

VALTIONEUVOSTON ASETUS ELINKEINO-, LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖKESKUKSISTA ANNETUN VALTIONEUVOSTON ASETUKSEN MUUTTAMISESTA

1 Tausta

Hallitus on antanut eduskunnalle hallituksen esityksen HE XX/2021 vp. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 15 §:ä muutettaisiin siten, että sen 2 momentissa säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta. Ehdotetun 2 momentin perusteella työ- ja elinkeinotoimiston tehtävien hoitamisesta useamman kuin yhden työ- ja elinkeinotoimiston toimialueella voitaisiin säätää valtioneuvoston asetuksella, kun tehtävät koskevat työttömyysturvalain (1290/2002) 1 luvun 4 §:n 3 momentissa tarkoitetun työvoimapolitiittisen lausunnon antamista eräistä työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 4 luvun 10 §:ssä ja 5 luvun 5 §:ssä tarkoitettua keskeyttämisestä päättämistä. Lisäksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin tehtäisiin teknisluonteinen muutos.

Eduskunta on hyväksynyt esitetyt muutokset (EV XX/2021 vp). Tasavallan presidentti on vahvistanut lait x päivänä x kuuta 2021. Muutokset tulevat voimaan 1 päivänä syyskuuta 2021.

Asetukseen lisättäisiin uusi 16 a §. Pykälässä säädettäisiin niistä työvoimapolitiittisen lausunnon antamista koskevista tehtävistä, jotka Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto hoitaisi kaikkien työ- ja elinkeinotoimistojen toimialueilla. Lisäksi Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto päättäisi valmennuksen, kokeilun ja työvoimakoulutuksen keskeyttämisestä kaikkien työ- ja elinkeinotoimistojen toimialueilla.

Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistolla on keskitettävien asioiden vahva osaaminen sekä toimivat vakiintuneet toimintaprosessit ja –käytännöt. Lisäksi Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistolla on kyky ja valmius johtaa suuren yksikön toimintaa.

2 Nykytila ja sen arviointi

Työ- ja elinkeinotoimisto ratkaisee toimialueellaan työnhakijan työttömyysturva-oikeutta koskevat edellytykset ja antaa niitä koskevan työvoimapolitiittisen lausunnon Kansaneläkelaitokselle tai työttömyyskassalle. Työvoimapolitiittinen lausunto annetaan työttömyysetuuden saamisen yleisistä työvoimapolitiittisista edellytyksistä, työvoimapolitiittisesti moitittavasta menettelystä ja eräistä työllistymistä edistävien palveluiden ajalta maksettavan etuuden edellytyksistä. Lisäksi työvoimapolitiittinen lausunto annetaan työttömyysetuudella tuettuun työnhakijan omaehtoiseen opiskeluun liittyvistä edellytyksistä.

Työvoimapolitiittisia lausuntoja nuorten velvollisuudesta hakea opiskelupaikkaa työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä, työnhakijan opintojen, muusta kuin työsuhteesta tehdystä työstä, yritystoinnin ja oman työn vaikutuksesta oikeuteen saada työttömyysetuutta sekä työvoimapolitiittisesti arvioituna moitittavan menettelyn vaikutuksesta oikeuteen saada työttömyysetuutta annetaan tyypillisesti muusta asiakaspalvelusta erillisissä työttömyysturvayksiköissä. Työ- ja elinkeinotoimistojen asiakastietojärjestelmän tietojen mukaan vuonna 2019 tällaisia lausuntoja annettiin arviolta noin 296 000 lausuntoa, ja niiden antamiseen käytetty työaika työ- ja elinkeinotoimistoissa vastasi noin 60 henkilötyövuotta. Näiden lausuntojen antamiseen liittyy usein huomattavaa harkintaa koskien esimerkiksi työnhakijan menettelyn mahdollista moitittavuutta.

Eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on ratkaistu useita kanteluita, jotka ovat koskeneet työvoimapolitiittisen lausunnon antamisen viivästymistä. Useissa ratkaisuissa on todettu, että työvoimapolitiittisen lausunnon antaminen oli kestänyt yli säädetyä määräajan. Työ- ja elinkeinotoi-

mistot ovat vedonneet kantelujen johdosta antamissaan selvityksissä usein henkilöstövaihdoksiin ja muiden tehtävien aiheuttamiin ruuhkiin, mitä vakiintuneen laillisuusvalvontakäytännön mukaan ei ole pidetty hyväksyttävänä syynä lakisääteisten enimmäiskäsittelyaikojen ylittämiseen. Ratkaisuihin on korostettu, että työ- ja elinkeinotoimistojen tulee varautua ennakolta asioihin, jotka voivat vaikuttaa työttömyysetuus-asoiden käsittelyaikoihin sekä seurata aktiivisesti käsittelyaikoja ja reagoida ilmenneisiin viivästyksiin nopeasti.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävänä on ohjata ja valvoa työ- ja elinkeinotoimistoja. Työ- ja elinkeinotoimistojen työttömyysturva-asoiden käsittelyaikojen valvontatehtävästä vastaavat kaikki elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukset omilla toimialueillaan. Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus vastaa kaikkien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialueilla työ- ja elinkeinotoimistojen oikeudellisesta ohjauksesta työttömyysturvalain, vuorotteluvapaalain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain toimeenpanossa. Työ- ja elinkeinoministeriö antaa ohjeet työ- ja elinkeinotoimistoille työ- ja elinkeinotoimiston tehtävistä työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanossa, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain sekä kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) soveltamisesta.

