

Asia: VN/28640/2020-TEM-1

Luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

- **Yleinen palaute esitysluonnoksesta**

Pohjois-Pohjanmaan TE-toimiston lausunto hallituksen esitysluonnokseen liittyen työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 9 luvun 5§:n ja 14 luvun, työttömyysturvalain 2 A luvun 13 A §:n ja työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain 9 §:n muuttamisesta

Työ- ja elinkeinoministeriö pyytää asiantuntijalausuntoa liittyen hallitukseen esityksen luonnokseen, jossa esitetään muutettavaksi työllisyyden edistäminen kuntakokeilusta annettua lakia, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia, työttömyysturvalakia sekä työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annettua lakia. Hallituksen esitys muodostaa kokonaisuuden, joka sisältää työ- ja elinkeinotoimiston toimivaltaan kuuluvien asioiden siirtämisen kuntakokeilun toteutettavaksi asiakaspalvelun sujuvoittamiseksi ja työttömyysturva-asioiden viivytyksettömään käsittelyn turvaamiseksi.

Työttömyysturvatehtävien laajempi siirto

Hallituksen esityksen asiasisällön tarpeellisuus pohjautuu eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietintöön (TyVM 16/2020 vp- HE 87/2020

vp, HE 114/2020 vp). Valiokunta on todennut, että työttömyysturvatehtäviä on tarpeen siirtää kokeilukunnille ehdotettua laajemmin, että tarpeetonta edestakaista ilmoittelua kuntakokeilun kunnan ja työ- ja elinkeinotoimiston välillä vähennetään ja työvoimapoliittisten lausuntojen antamisen prosessia yksinkertaistetaan.

Työttömyysturvalain muutosesityksessä ehdotetaan lisättäväksi kokeilualueiden kunnille työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoon liittyviä tehtäviä. Ehdotetut lausuntotehtävät koskevat sellaisia työvoimapolitiittisia lausuntoja, joihin ei liity harkintaa tai joihin liittyy vain vähäistä harkintaa, ja joita annetaan nykyisin pääosin työ- ja elinkeinotoimiston muun asiakaspalvelun yhteydessä.

Tällaiset lausunnot koskevat keskeisesti työnhaun voimassaoloa sekä työnhakijan työttömyyden alkamista tai päättymistä.

Laki työllisyyden edistämisen kuntakokeilun muuttamisesta 12 a §:ssä esitetään, että kokeilualueen kunta antaa työttömyysturvalain 1 luvun 4 §:n 3 momentissa tarkoitetun työvoimapolitiittisen lausunnon:

1) työttömyysturvalain 2 luvun 1 §:ssä, 2 §:ssä ja 4 §:n 1 momentissa sekä 13 §:n 4 momentissa säädetystä etuuden saamisen yleisistä työvoimapolitiittisista edellytyksistä;

Työttömyysturvalain 2 luvun 1 §:n 2 momentissa säädetään yleisistä työvoimapolitiittisista edellytyksistä, joiden mukaan henkilöä pidetään työttömänä.

Pääsääntöisesti tämän edellytyksen toteamiseen voidaan katsoa sisältyvän vain vähäistä harkintaa.

Huomautuksena/korjauksena esityksen perusteluiden sivulla 23 kerrottuun, työttömänä pidetään henkilöä, jonka työsuhde on osa-aikainen, vaikka osa-aikaisuus perustu työntekijän aloitteesta tapahtuneeseen työajan lyhentämiseen.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan TE-toimisto tehtäviin kuuluu ratkaista, onko työnhakija työtön, ts. onko kyseessä oleva työsuhde osa-aikainen. Jos työ on osa-aikaista ja muut työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittiset edellytykset täyttyvät, TE-toimisto antaa työttömyysetuuden maksajalle työttömyysetuuden maksamisen sallivan työvoimapolitiittisen lausunnon. Näin on myös siinä tilanteessa, että työn osa-aikaisuus perustuu työntekijän aloitteesta tapahtuneeseen työajan lyhentämiseen. Tässä tilanteessa TE-toimiston antaman lausunnon perusteluihin merkitään, että työn osa-aikaisuudessa kyse on työnantajan ja työntekijän välisestä sopimuksesta tai työntekijän aloitteesta tapahtuneesta osa-aikaistamisesta. Tässä tilanteessa työttömyysetuuden maksaja ratkaisee, tuleeko työttömyysetuus jättää maksamatta TTL 4 luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella.

