäisi julkaistavaksi työttömyysetuuden menetyksen uhalla. Työnhakija voisi kuitenkin julkaista profiilissa vapaaehtoisesti myös muita tietoja, jolloin julkaiseminen perustuisi työnhakijan vapaaehtoisuuteen. Tarkoitus siis olisi edelleen, että työnhakuprofiilit olisivat anonyymeja ja sisältäisivät vain julkisia henkilötietoja.

Kaikki työnhakijat eivät välttämättä voi itsenäisesti julkaista työnhakuprofiilia. Työvoimaviranomainen voisi myös julkaista työnhakuprofiilin yhdessä työnhakijan kanssa ja avustaa työnhakijoita profiilien julkaisemisessa ja päivittämisessä palveluprosessin yhteydessä heti alkuhaastattelusta lukien.

Alustavan arvion mukaan toteutuksen edellyttämät tietojärjestelmämuutokset olisivat kohtuullisia. Työnhakuprofiilin laatimismahdollisuuden linkittäminen työnhakijaksi rekisteröitymisen yhteyteen ei olisi suuri muutos. Se, että työvoimaviranomainen voisi tarkistaa onko työnhakuprofiili laadittu, olisi hieman suurempi muutos tietojärjestelmään, sillä nykyisin tämä ei ole mahdollista. Suunnitelmaan velvoittavan tehtävän lisääminen edellyttäisi vain vähäistä tietojärjestelmän muuttamista.

## 4. Muut toteuttamisvaihtoehdot

### Palveluprosessin uudistaminen

#### Yleistä

Valmistelussa on tarkasteltu kahta muuta työvoimapalveluiden palveluprosessin uudistamisen vaihtoehtoa. Nämäkin vaihtoehdot sisältävät jollakin tapaa nykyiseen palveluprosessiin kuuluvan työnhakuvelvollisuuden ja asiakastapaamiset.

Ensimmäisessä vaihtoehdossa palveluprosessiin ei tehtäisi muutoksia lainkaan, vaan sen toimeenpanoa tehostettaisiin. Vaihtoehto on tarkastelussa mukana vertailun vuoksi.

#### Vaihtoehto 0: Tehostetaan palveluprosessin toimeenpanoa

Tässä vaihtoehdossa palveluprosessiin ei tehtäisi muutoksia, vaan lainsäädäntö säilytettäisiin ennallaan. Sen sijaan palveluprosessin toimeenpanoa tehostettaisiin, jotta haastattelujen määrässä ja työnhakuvelvoitteen asettamisessa päästäisiin hallituksen esityksessä arvioidulle tasolle. Tällä pyrittäisiin turvaamaan mallille arvioitujen työllisyysvaikutusten toteutuminen.

Vaihtoehdon etuna arvioitujen työllisyysvaikutusten lisäksi olisi, että EU-rahoituksen saaminen ei vaarantuisi nykyisestä. Lisäksi toimeenpanossa ei olisi tarvetta perehtyä uuteen sääntelyyn.

Vaihtoehdon heikkous on, ettei se toteuta hallitusohjelman kirjausta työvoimapalveluiden palveluprosessin keventämisestä ja harkintavallan lisäämisestä. Voidaan myös katsoa, ettei se täyttäisi eduskunnan lausunmaa siltä osin kuin eduskunta on edellyttänyt hallitusta ryhtymään toimenpiteisiin lainsäädännön muuttamiseksi, jos työvoimapalveluiden palveluprosessin toimivuutta koskevat selvitykset antavat siihen aiheutta. Selvityksissä esiin nousseita muutostarpeita tai muita epäkohtia on kuvattu

edellä. Vaihtoehto ei toteuta myöskään työvoimapalveluiden palveluprosessia koskevaa kehysriihen 2024 linjausta kuntien taloudellista tilannetta helpottavasta norminpurkamisesta.

Kunnat tulevina työvoimaviranomaisena ovat tuoneet vahvasti esiin toiveensa palveluprosessisääntelyn keventämisestä. Tätä näkemystä on välitetty muun muassa valtiovarainministeriölle kuntia koskevien normien purkuhankkeessa sekä suurimpien kaupunkien strategisen yhteistyöallianssin kautta. Tämä vaihtoehto ei vastaisi näihin toiveisiin.