Seuraavassa kerrotaan tarkemmin työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä, jotka koskevat muuta kuin työsuhteessa tehtävää työtä, yritystoimintaa ja omaa työtä, opiskelua, nuorten velvollisuutta hakea opiskelupaikkaa sekä työttömyysturvaseuraamusten asettamista. Lisäksi kerrotaan palveluiden keskeyttämisestä sekä omaehtoisesta opiskelusta työttömyysetuudella.

Työttömyysetuuden saamisen työvoimapoliittiset edellytykset

Muu kuin työsuhteessa tehty työ

Työnhakija voi tehdä palkatonta tavanomaista yleishyödyllistä vapaaehtoistyötä tai tavanomaista talokotyötä menettämättä oikeuttaan työttömyysetuuteen. Työttömyysturvalain 2 luvun 4 §:n 1 momentin säännöksen soveltamiseen liittyy tavanomaisesti vain vähäistä harkintaa.

Työnhakijalla, joka palkatta työskentelee yrityksessä tai sellaisissa tehtävissä, jotka yleisesti tehdään työsuhteessa tai yritystoiminnassa, ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Työttömyysturvalain 2 luvun 4 §:n 2 momentin soveltaminen voi edellyttää laajaa työvoimapoliittista harkintaa.

Yritystoiminnan ja oman työn vaikutus oikeuteen saada työttömyysetuutta

Työttömyysturvajärjestelmässä yrittäjäksi katsotaan henkilö, joka on yrittäjän eläkelain (1272/2006) tai maatalousyrittäjän eläkelain (1272/2006) perusteella yrittäjä. Yrittäjänä pidetään myös henkilöä, joka täyttää tietyt omistukseen ja asemaan yrityksessä sekä yrityksessä työskentelemiseen liittyvät edellytykset.

Jos henkilö jää työttömäksi ja rekisteröityy työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimistossa, toimisto ratkaisee, onko työnhakijaa pidettävä yrittäjänä ja täyttyvätkö työttömyysturvalain 2 luvussa säädetyt yritystoimintaa koskevat työttömyysetuuden saamisen edellytykset.

Sellaisen henkilön työtä, joka ei tee työtään ansiotarkoituksessa, arvioidaan työttömyysturvalain omassa työssä työllistymistä koskevien säännösten perusteella. Tällaisia henkilöitä ovat esimerkiksi omaishoitajat.

Työllistyminen enintään kaksi viikkoa kestävässä yritystoiminnassa tai sitä vastaavalla tavalla omassa työssä, vaikka se olisi päätoimista, ei estä työttömyysetuuden saamista. Päätoimisesti yli kahden viikon ajan yritystoiminnassa tai omassa työssä työllistyvällä henkilöllä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Työnhakijan yritystoimintaa tai omaa työtä pidetään päätoimisena, jos yritystoimin-

nan tai oman työn vaatima työmäärä on niin suuri, että se on esteenä kokoaikatyön vastaanottamiselle. Arviointi perustuu kokonaisharkintaan, jossa otetaan huomioon kaikki toiminnan työllistävyydestä saatava näyttö.

Päätoimisesti yrittäjänä toimineella henkilöllä on oikeus työttömyysetuuteen, kun yritystoiminta on todisteellisesti lopetettu tai henkilön työskentely yrityksessä on päättynyt. Päätoimisesti omassa työssään työllistyneen henkilön katsotaan edelleen työllistyvän siinä siihen ajankohtaan asti, jona työnhakijan luotettavana pidettävän ilmoituksen perusteella tai muuten on ilmeistä, ettei toimintaa enää jatketa. Sivutoiminen yritystoiminta tai oma työ ei estä työttömyysetuuden saamista, mutta yritystoiminnan tulot otetaan huomioon työttömyysetuuden määrässä.

Jos työnhakija aloittaa yritystoiminnan tai työllistyy omassa työssä työttömänä ollessaan, työ- ja elinkeinotoimisto ei selvitä yritystoiminnan tai omassa työssä työllistymisen vaikutusta oikeuteen saada työttömyysetuutta eikä yritystoiminnan tai omassa työssä työllistymisen mahdollinen päätoimisuus ole esteenä työttömyysetuuden saamiselle yritystoiminnan tai omassa työssä työllistymisen ensimmäisen neljän kuukauden aikana. Uusi neljän kuukauden määräaika on mahdollinen vasta sen jälkeen, kun henkilö on neljän kuukauden määräajan alkamisen jälkeen täyttänyt työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon ja työttömyyspäivärahan enimmäisaika alkaa alusta.

Yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuuden sekä yritystoiminnan lopettamisen ja henkilön työskentelyn päättymisen edellytykset ratkaisee työ- ja elinkeinotoimisto. Pää- ja sivutoimisuuden selvittämistä ja eräissä tilanteissa toiminnan aloittamisajankohdan ja lopettamisen arviointia lukuun ottamatta edellytyksiin ei liity harkintaa.