Muu kuin työsuhhteessa tehty työ / TTL 2 luku 4 §

TTL 2 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan työnhakija voi tehdä palkatonta tavanomaista yleishyödyllistä vapaaehtoistyötä tai talkootyötä menettämättä oikeuttaan työttömyysetuuteen. Esityksen mukaan kokeilualueen kunta antaa tässä tilanteessa työvoimapoliittisen lausunnon.

TTL 2 luvun 4 §:n 2 momentin mukaan työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, jos hän palkatta työskentelee yrityksessä tai sellaisissa tehtävissä, jotka yleisesti tehdään työsuhteessa tai yritystoimintana. Esityksen mukaan TE-toimisto antaa jatkossakin tässä tilanteessa työvoimapoliittisen lausunnon.

Yksittäistapauksessa ko. pykälän soveltamiseen voi liittyä enemmän kuin vähäistä harkintaa. Henkilö on voinut olla aiemmin vapaaehtoistyötä järjestävän tahon palveluksessa työsuhteessa ja nyt hän ilmoittaa aloittavansa palkattoman vapaaehtoistyön samalla taholla. Asiassa tulee selvittää, onko kyse siitä tilanteesta, että henkilö siirtyy tekemään samoja tai samankaltaisia tehtäviä palkattomana vapaaehtoistyönä. Tällöin kyseessä olevia tehtäviä pidettäisiin yleisesti työsuhteessa tehtävinä. Lisäksi kyseeseen voi tulla tilanne, että vaikka henkilö itse ei olisi aiemmin ollut vapaaehtois- tai talkootyön järjestäjän palveluksessa, niin asiassa tulee selvittää, onko ko. järjestäjän palveluksessa ollut jatkuvasti ja säännöllisesti työsuhteessa olevia työntekijöitä samoissa tehtävissä, joita on tarkoitus tehdä myös talkoo- ja vapaaehtoistyönä. Tällöinkin kyseessä olevia tehtäviä pidettäisiin yleisesti työsuhteessa tehtävinä.

Laki työllisyyden edistämisen kuntakokeilun muuttamisesta 12 a §:ssä esitetään, että kokeilualueen kunta antaa työttömyysturvalain 1 luvun 4 §:n 3 momentissa tarkoitetun työvoimapoliittisen lausunnon:

2) työttömyysturvalain 2 luvun 5 a ja 10 a §:n soveltamisesta ja niissä tarkoitetuista työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä;

Alkava yritystoiminta / TTL 2 luku 5 a §

Yksittäistapauksessa TTL 2 luvun 5 a §:n soveltamiseen voi liittyä enemmän kuin vähäistä harkintaa. Yritystoiminnan alkamisajankohta ratkaistaan TTL 2 luvun 5 §:n 3 momentin perusteella. Yritystoiminnan aloittamisajankohdan määrittämiseen on katsottu liittyvän enemmän kuin vähäistä harkintaa. Lisäksi henkilöllä on voinut olla jo aiemmin muuta yritystoimintaa. Tässä tapauksessa asiassa tulee selvittää myös se seikka, että henkilön mahdollisesti aiemmin harjoittama yritystoiminta on päätynyt TTL:ssä säädetyllä tavalla.

TE-toimistoissa voi olla erilaisia työnjaollisia käytäntöjä, esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaan TE-toimistossa OY1 lausunnot on annettu työttömyysturvan asiantuntijan toimesta, eikä peruskäsittelyssä mm. edellä kerrottujen seikkojen johdosta. Asiakkaiden asioiden käsittely työttömyysturva-asioissa tulisi näin ollen olemaan eri TE-toimistoissa ja eri kuntakokeiluissa erilaista.