Toimeenpanon tehostaminen olisi todennäköisesti vaikeaa ilman henkilöresurssien lisäämistä. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön mahdollisuus ohjata työvoimapalveluiden toimintaa heikkenee olennaisesti työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtyessä ministeriön hallinnonalan toimijoilta kuntapohjaisille työvoimaviranomaisille.

#### Vaihtoehto 1: Kevennetään palveluprosessia tiettyjen asiakasryhmien osalta

Tässä vaihtoehdossa nykyiset pääsäännöt täydentävien työnhakukeskustelujen järjestämisestä ja työnhakuvelvollisuuden asettamisesta ja määrästä säilyisivät ennallaan, mutta niihin tehtäisiin muutoksia tiettyjen asiakasryhmien osalta. Muutokset kohdistettaisiin tehtyjen selvitysten perusteella ongelmallisimpiin seikkoihin. Käytännössä tämä tarkoittaisi uusien poikkeusten lisäämistä pääsääntöihin.

TEM:n selvityksen perusteella nykyinen asiakasprosessi toimii heikoiten mm. omaehtoisissa opinnoissa oleville, työssä oleville, työllistetyille sekä maahanmuuttajataustaisille työnhakijoille. Edellä mainittujen asiakasryhmien kohdalla sekä työnhakuvelvollisuus että asiakastapaamiset ovat ongelmallisia toteuttaa. Tässä vaihtoehdossa täydentävien työnhakukeskustelujen määrää voitaisiin vähentää ja työnhakuvelvollisuuden asettamista alentaa näiden asiakasryhmien kohdalla.

Vaihtoehdon etuna on, että se toteuttaisi eduskunnan lausumassa olevaa toimeksiantoa tarkistaa lainsäädäntöä tarvittaessa selvitysten havaintojen perusteella. Se toteuttaisi jossain määrin myös hallituksen tavoitetta keventää palveluprosessia ja lisätä harkintavaltaa. Se lisäisi jossain määrin mahdollisuutta kohdentaa henkilöstöresursseja niihin asiakkaisiin, jotka tarvitsevat suurempaa tukea työnhakuunsa, etenkin työttömille.

Vaihtoehdon etuna on, että koska muutokset olisivat rajattuja, myös negatiivinen vaikutus arvioitua työllisyysvaikutukseen jäisi rajatuksi tai sitä ei juuri olisi. EU-rahoituksen vaarantuminen olisi myös epätodennäköistä, kun palveluprosessin pää rakenne säilyisi ennallaan.

Vaihtoehto vastaisi kuitenkin vain osittain hallitusohjelman tavoitteisiin. Sen ei voida katsoa vastaavan tulevien työvoimaviranomaisten toiveisiin palveluprosessisääntelyn keventämisestä. Vaihtoehto ei todennäköisesti toteuta riittävässä määrin työvoimapalveluiden palveluprosessia koskevaa kehysriihen 2024 linjausta kuntien taloudellista tilannetta helpottavasta norminpurkamisesta. Vaihtoehdossa lainsäädännöstä tulisi nykyistä vaikeaselkoisempaa, kun pykäliin lisättäisiin uusia asiakasryhmäkohtaisia poikkeuksia pääsäännöistä.

#### **Yksityisen työnvälityksen mahdollisuus saada tietoja työnhakijoista**

Yleistä

Valmistelussa on tarkasteltu kahta muuta tapaa lisätä työnhakuprofiilien laatimista ja julkaisemista lainsäädännön avulla. Vaihtoehtoissakin tavoitteena on, että lähtökohtaisesti kaikista työnhakijoista julkaistaisiin profiili ja tätä kautta kirjautuneet työnantajat ja työnvälitysyrietykset saisivat työnhakijoista työnvälityksen kannalta tarpeelliset tiedot.