Työ- ja elinkeinotoimistojen asiakastietojärjestelmästä ilmenee, että työnhakijan yritystoiminnasta ja omasta työstä annettiin vuonna 2019 yhteensä noin 33 400 työvoimapoliittista lausuntoa. Näistä noin 21 600 lausuntoa annettiin työ- ja elinkeinotoimistojen työttömyysturvayksiköissä ja muussa vastavassa asiantuntijatyössä.

Opiskelun vaikutus oikeuteen saada työttömyysetuutta

Päätoimisella opiskelijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Opintojen päätoimisuus ratkaistaan pääsääntöisesti opintojen tutkintotavoitteisuuden tai laajuuden perusteella. Näihin ja opintojen päättymiseen liittyviin työttömyysturvalaissa säädettyihin edellytyksiin ei lähtökohtaisesti liity työvoimapoliittista harkintaa.

Työnhakija voi osoittaa mitkä tahansa opinnot sivutoimisiksi riittävällä opiskeluaikaisella vakiintuneella työssäololla tai yritystoiminnan harjoittamisella. Tällöin opiskelu ei ole esteenä kokoaikaisen työn vastaanottamiselle. Säännöksen soveltaminen edellyttää kokonaisharkinnan tekemistä. Harkinnassa arvioidaan työnhakijan työssäolon vakiintuneisuutta sekä työn päättymissyitä.

Työnhakijalla on oikeus työttömyysetuuteen opintojen estämättä, jos hän on täyttänyt 25 vuotta ja opinnot kestävät yhdenjaksoisesti tai jaksotettuna enintään kuusi kuukautta. Merkitystä ei ole sillä, ovatko opinnot pää- vai sivutoimisia. Lisäksi edellytyksenä on, että opinnot antavat ammatillisia valmiuksia tai tukevat yritystoimintaa. Mahdollisuuden enintään kuuden kuukauden päätoimiseen opiskeluun työttömyysetuutta menettämättä saa uudelleen sen jälkeen, kun henkilö on täyttänyt työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon ja työttömyyspäivärahan enimmäisaika on alkanut alusta.

Opiskelun vaikutuksen oikeuteen saada työttömyysetuutta ratkaisee työ- ja elinkeinotoimisto. Työ- ja elinkeinotoimistojen asiakastietojärjestelmän tietojen mukaan työnhakijan päätoimisesta opiskelusta annettiin vuonna 2019 noin 31 000 työvoimapoliittista lausuntoa.

Ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta vailla olevien nuorten velvollisuus hakea opiskelupaikkaa

Alle 25-vuotiaiden ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta vailla olevien nuorten tulee työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä hakea joka vuosi syksyllä alkavaa opiskelupaikkaa. Työ- ja elinkeinotoimisto seuraa opiskelupaikkojen hakemista muun asiakaspalvelun yhteydessä. Velvollisuudesta hakea opiskelupaikkaa voidaan sopia työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa työttömyysturvalaissa säädetyistä pääsäännöistä poikkeavasti. Hakuvelvollisuus voidaan esimerkiksi poistaa kokonaan tai haettavien opiskelupaikkojen määrää vähentää.

Koulutusta vailla olevan nuoren rajoitus työttömyyden perusteella maksettavaan työttömyysetuuteen poistuu, jos hän on suorittanut tutkintoon johtavan, ammatillisia valmiuksia antavan koulutuksen. Oikeus työttömyysetuuteen palautuu myös, jos hän on vähintään 21 kalenteriviikon ajan ollut työssäoloelämään luettavassa työssä, osallistunut muuhun työllistymistä edistävään palveluun kuin työttömyysetuudella tuettuun omaehtoiseen opiskeluun tai kotoutumisen edistämiseen annetussa laissa tarkoitettuun omaehtoiseen opiskeluun, opiskellut omaehtoisesti työttömyysturvalaissa tarkoitettuja päätoimisia opintoja tai työllistynyt päätoimisesti yritystoiminnassa tai omassa työssä. Rajoitus poistuu myös, kun henkilö täyttää 25 vuotta.

Asiakastietojärjestelmän mukaan vuonna 2019 työ- ja elinkeinotoimistot antoivat koulutusta vailla olevia nuoria koskevista edellytyksistä noin 25 800 työttömyysetuuden estävää työvoimapolitiittista lausuntoa.

Työvoimapolitiittisesti arvioituna moitittavana pidettävä menettely

Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmässä on periaatteena, että itse aiheutetusta työttömyydestä tai työttömyyden pitkittymisestä aiheutuu työttömyysetuuden menettäminen määräajaksi tai toistaiseksi. Seuraamusjärjestelmän tarkoituksena on ohjata työnhakijoita hakemaan aktiivisesti työtä ja osallistumaan työllistymisen edellytyksiä parantaviin palveluihin.

Työttömyysetuuden voi menettää määräajaksi työstä eroamisen ja erottamisen, työstä kieltäytymisen sekä työllistymissuunnitelmaan ja työllistymistä edistäviin palveluihin liittyvien laiminlyöntien vuoksi. Työnhakijan menettelyä ja työttömyysetuusoikeuden mahdollista menettämistä arvioitaessa selvitetään seikat, jotka johtivat työsuhteen päättymiseen, työstä kieltäytymiseen, työllistymissuunnitelmaan liittyvien toimien tekemättä jättämiseen sekä palvelun toteutumatta jäämiseen. Korvauksettomat määräajat vaihtelevat 15 ja 90 päivän välillä. Mikä työnhakija toistuvasti menettelee moitittavasti, hän menettää oikeuden työttömyysetuuteen toistaiseksi.

Työ- ja elinkeinotoimistot asettivat asiakastietojärjestelmästä ilmenevien tietojen perusteella vuonna 2019 noin 84 500 korvauksetonta määräaikaan työvoimapolitiittisesti moitittavan menettelyn takia. Työssäolovelvoitteista annettiin vuonna 2019 noin 26 000 työvoimapolitiittista lausuntoa.

Tilastoista ei ole selvitettävissä niiden tilanteiden lukumäärää, joissa työ- ja elinkeinotoimisto on arvioinut työnhakijan menettelyn työvoimapolitiittista moitittavuutta ja päätyntä siihen, ettei korvauksetonta määräaikaan tai muuta seuraamusta tule asettaa.

Oikeuden palautuminen työvoimapolitiittisesti moitittavan menettelyn jälkeen

Asetetun työssäolovelvoitteen jälkeen oikeus työttömyysetuuteen palautuu, kun henkilö on yhteensä vähintään 12 kalenteriviikkoa ollut työssäoloelämään luettavassa työssä, osallistunut muuhun työllistymistä edistävään palveluun kuin työttömyysetuudella tuettuun omaehtoiseen opiskeluun tai kotoutumisen edistämiseen annetussa laissa tarkoitettuun omaehtoiseen opiskeluun, opiskellut omaehtoisesti työttömyysturvalaissa tarkoitettuja päätoimisia opintoja tai työllistynyt päätoimisesti yritystoi-

minnassa tai omassa työssä. Oikeus työttömyysetuuteen palautuu myös, kun työssäolovelvoitteen asettamiseen johtaneesta menettelystä on kulunut vähintään viisi vuotta.

Työllistymistä edistävien palveluiden keskeyttäminen eräissä tilanteissa

Valmennuksen ja kokeilun keskeyttäminen

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 4 luvun 10 §:n 1 momentin mukaan, jos henkilöasiakas on ollut luvatta poissa yhdenjaksoisesti viisi valmennus- tai kokeilupäivää tai jos poissaoloja on muutoin niin paljon, etteivät valmennukselle tai kokeilulle asetetut tavoitteet täyty, työ- ja elinkeinotoimisto tekee päätöksen valmennuksen tai koulutuskokeilun keskeyttämisestä tai työkokielua koskevan sopimuksen purkamisesta poissaolojen perusteella.

Työ- ja elinkeinotoimisto voi tehdä päätöksen valmennuksen tai koulutuskokeilun keskeyttämisestä myös muusta painavasta syystä. Tällainen tilanne voi tulla kysymykseen esimerkiksi silloin, kun palveluun osallistuva käyttäytyy väkivaltaisesti tai muuten uhkaavasti ja palvelun keskeyttäminen on tarpeen muiden palveluun osallistuvien sekä palveluntuottajan henkilöstön suojaamiseksi. Painava syy keskeyttämiseen voi olla myös muu epäasiallinen käytös, joka häiritsee opetusta tai valmennuksen toteutumista.

Työ- ja elinkeinotoimiston päätökseen keskeyttää valmennus tai kokeilu voi hakea oikaisua ja siitä saa valittaa siten kuin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 14 luvussa säädetään. Jos työnhakija keskeyttää valmennuksen tai kokeilun ilman pätevää syytä tai hän joutuu sen omasta syystään keskeyttämään, hänellä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen 60 päivän ajalta keskeytymisestä lukien työttömyysturvalain 2 a luvun 12 a §:n perusteella.

Työvoimakoulutuksen keskeyttäminen

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 5 luvun 4 §:n 2 momentin mukaan työvoimakoulutukseen osallistuvan opiskelijan tulee osallistua säännöllisesti opetukseen ja edetä opinnoissaan koulutus- tai opintosuunnitelmassa tarkoitetulla tavalla. Mainitun luvun 5 §:n mukaan, jos opiskelija ei etene opinnoissaan tai hän on ollut luvatta poissa yhdenjaksoisesti viisi koulutuspäivää, opiskelijavalinnasta päättänyt työ- ja elinkeinotoimisto tekee päätöksen koulutuksen keskeyttämisestä.

Ennen keskeyttämispäätöksen tekemistä työ- ja elinkeinotoimiston on varattava opiskelijalle tilaisuus tulla kuulluksi. Päätöksestä on viipymättä ilmoitettava opiskelijalle. Päätökseen voi hakea oikaisua ja siitä saa valittaa siten kuin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 14 luvussa säädetään.

Työ- ja elinkeinotoimistojen ilmoittamien tietojen perusteella palveluiden keskeyttämistä koskevaan menettelyyn on vuonna 2019 käytetty työaikaa arviolta noin 9-13 henkilötyövuotta. Arvio ei sisällä kaikissa työ- ja elinkeinotoimistoissa käytettyä työaikaa. Työaikaan sisältyy muun muassa keskeyttämismenettelyn aloittaminen, työnhakijan kuuleminen, keskeyttämispäätöksen valmistelu ja laatiminen sekä oikaisuvaatimusmenettely.