Onko mahdollista, että hallituksen esityksessä esitetty toimintapa asettaa asiakkaat epätasa-arvoiseen asemaan?

Lyhytkestoiset opinnot / TTL 2 luku 10 a §

Yksittäistapauksessa TTL 2 luvun 10 a §:n soveltamiseen voi liittyä enemmän kuin vähäistä harkintaa. Tämä liittyy mm. opintojen kestoja, enintään 6kk, opintojen jaksottamista sekä samaa opintokokonaisuutta koskevien edellytysten selvittämiseen. Lisäksi selvitettäväksi voi tulla aiemmin harjoitettujen opintojen vaikutus ko. pykälän soveltamiseen. Lisäksi jos henkilö aloittaa lyhytkestoiset opinnot aiemmin sivutoimiseksi katsottujen opintojen aikana, olisi lyhytkestoisilla opinnoilla vaikutusta aiempiin sivutoimisiin opintoihin ja niiden pää- ja sivutoimisuus yhdessä lyhytkestoisten opintojen kanssa tulee selvittää.

Asiakkaiden palvelun kokonaisuus huomioiden työttömyysturvatehtävien laajempi siirto kuntakokeilun kunnalle on tarkoituksenmukainen ja tarpeellinen, joka näkyy asiakkaan palveluprosessien selkeytenä ja työttömyysturva-asioiden viivyttyksettömänä käsittelynä. Toisaalta riskinä on, että menettelytavat tulevat olemaan erilaisia ja voivat siten vaarantaa tasapuolisen asioiden käsittelyn.

Asiakkuuden siirtäminen kokeilun aikana

Hallituksen esitys sisältää myös esityksen mahdollisuudesta siirtää asiakas kuntakokeilun aikana toisen kokeilukunnan tai työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaaksi asiakkaan kielellisten oikeuksien turvaamiseksi, asiakkaan kannalta epätarkoituksenmukaisen asiakassuhteen välttämiseksi tai muuta perustellusta syystä.

Asiakkaan olosuhteissa voi tapahtua muutoksia, joka ei mahdollista asiakkaan tosiallista kotikunnan palveluiden käyttämistä syystä tai toisesta. Hallituksen esityksen mukaisesti asiakkaan siirto edellyttäisi asiakkaan pyyntöä ja että siirtäminen olisi tarpeen asiakkaan kielellisten oikeuksien turvaamiseksi, asiakkaan kannalta epätarkoituksenmukaisten asiakassuhteiden välttämiseksi tai muusta perustellusta syystä ja että siirtäminen ei vaaranna asiakkaan mahdollisuutta saada palvelutarpeen mukaisia palveluja.

Hallituksen esitys sisältää asiakkaan palveluprosessin ja kuvauksen, kuinka asiakkaan tulee toimia asiakkuuden siirtoon liittyvässä asiassa ja kenelle pyyntö tulee toimittaa. Hallituksen esityksen mukaan asiakas voitaisiin siirtää myös toisen kokeilukunnan asiakkaaksi, mikäli kohdekuunta suostuu siirtoon. Mikäli toisen kokeilun kohdekuunta ei suostu asiakkaan esittämään asiakassuhteeseen voi asiakas valita työ- ja elinkeinotoimiston, jossa hän asioi jatkossa.

Nämä muutosesitykset ovat selkeitä asiakkaan palvelutarpeen mukaisen palvelun saatavuuden turvaamiseksi ja palvelun tuottamisen sujuvuuden näkökulmasta asiaa katsottaessa. Edellytykset asiakkuuden siirrolle vastaisivat niitä edellytyksiä, joiden vallitessa asiakas voidaan alun perin jättää siirtämättä kokeilualueen kunnan asiakkaaksi. Nyt ehdotettu säännös mahdollistaa asiakkaan tilanteen muuttumisen huomioimisen kokeilun aikana.

Muutoksenhaku harkinnanvaraista kulukorvausta koskevasta päätöksestä

HE:ssä oleva esitys vaikuttaa perustellulta ja tarkoituksenmukaiselta.