#### Vaihtoehto A

Tässä vaihtoehdossa työnhakijaksi rekisteröiminen edellyttäisi, että työnhakija laatisi ja julkaisisi työnhakuprofiilin. Järjestämislain 27 §:n 2 momentissa säädetään työnhakijaksi rekisteröitymisen edellytyksistä. Profiilin laatiminen ja julkaisu lisättäisiin näihin edellytyksiin. Henkilön pitäisi siis laatia ja julkaista työnhakuprofiili, jotta hänet voidaan rekisteröidä työnhakijaksi.

Vaihtoehdossa on tunnistettu useita ongelmia. Ensinnäkin vaihtoehto voisi hankaloittaa kohtuuttomasti työnhakijaksi ilmoittautumista. Tämä koskisi ainakin henkilöitä, jotka eivät voi tunnistautua sähköisesti tai joiden tietotekniset valmiudet ovat heikot. Myös eduskunnan työelämä ja tasa-arvovaliokunta on nimenomaisesti todennut, ettei työnhakuprofiilin laatiminen saa olla edellytys työnhaun käynnistymiselle tai TE-palveluissa asioimiselle (TyVM 3/2022 vp).

Toiseksi kaikki eivät ilmoittaudu työnhakijoiksi verkkopalvelussa. Esimerkiksi vuonna 2023 noin viidesosa työnhaun aloituksista tehtiin muutoin kuin verkkopalvelussa. Näin ollen osalle työnhakijoista ei muodostuisi työnhakuprofiilia työnhaun aloituksen yhteydessä.

Vaihtoehdon edellä kuvatuista ongelmista johtuen sitä ei pidetä vartenotettavana jatkokehittäväksi.

#### Vaihtoehto B

Tässä toteutusvaihtoehdossa työnhakijasta muodostettaisiin ja julkaistaisiin työnhakuprofiili automaattisesti työnhakijaksi rekisteröimisen yhteydessä. Vaihtoehdossa työnhakuprofiili siis muodostuisi kaikista työnhakijoiksi rekisteröityneistä henkilöistä automaattisesti ja henkilö voisi myöhemmin täydentää profiiliaan.

Työnhakijaksi rekisteröitymisen edellytyksenä henkilön tulee nykyisin antaa työllistymisen ja julkisten työvoimapalvelujen tarjoamisen kannalta tarpeelliset tiedot työkokemuksestaan, koulutuksestaan ja muusta osaamisestaan, työkyvystään sekä ilmoittaa osoitteensa ja muut yhteystietonsa työvoimaviranomaiselle. Henkilön työnhakijaksi rekisteröimisen yhteydessä antamat tiedot ovat siis jokseenkin samoja tietoja, kuin mitä työnhakuprofilissa kysytään.

Työnhakijaksi rekisteröitymisen yhteydessä annettavat tiedot menevät nykyisin eri tietovarantoon kuin mihin työnhakuprofiileihin syötetyt tiedot menevät. Tältä osin edellytettäisiin, että erilliset tietovarannot keskustelisivat työnhakuprofilissa tarvittavien tietojen osalta keskenään. Lisäksi toisen tietovarannon tulisi osata suodattaa työnhakuprofiilin kannalta tarpeettomat ja arkaluonteiset tiedot ulos muodostettavasta työnhakuprofiilista. Kokonaisuuteen liittyy tältä osin suuri riski siitä, että henkilötietojen suoja vaarantuu. Vaihtoehto vaatisi merkittäviä tietojärjestelmämuutoksia. Edellä mainituista syistä vaihtoehtoa ei ehdoteta jatkokehittäväksi.

## 5. Valmisteluaikataulu

Tästä arviomuistiosta kerätään sidosryhmien palautetta 17.5.2024 asti. Tämän jälkeen perusvalmistelu jatkuu. Hallituksen esitysluonnoksesta on tarkoitus järjestää kirjallinen lausuntokierros tammi-maaliskuussa 2025.

Hallituksen esitys tässä muistiossa kuvatusta kokonaisuudesta on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2025.

Lainsäädäntö voisi tulla voimaan aikaisintaan 1.1.2026. Voimaantuloaikataulu täsmentyy valmistelun kuluessa, ja siihen vaikuttaa tietojärjestelmämuutosten toteuttaminen.