Työnhakijan omaehtoinen opiskelu

Työttömyysetuudella tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu

Omaehtoisen opiskelun tukemisesta työttömyysetuudella säädetään julkisesta työvoima- ja yritys-palvelusta annetussa laissa. Työ- ja elinkeinotoimisto antaa työttömyysetuuden maksajalle sitovan työvoimapoliittisen lausunnon opiskelun tukemiseksi maksettavasta työttömyysetuudesta.

Opintojen muodostamaa kokonaisuutta voidaan tukea pääsääntöisesti enintään 24 kuukauden ajan. Tukiakaa ei voida pidentää, mutta työnhakija voi ilmoittaa työ- ja elinkeinotoimistolle keskeyttävänsä opiskelemisen työttömyysetuudella tuettuna.

Opiskelun tukemiseksi maksettavan työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä on, että työnhakija etenee opinnoissaan. Työ- ja elinkeinotoimisto seuraa työnhakijan opintojen etenemistä työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa sovitulla tavalla.

Oikeus työttömyysetuuteen lakkaa, jos työnhakija ei etene opinnoissaan riittävästi tai laiminlyö ilmoittaa työ- ja elinkeinotoimistolle opintojen etenemisestä työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa sovitulla tavalla. Opiskelun tukeminen voi lakata myös työnhakijan poissaolojen takia. Toimivalta asian ratkaisemiseen on työ- ja elinkeinotoimistolla, joka kuulee työnhakijaa ja antaa työttömyysetuuden maksajalle asiaa koskevan sitovan työvoimapoliittisen lausunnon.

Työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun aloittamisesta annettiin vuonna 2019 noin 32 600 työvoimapoliittista lausuntoa. Oikeuden lakkaamisesta opintojen etenemättömyyden perusteella annettiin noin 2 700 lausuntoa.

Maahanmuuttajan omaehtoinen opiskelu

Maahanmuuttajien omaehtoisen opiskelun tukemisesta työttömyysetuudella säädetään kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa. Maahanmuuttajan omaehtoisesta opiskelusta sopimiseen, tukiaikaan, maahanmuuttajan velvollisuuksiin, opintojen seurantaan ja keskeytymiseen sekä maahanmuuttajan ja koulutuspalvelujen tuottajan tietojenantovelvollisuuteen sovelletaan, mitä julkisesta työvoima- ja yritys-palvelusta annetussa laissa säädetään työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun osalta. Tuettavilta opinnoilta ei edellytetä vuoden keskeytyneenä oloa eikä opintojen tukeminen edellytä vähintään 25 vuoden ikää.

Kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän omaehtoisen opiskelun aloittamisesta annettiin vuonna 2019 noin 18 000 työvoimapoliittista lausuntoa. Työttömyysetuutta koskevan oikeuden lakkaamisesta annettiin noin 800 työvoimapoliittista lausuntoa.

3 Tavoitteet

Muutoksen tavoitteena on turvata työttömyysturva-asioiden yhdenmukainen soveltamiskäytäntö ja viivytyksetön käsittely keskittämällä työ- ja elinkeinotoimistojen työttömyysturvatehtävien toimeenpanoa. Lisäksi halutaan turvata yhdenmukainen ratkaisukäytäntö eräissä työllistymistä edistäviin palveluihin liittyvissä tilanteissa, kun tulee arvioitavaksi palvelun keskeyttäminen työnhakijan omasta syystä.

4 Keskeiset ehdotukset

Ehdotetaan lisättäväksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen uusi 16 a §.

16 a §. *Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston toimialue eräissä tehtävissä*

Pykälän 1 momentin 1 kohdan alakohtien mukaan Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto antaisi työvoimapolitiittisia lausuntoja kaikkien työ- ja elinkeinotoimistojen toimialueilla työvoimapolitiittisista edellytyksistä, jotka koskevat muuta kuin työsuhteessa tehtyä työtä tavanomainen vapaaehtois- ja talkootyö poislukien, yrittäjänä ja omassa työssä työllistymistä, opiskelua, nuorten velvollisuutta hakea opiskelupaikkaa työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä sekä työttömyysturvaseuraamusten asettamista.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto olisi toimivaltainen antamaan työvoimapolitiittisen lausunnon työttömyysetuutta koskevan oikeuden lakkaamisesta, kun kyse on työttömyysetuudella tuetun työnhakijan omaehtoisen opiskelun etenemisestä ja opintojen laiminlyönnistä. Toimivalta koskisi vastaavasti 1 momentin 3 kohdan mukaisesti myös kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaisen omaehtoisen opiskelun opintojen seurantaa ja työttömyysetuutta koskevan oikeuden lakkaamista.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin täsmällisesti siitä, että kukin työ- ja elinkeinotoimisto antaisi omalla toimialueellaan työvoimapolitiittisen lausunnon, kun työnhakija aloittaa yritystoiminnan tai oman työn työttömänä ollessaan. Jos työnhakija työttömänä ollessaan aloittaa yritystoiminnan tai omassa työssä, työ- ja elinkeinotoimisto ei selvitä yritystoiminnan tai omassa työssä työllistymisen vaikutusta oikeuteen saada työttömyysetuutta eikä yritystoiminnan tai omassa työssä työllistymisen mahdollinen päätoimisuus ole esteenä työttömyysetuuden saamiselle yritystoiminnan tai omassa työssä työllistymisen ensimmäisen neljän kuukauden aikana.

Lisäksi kukin työ- ja elinkeinotoimisto antaisi omalla toimialueellaan työvoimapolitiittisen lausunnon lyhytkestoista opinnoista. Työnhakijalla on oikeus työttömyysetuuteen opintojen estämättä, jos hän on täyttänyt 25 vuotta ja opinnot kestävät yhdenjaksoisesti tai jaksotettuna enintään kuusi kuukautta. Merkitystä ei ole sillä, ovatko opinnot pää- vai sivutoimisia. Lisäksi edellytyksenä on, että opinnot antavat ammatillisia valmiuksia tai tukevat yritystoimintaa.

Pykälän 3 momentin mukaan Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto olisi toimivaltainen päättämään valmennuksen ja kokeilun keskeyttämisestä henkilöasiakkaan poissaolojen tai muun painavan syyn perusteella. Se tekisi myös päätökset työvoimakoulutuksen keskeyttämisestä opintojen etenemättömyyden ja luvattomien poissaolojen vuoksi. Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto vastaisi keskeyttämis päätöksen valmistelusta ja laatisesta, ja niitä edeltävät toimet hoidettaisiin asianomaisessa työ- ja elinkeinotoimistossa, joka olisi käynnistänyt keskeyttämisprosessin.

Jokainen työ- ja elinkeinotoimisto antaisi edelleen toimialueellaan työvoimapolitiittisia lausuntoja muista kuin Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvista työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä. Kaikki työ- ja elinkeinotoimistot antaisivat toimialueillaan edelleen työvoimapolitiittisia lausuntoja esimerkiksi työnhaun voimassaoloon, kokoaikatyön hakemiseen ja työllistymistä edistävien palveluiden ajalta maksettavaan työttömyysetuuteen liittyvistä työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä.

Työllisyyden edistämisen kuntakokeiluun osallistuvat kunnat antavat asiakkailleen työvoimapolitiittiset lausunnot työllistymistä edistävien palveluiden ajalta maksettavaan työttömyysetuuteen liittyvistä työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä sekä omaehtoisen opiskelun tukemisesta työttömyysetuudella.

Voimaantulo

Asetus tulisi voimaan 1.9.2021.

Asetuksen siirtymäsäännöksen perusteella asetusta sovellettaisiin myös asetuksen voimaan tullessa työ- ja elinkeinotoimistoissa vireillä oleviin asioihin. Lisäksi siirtymäsäännöksen perusteella Uu-

denmaan työ- ja elinkeinotoimisto hoitaisi työvoimapoliittisia lausuntoja ja palveluiden keskeyttämispäätöksiä koskevasta muutoksenhausta johtuvat toimet.

5 Esitetyn asetuksen vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Tehtävien keskittäminen ei vaikuttaisi menoja lisäävästi tai vähentävästi valtion talousarvioon. Jos muutosta ei tehtäisi, vastaava resurssi käytettäisiin nykyiseen tapaan työ- ja elinkeinotoimistoissa.

Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston toimintamenot kasvaisivat ja muiden työ- ja elinkeinotoimistojen menot vähenisivät keskittämisen seurauksena.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Työ- ja elinkeinotoimistojen työttömyysturvayksiköissä ja muussa vastaavassa asiantuntijatyössä työttömyysturvan työvoimapoliittisten lausuntojen antamiseen käytetty työaika sekä keskitettäväksi ehdotettujen omaehtoisen opiskelun tukemiseen liittyvien työvoimapoliittisten lausuntojen antamiseen käytetty työaika työ- ja elinkeinotoimistoissa vuonna 2019 vastasi noin 60 henkilötyövuotta. Ajankäyttö perustuu laskentaan työttömyysturva-asiantuntijoiden työhön käyttämästä ajasta.

Tehtävien keskittäminen lisäisi keskitettäviä tehtäviä hoitavan Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston työvoimapoliittisten lausuntojen antamisen vaatimaa työmäärää ja vastaavasti vähentäisi muissa työ- ja elinkeinotoimistoissa lausuntojen antamiseen käytettävää työmäärää. Työnhakijan työttömyysturvaoikeuden selvittämiseen liittyviä selvityspyyntöjä tehtäisiin edelleen jokaisessa työ- ja elinkeinotoimistossa.

Keskittäminen edistäisi keskitettävän yksikön mahdollisuuksia varautua ennakolta muutoksiin, jotka vaikuttavat työttömyysturva-asioiden käsittelyaikoihin. Tällaisia muutoksia ovat esimerkiksi henkilöstövaihdokset, lomakauden järjestely ja lausuntomäärien kausivaihtelu. Lisäksi keskittäminen mahdollistaisi valtakunnallisella tasolla käsittelyaikojen seuraamisen ja reagoinnin mahdollisiin viivästyksiin.

Keskittämisen johdosta palveluiden keskeyttämisestä päättämiseen käytettävä työmäärä vähenisi muissa työ- ja elinkeinotoimistoissa ja kasvaisi Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistossa. Työmäärävaikutus arvioidaan työ- ja elinkeinotoimistojen ilmoittamien tietojen perusteella vähäiseksi määrätään.

Keskittäminen aiheuttaisi muutoksia työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöstön tehtäviin. Tämän johdosta asia tulisi käsitellä yhteistoimintamenettelyssä.

Hallintolaissa (434/2003) säädetään virkamiehen esteellisyydestä, esteellisyysperusteista, esteellisyyden ratkaisemisesta ja asian käsittelyn jatkamisesta. Mainitun lain mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Keskitettäviä tehtäviä hoitavan yksikön toiminta tulee organisoida siten, että asioiden käsittelyn puolueettomuus varmistetaan. Jokaisen oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti viranomaisessa on turvattava perustuslain 21 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Esitetty muutos koskee työttömyyden aikaista toimeentuloa ja työttömän työnhakijan asian käsittelyä viranomaisessa. Keskitettävien tehtävien toimeenpanon järjestämisessä olisi turvattava riittävä asiantuntemus ja henkilöstömäärä, jotta perustuslain 19 §:ssä turvattu oikeus perustoimeentuloturvaan työttömyyden perusteella ja 21 §:ssä turvattu oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman perusteetonta viivytystä toteutuvat.

Keskittettäviä tehtäviä hoitavien virkamiesten työskentelypaikat säilyisivät työ- ja elinkeinotoimistojen sijaintipaikkakunnilla. Tällä hetkellä keskittettäviä tehtäviä hoitava henkilöstö lähtökohtaisesti jatkaisi samojen tehtävien käsittelyä keskittävässä yksikössä.

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus valvoisi nykytilaa vastaavasti Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston työttömyysturva-asioiden käsittelyaikoja. Keskittäminen lisäisi sen valvonta-tehtävän laajuutta ja vähentäisi vastaavasti muiden elinkeino-, liikenne, ja ympäristökeskusten valvontatehtävää.

Kaikkiin työ- ja elinkeinotoimistoihin jäisi vähäistä harkintaa edellyttäviä ja rutiininomaisia työvoimapoliittisten lausuntojen antamiseen liittyviä tehtäviä. Keskittämisestä johtuva tehtävien väheneminen saattaa lisätä työ- ja elinkeinotoimistojen mahdollisuuksia kehittää palvelutoimintaansa työnhakijoiden työllistymisen tukemisessa ja palveluiden tarjoamisessa.

Keskittämisen ei arvioida lisäävän työttömyyskassojen ja Kansaneläkelaitoksen työmäärää. Työttömyysetuuden maksajat pyytäisivät ja saisivat edelleen nykytilaa vastaavasti työvoima-poliittisen lausunnon työ- ja elinkeinotoimistolta. Keskittämisen johdosta asiantuntijakäsittelyä vaativien työttömyysturva-asioiden käsittelyajat yhtenäistyisivät, mikä vaikuttaisi myös etuushakemuksen käsitte-lyyn.

Vaikutukset kansalaisiin

Keskittämällä harkintaa vaativien työttömyysturva-asioiden käsittely valtakunnallisesti yhden työ- ja elinkeinotoimiston tehtäväksi edistäisi yhdenmukaista ratkaisukäytäntöä ja siten muutos toteuttaisi perustuslain 6 §:ssä säädettyä yhdenvertaisuutta lain edessä. Keskittäminen poistaisi myös nykyiset toimistokohtaiset erot käsittelyajoissa, mikä edistää työnhakijoiden yhdenvertaista kohtelua.

Keskittäminen edistäisi myös kansalaisten perustuslaissa turvattua oikeutta saada asiansa käsiteltyksi ilman aiheutonta viivytystä viranomaisessa, kun käsittelevällä yksiköllä olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet varautua ennakolta asioihin, jotka vaikuttavat työttömyysetuusasioiden käsittelyai-koihin sekä reagoida ilmenneisiin viivästyksiin.

Keskittävien tehtävien käsittely yhdessä yksikössä kaikkien nykyisten työ- ja elinkeinotoimistojen sijasta ei aiheuttaisi sisällöllistä muutosta asiakaspalveluprosessiin muutoin kuin palveluiden keskeyttämisestä vastaavan tahon osalta. Tämän muutoksen ei arvioida heikentävän työnhakijan oikeut-ta asianmukaiseen ja viivytyksettömään käsittelyyn. Työnhakijan työ- ja elinkeinotoimisto sekä työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus antaisi nykyiseen tapaan työttömyysturvaan liittyvää neuvontaa.

Muut mahdolliset vaikutukset

Työ- ja elinkeinotoimistojen tehtävien osittaisella keskittämisellä ei arvioida olevan merkittävää vai-kutusta työllisyyden edistämisen kuntakokeilun toimeenpanoon. Keskittäminen ei lisää tai vähennä kokeilualueiden kuntien tehtäviä. Siltä osin kuin kokeilualueen kunnan asiakkaan työttömyysetuuden saaminen edellyttäisi työvoimapoliittisen lausunnon antamista sellaisesta työttömyysetuuden saami-sen edellytyksestä, joka olisi valtioneuvoston asetuksella keskitetty Uudenmaan työ- ja elin-keinotoimistolle, tämä toimisto antaisi työvoimapoliittisen lausunnon asiakkaan oikeudesta työttö-myysetuuteen.

Tehtävien keskittämisellä ei arvioida olevan alueellista vaikutusta, koska keskitettävän yksikön hen-kilöstöä työskentelisi nykyisten työ- ja elinkeinotoimistojen sijaintipaikkakunnilla. Keskittävien tehtävien hoitamisessa voitaisiin hyödyntää monipaikkaisuutta ja paikkariippumattomuutta.

Muut toteuttamisvaihtoehdot

Sen sijasta, että tehtäviä keskitettäisiin yhdelle työ- ja elinkeinotoimistolle, keskitettävien tehtävien hoitamisesta voisi vastata useampi työ- ja elinkeinotoimisto. Mitä useammalle työ- ja elinkeinotoimistolle tehtäviä keskitettäisiin, tulisi nykytilaa vastaavasti edelleen ratkaistavaksi ne käsittelyaikojen haasteet, jotka liittyvät henkilöstöressursivajeisiin. Tämän vaihtoehto ei myöskään edistäisi vastaavalla tavalla yhdenmukaista ratkaisukäytäntöä kuin tehtävien keskittäminen yhdelle työ- ja elinkeinotoimistolle.

Ratkaisu työttömyysturvalain 2 luvun 5 a §:ssä säädetystä työnhakijasta oikeudesta saada työttömyysetuutta ensimmäisen neljän kuukauden ajan yritystoiminnan tai oman työn aloittamisesta ei lähtökohtaisesti edellytä työvoimapoliittista harkintaa ja se tehdään yleensä muun asiakaspalvelun yhteydessä. Tämä koskee myös työttömyysturvalain 2 luvun 10 a §:ssä tarkoitettuja lyhytkestoisia opintoja. Mikäli näihin edellytyksiin liittyvät työvoimapoliittiset lausunnot annettaisiin keskitetysti yhden työ- ja elinkeinotoimiston toimesta, työttömyysetuuden saaminen voisi nykytilaan verrattuna tarpeettomasti viipyä. Toisaalta, keskittämällä yritystoimintaan, omaan työhön ja opiskeluun liittyviä lausuntotehtäviä samalle yksikölle, edistettäisiin näiden edellytysten yhtenäisten tulkintojen ja yhdenmukaisen ratkaisukäytännön muotoutumista.

6 Asian valmistelu

Asetusehdotus on valmisteltu virkatyönä työ- ja elinkeinoministeriössä.

Ehdotus oli lausuntokierroksella 18.1.2021-26.2.2021. Lausuntoa pyydettiin seuraavilta tahoilta: työ- ja elinkeinotoimistot, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus, Työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus, Sosiaali- ja terveysministeriö, Valtiovarainministeriö, Oikeusministeriö, Opetus- ja kulttuuriministeriö, Opetushallitus, Eduskunnan oikeusasiamies, Valtioneuvoston oikeuskansleri, Ålands landskapsregering, Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet AMS, Kansaneläkelaitos, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry, Finanssivalvonta, Työllisyysrahasto, Vakuutusosasto, Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Valtion työmarkkinalaitos, Kuntatyönantajat KT, Suomen Yrittäjät ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry, Akava ry, Työ- ja elinkeinohallinnon henkilöstöliitto THHL ry, Ammattiliitto Pro, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, Suomen Kuntaliitto, Maakuntien liitot/Maakuntajohtajien puheenjohtaja Kari Häkämies ja Työttömien keskusjärjestö.

[Lausuntoja saatiin xx. Lausuntopyyntö ja saadut lausunnot ovat valtioneuvoston hankeikkunan julkisessa palvelussa osoitteessa valtioneuvos-to.fi/hankkeet tunnuksella [TEM105:00/2020](#).]

Asetusehdotus on tarkastettu oikeusministeriön lainvalmisteluosaston laintarkastusyksikössä.

7 Voimaantulo

Asetus ehdotetaan tulemaan voimaan 1.9.2021.

Siirtymäsäännöksen mukaan keskitettävä yksikkö hoitaisi asetuksen voimaantulosta lukien myös ne vireillä olevat työvoimapoliittisen lausunnon antamiseen ja palvelun keskeyttämisestä päättämiseen liittyvät asiat, joissa toimivalta ennen asetuksen voimaantuloa kuului työ- ja elinkeinotoimistoille.

Siirtymäsäännöksen mukaan Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto hoitaisi myös työvoimapoliittista lausuntoa ja palvelun keskeyttämisestä annettua päätöstä koskevasta muutoksenhausta johtuvat toimet. Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto olisi siten toimivaltainen hoitamaan muutoksenhausta johtuvat toimet esimerkiksi silloin, kun valitus on tullut vireille jo ennen asetuksen voimaantuloa tai kun valitus tulee vireille asetuksen voimaantulon jälkeen ja valitus koskee ennen asetuksen voimaantuloa annettua työvoimapoliittista päätöstä tai palvelun keskeyttämisestä annettua päätöstä.