Kommentit työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain muutosehdotuksista

Hallituksen esitys sisältää muutosesityksen TYPPI-rekisterin käyttöoikeuksien sääntelyyn. Esitetyt muutokset tukevat viranomaisten palveluiden yhteensovittamista ja näin mahdollistavat TYP-laissa tarkoitettun työllistymistä edistävän palvelun tarjoamisen työttömille.

Käyttöoikeuksien ulottaminen kuntayhtymän palvelussa oleville mahdollistaa sosiaali- ja terveystieteiden osalta asiakastiedot ajan tasaisuuden sekä parantaa tiedonkulkua. Hallituksen esitys sisältää ehdotuksen, että TYPPI-rekisterin käyttöoikeus voitaisiin myöntää viranomaiseen työsuhteessa olevalle henkilölle, joka hoitaa kyseessä olevassa laissa säädettyjä tehtäviä. Esityksen mukaan enää ei edellytetäisi, että henkilö on virkasuhteessa viranomaiseen.

Säädöksen muutosesityksen mukaan työ- ja elinkeinotoimiston, kunnan, kuntayhtymän tai Kansaneläkelaitoksen palveluksessa oleva henkilö, jolle on haettu sekä myönnetty käyttöoikeus TYPPI-rekisteriin saisi voimassa olevaa säännöstä vastaavasti salassapitosäännösten estämättä hakea ja käyttää asiakasrekisteriin tallennettuja tietoja, jos se on tarpeen asiakaspalvelun järjestämiseksi.

TE-toimisto näkee esitetyn tarkoituksenmukaiseksi, edellyttäen että tietosuojasetuksen säädökset antavat asiakkaalle mahdollisuuden saada tiedon tarvittaessa, kenen käytettävissä yksilöt tiedot ovat olleet.

Virkasuhteita käytetään julkisella sektorilla tehtävissä, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä, eli tehtävissä, joissa voidaan päättää lainvoimaisesti ja yksipuolisesti yksityisen henkilön, yrityksen tai järjestön oikeusasemaa koskevista asioista. Suurimmat erot virkasuhteen ja työsuhteen välillä ovat virkamiehen virkavastuu sekä virkamiehen laajat velvollisuudet. Virkasuhteessa virkamiehelle kuuluu virkavastuu, jonka mukaan virkamiehen tulee vastata virassa tekemistään toimista ja ottaa vastaan

niiden seuraamukset. Virkamiehen tai viranhaltijan vastuu on siis työntekijän vastuuta laajempi. Virkavastuu voi konkretisoitua vahingonkorvausvastuuna, rikosoikeudellisena vastuuna tai kurinpidollisena vastuuna.

Työsuhteessa työntekijä vastaa virheistään suhteessa suoraan työnantajaan, mutta työntekijän kolmannelle osapuolelle aiheuttamat vahingot korvaa työnantaja. Työntekijä ei siten ole suoraan korvausvelvollinen kolmannelle osapuolelle. Keskeisin ero virka- ja työsuhteen välillä on palvelussuhteen oikeudellinen luonne. Virkasuhde on julkisoikeudellinen palvelussuhde, jota koskevat päätökset ovat kuntalain mukaisia valituskelpoisia hallintopäätöksiä. Työsuhde on yksityisoikeudellinen sopimussuhde, jonka lainmukaisuutta ja tulkintaa koskevat erimielisyydet käsitellään käräjäoikeudessa.

Johtajan poissa ollessa

Palvelujohtaja

Pirjo A Juntunen

Palvelujohtaja

Tarja Jokimäki

1) Työttömyysturvatehtävien laajempi siirto

-

2) Asiakkuuden siirtäminen kokeilun aikana

-

3) Muut muutokset

-

- **Kommentit julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muutosehdotuksista (2. lakiehdotus)**

-

- **Kommentit työttömyysturvalain muutosehdotuksesta (3. lakiehdotus)**

-

- **Kommentit työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain muutosehdotuksista (4. lakiehdotus)**

-

Komulainen Tuomas
Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto