

18.1.2021
LUONNOS

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 15 §:n ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 5 luvun 5 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annettua lakia. Lisäksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin tehtäisiin teknisluonteinen muutos.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annettuun lakiin lisättäisiin asetuksenantovaltuus, jonka perusteella valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tiettyjen nykyisin kaikille työ- ja elinkeinotoimistoille kuuluvien työttömyysturva-asioiden ja eräiden muiden asioiden käsittelyn hoitamisesta useamman kuin yhden työ- ja elinkeinotoimiston toimialueella. Toimialueen laajentamista koskevat tehtävät koskisivat työvoimapoliittisen lausunnon antamista työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä sekä työllistymistä edistävien palveluiden keskeyttämistä.

Muutoksen tavoitteena on mahdollistaa tehtävien keskittäminen työttömyysturva-asioiden käsittelyaikojen yhtenäistämiseksi ja yhdenmukaisen ratkaisukäytännön edistämiseksi.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.9.2021.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
3 Tavoitteet	6
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	6
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	7
6 Lausuntopalaute	7
7 Lakia alemman asteinen sääntely	7
8 Voimaantulo	8
9 Toimeenpano ja seuranta	8
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	9
LAKIEHDOTUKSET	11
elinkeino, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain muuttamisesta.....	11
julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta	11
LIITE	13
RINNAKKAISTEKSTIT	13
elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 15 §:n muuttamisesta	13
julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta	14

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaan hallitus kehittää työllisyyspalveluita muun muassa uudistamalla työvoimapalveluita tukemaan nopeaa uudelleen työllistymistä.

Osana työttömyysturvan ja työttömien palveluiden uudistamista tässä esityksessä esitetään, että osa työ- ja elinkeinotoimistoille nykyisin kuuluvista tehtävistä voitaisiin valtioneuvoston asetuksella keskittää yhden tai useamman työ- ja elinkeinotoimiston hoidettavaksi.

1.2 Valmistelu

Työ- ja elinkeinoministeriössä on selvitetty mahdollisuutta siirtää Kansaneläkelaitokselle ja työttömyyskassoille työ- ja elinkeinotoimistojen työttömyysturva- ja vuorotteluvapaajärjestelmän toimeenpanoon liittyviä tehtäviä erityisesti työttömyyden, yritystoiminnan ja opiskelun osalta. Samassa yhteydessä on arvioitu työ- ja elinkeinotoimistoille jäävien työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoon liittyvien tehtävien sekä eräiden muiden tehtävien keskittämistä valtakunnallisesti (hanketunnus [TEM019:00/2019](#)). Valmistelun aikana ilmeni, että tehtäväsiirto lisäisi kustannuksia huomattavasti. Valmistelua on jatkettu siten, että työttömyysturvatehtäviä keskitettäisiin työ- ja elinkeinohallinnon sisällä.

Ehdotusta työ- ja elinkeinotoimistojen tehtävien valtakunnallisesta keskittämisestä pääosin kannatettiin saaduissa lausunnoissa. Toisaalta lausunnoissa nostettiin esille myös alueen työmarkkinoiden tuntemuksen merkitys harkinnassa. Keskittämisen etuina lausunnoissa nostettiin esille muun muassa käsittelyaikojen yhtenäistäminen, yhdenmukaisen ratkaisukäytännön edistäminen ja työttömyysturvakäsittelyn riittävän resurssin turvaaminen.

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 työmarkkinailaitos, Kuntatyöntekijät KT, Suomen Yrittäjät ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Toimi-henkilökeskusjärjestö STTK ry, Akava ry, Työ- ja elinkeinohallinnon henkilöstöliitto THHL ry, Ammattiliitto Pro, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, Julkisanalan koulutettujen neuvottelu-järjestö JUKO ry, Suomen Kuntaliitto, Maakuntien liitot/Maakuntajohtajien puheenjohtaja Kari Häkämies ja Työttömien keskusjärjestö.

2 Nykytila ja sen arviointi

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten alaisina paikallishallinnon viranomaisina toimii työ- ja elinkeinotoimistoja. Työ- ja elinkeinotoimisto huolehtii sille säädettyjen tehtävien hoitamisesta toimialueellaan.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 15 §:n nojalla on mahdollista määrätä työ- ja elinkeinotoimistojen välisestä tehtäväjaosta ja sitä koskevasta alueellisen toimivallan järjestämisestä. Työ- ja elinkeinotoimisto voi hoitaa tehtäviä useamman kuin yhden toimiston toimialueella, jos järjestelyllä voidaan tehostaa toimistojen toimintaa ja resurssien käyttöä, parantaa palvelujen saatavuutta tai turvata tehtävissä tarvittavan erityisasiantuntemuksen saatavuus taikka järjestely on tarkoituksenmukainen muun vastaavan syyn vuoksi.

Työ- ja elinkeinotoimistojen välisestä tehtäväjaosta ja sitä koskevasta alueellisen toimivallan järjestämisestä määrätään elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen päätöksellä, jos kyseessä on keskuksen toimialueen sisäinen järjestely. Muussa tapauksessa asiasta määrätään työ- ja elinkeinoministeriön päätöksellä.

Työvoimapolitiittinen lausunto

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.

Työ- ja elinkeinotoimistojen asiakastietojärjestelmästä ilmenee, että vuonna 2019 annettiin yhteensä noin 2 120 600 työttömyysturva-oikeutta koskevaa työvoimapolitiittista lausuntoa ja tehtiin arviolta noin 251 300 työvoimapolitiittisiin lausuntoihin liittyvää selvityspyyntöä. Edellä mainituista lausunnoista noin 209 000 lausuntoa annettiin automaattisesti työ- ja elinkeinotoimiston verkkopalvelusta. Kaikista tehdyistä selvityspyynnöistä noin 12 000 selvityspyyntöä lähetettiin automaattisesti verkkopalvelusta.

Työ- ja elinkeinoministeriön asetuksessa työvoimapolitiittisen lausunnon antamisesta ja lausuntoon merkittävistä tiedoista (1556/2016) säädetään, että työvoimapolitiittinen lausunto tulee antaa ilman aiheetonta viivytystä, kuitenkin 30 päivän kuluessa siitä, kun hakija on toimittanut lausunnon antamiseksi tarpeellisen selvityksen tai kun määräaika selvityksen antamiseen on päättynyt.

Työttömyysetuus myönnetään aikaisintaan siitä päivästä, jolloin henkilö on ilmoittautunut työtömäksi työnhakijaksi. Työttömyysturva-oikeuden ratkaiseminen edellyttää sitä, että työ- ja elinkeinoviranomainen on antanut työnhakijan työvoimapolitiittisista edellytyksistä työvoimapolitiittisen lausunnon työttömyysetuuden maksajalle.

Työvoimapolitiittisia lausuntoja, joihin ei liity harkintaa tai joihin liittyy vain vähäistä harkintaa, annetaan pääosin muun asiakaspalvelun yhteydessä. Tällaiset lausunnot koskevat esimerkiksi työnhaun voimassaoloa ja kokoaikatyön hakemista, työnhakijan työttömyyden alkamista tai päättymistä taikka työttömyysetuuden maksamista työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen ajalta. Työ- ja elinkeinotoimistojen asiakastietojärjestelmän mukaan tällaisia työvoimapolitiittisia lausuntoja annettiin vuonna 2019 arviolta noin 1 820 000 lausuntoa.

Työvoimapolitiittisia lausuntoja nuorten velvollisuudesta hakea opiskelupaikkaa työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä, työnhakijan opintojen ja yritystoiminnan 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.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävänä on ohjata ja valvoa työ- ja elinkeinotoimistoja. Työ- ja elinkeinotoimistojen työttömyysturva-asioiden käsittelyaikojen valvontatehtävästä vastaavat kaikki elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukset. Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus vastaa kaikkien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialueilla työ- ja elinkeinotoimistojen oikeudellisesta ohjauksesta työttömyysturvalain, vuorotelluvapaalain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain toimeenpanossa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta

Eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on ratkaistu useita kanteluita, jotka ovat koskeneet työvoimapoliittisen lausunnon antamisen viivästymistä. Useimmissa ratkaisuisa todettiin, että työvoimapoliittisen lausunnon antaminen oli kestänyt yli säädetyn määräajan. Työ- ja elinkeinotoimistot ovat vedonneet kantelujen johdosta antamisessaan selvityksissä usein henkilöstövaihdoksiin ja muiden tehtävien aiheuttamiin ruuhkiin, mitä vakiintuneen laillisuusvalvontakäytännön mukaan ei ole pidetty hyväksyttävänä syynä lakisääteisten enimmäiskäsittelyaikojen ylittämiseen. Ratkaisuisa korostettiin, että työ- ja elinkeinotoimistojen tulee varautua ennakolta asioihin, jotka voivat vaikuttaa työttömyysetuusasioiden käsittelyaikoihin sekä seurata aktiivisesti käsittelyaikoja ja reagoida ilmenneisiin viivästyksiin nopeasti.

Toimenpiteisiin johtaneiden ratkaisujen määrän vuoksi apulaisoikeusasiamies on ottanut yleisellä tasolla tutkittavaksi työvoimapoliittisten lausuntojen käsittelyajat ja antanut 31.12.2019 ratkaisun [EOAK/6648/2018](#) työvoimapoliittisten lausuntojen käsittelyajoista.

Apulaisoikeusasiamies toteaa ratkaisussaan pitävänsä tärkeänä, että työvoimapalveluja ja työttömyysturvaa koskevia muutoksia valmisteltaessa ja toimeenpantaessa kiinnitetään riittävästi huomiota siihen, millaisia vaikutuksia muutoksilla on työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöstöresurssien käyttöön ja sitä kautta muun muassa työttömyysetuusasioiden käsittelyyn sekä siihen, miten työttömien työnhakijoiden yhdenvertainen kohtelu voitaisiin nykyistä paremmin varmistaa.

Valmennuksen, kokeilun ja työvoimakoulutuksen 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 työkokeilua 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.

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 tarkoitettulla 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.

Työ- ja elinkeinotoimistojen ilmoittamien tietojen perusteella palveluiden keskeyttämistä koskevaan menettelyyn on vuonna 2019 käytetty työaika arviolta noin 9-13 henkilötyövuotta. Arvio ei sisällä kaikissa työ- ja elinkeinotoimistoissa käytettyä työaika.

Jos työnhakija keskeyttää työllistymistä edistävän palvelun ilman pätevää syytä tai hän joutuu sen omasta syystä keskeyttämään, hänellä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen 60 päivän ajalta keskeyttämisestä lukien työttömyysturvalain 2 a luvun 12 a §:n perusteella.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on turvata työttömyysturva-asioiden yhdenmukainen soveltamiskäytäntö ja viivytyksetön käsittely mahdollistamalla tehtävien toimeenpanon keskittäminen. Lisäksi käsittelyn keskittämisellä halutaan turvata yhdenmukainen ratkaisukäytäntö eräissä palveluihin liittyvissä tilanteissa, kun tulee arvioitavaksi palvelun keskeyttäminen työnhakijan omasta syystä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annettua lakia siten, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää työvoimapoliittisten lausuntojen käsittelyn hoitamisesta useamman kuin yhden työ- ja elinkeinotoimiston toimialueella.

Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin lisäksi säätää päätöksenteon keskittämisestä useamman kuin yhden työ- ja elinkeinotoimiston toimialueella, kun on kyse valmennuksen ja kokeilun sekä työvoimakoulutuksen keskeyttämisestä.

Työvoimakoulutuksen keskeyttämisestä päättää nykyisin opiskelijavalinnasta päättänyt työ- ja elinkeinotoimisto. Tältä osin lakia julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta ehdotetaan muutettavaksi.

Lain siirtymäsäännöksessä säädettäisiin mahdollisuudesta säätää valtioneuvoston asetuksella siirtymävaiheen täytäntöönpanotoimista.

Esityksellä ei ole taloudellisia vaikutuksia.

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

Keskittäminen vaikuttaisi sen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen työttömyysturva-asioiden käsittelyaikoja koskevaan valvontatehtävään, jonka alueella keskitettävä tehtäviä hoitava

yksikkö sijaitsee. Keskittäminen lisäisi sen valvontatehtävän laajuutta ja vähentäisi vastaavasti muiden elinkeino-, liikenne, ja ympäristökeskusten valvontatehtävää.

Työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanotehtävien keskittämisen mahdollistaminen antaisi nykyistä paremmat mahdollisuudet yhdenmukaisen ratkaisukäytännön edistämiseen ja viivytyksettömän käsittelyn turvaamiseen sekä käsittelyresurssin hallintaan.

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 tarkoitettulla tavalla.

Keskittämisen mahdollistaminen koskee perustuslain 19 §:ssä turvattua oikeutta perustoimeentuloturvaan työttömyyden perusteella ja 21 §:ssä turvattua oikeutta saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman perusteetonta viivytystä.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Keskittämisen mahdollistamisen sijasta työvoimapoliittisten lausuntojen käsittelyaikoja voitaisiin vaihtoehtoisesti yhtenäistää ja nopeuttaa myös muilla keinoin. Tehostamalla ja kehittämällä esimerkiksi työ- ja elinkeinotoimistojen työjärjestelyitä sekä lisäämällä resursseja asiantuntijana tehtävään työhön saatettaisiin edistää viivytyksetöntä työvoimapoliittisten lausuntojen käsittelyä. Yksittäisen työ- ja elinkeinotoimiston mahdollisuudet puuttua työttömyysturva-asioiden käsittelyaikojen ylittymiseen eivät ole kuitenkaan käytännössä useinkaan olleet riittäviä henkilöstömuutosten, loma-aikojen ja lausuntomäärien kausivaihtelun tilanteissa.

Yhdenmukaista ratkaisukäytäntöä voitaisiin vaihtoehtoisesti edistää lisäämällä nykyistä enemmän työttömyysturva-asiantuntijoiden perehdytystä ja koulutusta. Keskittämisen arvioidaan vähentävän alueellisia eroja ja parantavan ratkaisujen yhdenmukaisuutta valtakunnallisella tasolla, mitä ei voida saavuttaa, jos nykytila säilytetään.

Valmistelun kuluessa arvioitiin työ- ja elinkeinotoimistojen tehtävien hoitamisesta useamman kuin yhden työ- ja elinkeinotoimiston toimialueella vastaavan organisaation vaihtoehtoja. Mikäli työ- ja elinkeinotoimistojen tehtäviä keskitettäisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tai kehittämis- ja hallintokeskuksen yhteyteen, keskitettävä yksikkö, tehtävät ja toimintatavat olisivat kyseisille keskuksille uusia. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella olisi edelleen myös työ- ja elinkeinotoimiston valvontatehtävä koskien samoja työvoimapoliittisen lausunnon antamiseen liittyviä tehtäviä, joista se myös itse vastaisi, mikä johtaisi toimeenpanotehtävän ja valvontatehtävän ristiriitaan. Näiden vaihtoehtojen ei arvioitu olevan tarkoituksenmukaisia toteuttaa yksiköiden nykyisten tehtävien luonteen vuoksi.

6 Lausuntopalaute

7 Lakia alemman asteinen sääntely

Keskitettävistä tehtävistä ja niitä hoitavasta työ- ja elinkeinotoimistosta säädettäisiin tarkemmin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetussa valtioneuvoston asetuksessa

(1373/2018). Asetuksessa säädettäisiin siitä, että [...]n työ- ja elinkeinotoimisto vastaisi keskitetystä käsittelystä kaikkien työ- ja elinkeinotoimistojen toimialueilla.

[...]:n 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.

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

Muiden työ- ja elinkeinotoimistojen toimivalta antaa työvoimapolitiittisia lausuntoja koskisi keskittämisen tultua voimaan muita kuin asetuksessa tarkoitettuja työttömyysetuuden saamisen edellytyksiä. 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. Kukin työ- ja elinkeinotoimisto antaisi omalla toimialueellaan työvoimapolitiittisen lausunnon, kun työnhakija työttömänä ollessaan aloittaa yritystoiminnan tai oman työn.

Lisäksi kukin työ- ja elinkeinotoimisto antaisi omalla toimialueellaan työvoimapolitiittisen lausunnon lyhytkestoisista opinnoista. Työnhakijalla on oikeus työttömyysetuuteen opintojen esittäminen, 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.

[...]:n 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.

Asetus tulisi voimaan mahdollisimman pian esitetyn asetuksenantovaltuuden voimaantulon jälkeen.

8 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä syyskuuta 2021.

9 Toimeenpano ja seuranta

Keskittämisen mahdollistaminen edistää hallinnon toimintojen sisäistä kehittämistä. Muutokseen ei liity erityistä henkilöstön koulutus- tai ohjeistustarvetta.

Keskittämisen vaikutusta työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoon tarkastellaan tarvittaessa myöhemmin osana mahdollisia muita rakenteellisia muutoksia.

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esitystä on arvioitava perustuslain 6 §:n, 19 §:n, 21 §:n ja 119 §:n kannalta.

Yhdenvertainen kohtelu sekä asianmukainen ja viivytyksetön käsittely

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheuttamattomia viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Harkintaa vaativien tehtävien keskittäminen lähtökohtaisesti edistäisi yhdenmukaista ratkaisukäytäntöä.

Keskittämisen arvioidaan edistävän työttömyysturva-asoiden viivytyksetöntä käsittelyä, koska käsittelyresurssien ohjaaminen helpottuu esimerkiksi virkailijoiden äkillisissä poissaolotilanteissa ja lomajaksojen aikana.

Ehdotuksen katsotaan toteuttavan perustuslaissa turvattua oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun sekä asianmukaiseen ja viivytyksettömään käsittelyyn.

Oikeus toimeentuloon työttömyyden perusteella

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan jokaiselle taataan lailla oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Työttömyys on yksi niistä pykälässä mainituista tilanteista, joissa yksilön toimeentulomahdollisuudet ovat merkittävästi heikentyneet. Näin ollen perustuslain 19 §:n 2 momentti sisältää perustuslaista johtuvan velvollisuuden lainsäätäjälle taata perustoimeentulon turva tilanteissa, joissa yksilöllä ei ole mahdollisuutta hankkia toimeentuloa.

Esityksessä esitetään, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin keskittää nykyisin kaikille työ- ja elinkeinotoimistoille kuuluvaa työvoimapolitiisiin edellytyksiin ja palveluiden keskeyttämiseen liittyvää päätöksentekoa. Esitetty muutos toteuttaa perustuslaissa turvattua oikeutta perustoimeentulon turvaan työttömyyden varalta edistämällä viivytyksettömän käsittelyn järjestämistä ja yhdenmukaista ratkaisukäytäntöä.

Työ- ja elinkeinotoimistojen alueellisen toimivallan määräytyminen

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Valtuuden säätämiseen laissa on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (esim. PeVL 33/2004 vp, s. 4—6).

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään painottanut perustuslain 80 §:n 1 momentin lähtökohtaa, jonka mukaan ministeriölle voidaan osoittaa asetuksenantovaltaa lähinnä teknisluonteisissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisessä asioissa (HE 1/1998 vp, s. 132/II, PeVL 27/2004 vp, s. 3, PeVL 33/2004 vp, s. 6/I, PeVL 7/2005 vp). Perus-

tuslain 80 §:n esitöiden mukaan arvioitaessa sitä, tuleeko asetuksenantamisvaltuus laissa osoittaa valtioneuvostolle vai ministeriölle, tulee lähtökohtana olla, että valtioneuvoston yleisistunto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Tämä periaate ilmenee muun muassa valtioneuvoston päätöksentekoa koskevasta 67 §:stä. Siten ministeriölle voitaisiin osoittaa asetuksenantovaltaa teknisluonteisemmissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa.

Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Valtionhallinnon yksiköistä voidaan muutoin säätää asetuksella. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (HE 1/1998 vp) valtionhallinnon toimielinten yleisinä perusteina on pidettävä valtionhallinnon yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia.

Työ- ja elinkeinotoimistot ovat valtion paikallishallinnon yksiköitä ja niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että perustuslain 119 §:n säännös mahdollistaa viranomaisten toimialueista säätämisen lakia alemmanasteisin säännöksin (esimerkiksi PeVL 42/2006 vp ja PeVL 5/2008 vp). Eduskunnan perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut myös (PeVL 6/2002 vp, PeVL 29/2006 vp, PeVL 42/2006 vp ja PeVL 5/2008 vp), että perustuslain 119 §:n 2 momentin säännösten tarkoituksena ei ole ollut pidättää valtionhallinnon yksiköitä koskevia ratkaisuja yksinomaan säädösmuodossa tehtäviksi vaan, että niitä voidaan tehdä myös yksittäisin hallintopäätöksin.

Työ- ja elinkeinoministeriön päätöstä työ- ja elinkeinotoimiston toimialueen laajentamisesta keskitettäväksi ehdotettujen tehtävien osalta ei pidetä riittävänä säädöstasona, koska osa keskitettävistä tehtävistä koskee merkittävää julkisen vallan käyttöä. Keskitettävistä tehtävistä ainakin työttömyysturvaseuraamusten asettamista ja työttömyysetuuden mahdollista lakkauttamista voidaan pitää toimintana, jossa merkittävällä tavalla puututaan yksilön perusoikeuksiin. Ehdotuksen katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain 80 §:n 1 momentin sen lähtökohdan kanssa, jonka mukaan ministeriölle voidaan osoittaa asetuksenantovaltaa lähinnä teknisluonteisissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisehköissä asioissa (HE 1/1998 vp, s. 132/II, PeVL 27/2004 vp, s. 3).

Hallitus katsoo, että esityksessä ei ehdoteta sellaisia muutoksia, joiden vuoksi esitystä ei voitaisi käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 15 § seuraavasti:

15 §

Työ- ja elinkeinotoimistojen alueellisen toimivallan määräytyminen

Työ- ja elinkeinotoimisto huolehtii sille säädettyjen tehtävien hoitamisesta toimialueellaan. Työ- ja elinkeinotoimisto voi hoitaa tehtäviä myös useamman kuin yhden toimiston toimialueella, jos järjestelyllä voidaan tehostaa toimistojen toimintaa ja resurssien käyttöä, parantaa palvelujen saatavuutta tai turvata tehtävissä tarvittavan erityisasiantuntemuksen saatavuus taikka järjestely on tarkoituksenmukainen muun vastaavan syyn vuoksi.

Työ- ja elinkeinotoimiston tehtävien hoitamisesta useamman kuin yhden työ- ja elinkeinotoimiston toimialueella voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella, kun tehtävät koskevat:

1) työttömyysturvalain (1290/2002) 1 luvun 4 §:n 3 momentissa tarkoitetun työvoimapoliittisen lausunnon antamista eräistä työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä;

2) julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 4 luvun 10 §:ssä ja 5 luvun 5 §:ssä tarkoitettua keskeyttämisestä päättämistä.

Muita kuin 2 momentissa tarkoitettuja tehtäviä koskevasta työ- ja elinkeinotoimistojen välisestä tehtäväjaosta ja sitä koskevasta alueellisen toimivallan järjestämisestä määrätään elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen päätöksellä, jos kyseessä on keskuksen toimialueen sisäinen järjestely, ja muussa tapauksessa työ- ja elinkeinoministeriön päätöksellä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain siirtymävaiheen täytäntöönpanotoimista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella.

2.

Laki

julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 5 luvun 5 §:n 1 momentti seuraavasti:

5 luku

Työvoimakoulutus

5 §

Koulutuksen keskeyttäminen

Jos opiskelija ei etene opinnoissaan 4 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla tai hän on ollut luvatta poissa yhdenjaksoisesti viisi koulutuspäivää, työ- ja elinkeinotoimisto tekee päätöksen koulutuksen keskeyttämisestä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

..ministeri Etunimi Sukunimi

1.

Laki

elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 15 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:
muutetaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 15 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

15 §

Työ- ja elinkeinotoimistojen alueellisen toimivallan määräytyminen

Työ- ja elinkeinotoimisto huolehtii sille säädettyjen tehtävien hoitamisesta toimialueellaan. Työ- ja elinkeinotoimisto voi hoitaa tehtäviä myös useamman kuin yhden toimiston toimialueella, jos järjestelyllä voidaan tehostaa toimistojen toimintaa ja resurssien käyttöä, parantaa palvelujen saatavuutta tai turvata tehtävissä tarvittavan erityisasiantuntemuksen saatavuus taikka järjestely on tarkoituksenmukainen muun vastaavan syyn vuoksi. Työ- ja elinkeinotoimistojen välisestä tehtäväjaosta ja sitä koskevasta alueellisen toimivallan järjestämisestä määrätään elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen päätöksellä, jos kyseessä on keskuksen toimialueen sisäinen järjestely. Muussa tapauksessa asiasta määrätään työ- ja elinkeinoministeriön päätöksellä.

15 §

Työ- ja elinkeinotoimistojen alueellisen toimivallan määräytyminen

Työ- ja elinkeinotoimisto huolehtii sille säädettyjen tehtävien hoitamisesta toimialueellaan. Työ- ja elinkeinotoimisto voi hoitaa tehtäviä myös useamman kuin yhden toimiston toimialueella, jos järjestelyllä voidaan tehostaa toimistojen toimintaa ja resurssien käyttöä, parantaa palvelujen saatavuutta tai turvata tehtävissä tarvittavan erityisasiantuntemuksen saatavuus taikka järjestely on tarkoituksenmukainen muun vastaavan syyn vuoksi.

Työ- ja elinkeinotoimiston tehtävien hoitamisesta useamman kuin yhden työ- ja elinkeinotoimiston toimialueella voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella, kun tehtävät koskevat:

1) työttömyysturvalain (1290/2002) 1 luvun 4 §:n 3 momentissa tarkoitetun työvoimapolitiittisen lausunnon antamista eräistä työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä;

2) julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 4 luvun 10 §:ssä ja 5 luvun 5 §:ssä tarkoitettua keskeyttämisestä päättämistä.

Muita kuin 2 momentissa tarkoitettuja tehtäviä koskevasta työ- ja elinkeinotoimistojen välisestä tehtäväjaosta ja sitä koskevasta alu-

Voimassa oleva laki

Ehdotus

eellisen toimivallan järjestämisestä määrätään elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen päätöksellä, jos kyseessä on keskuksen toimialueen sisäinen järjestely, ja muussa tapauksessa työ- ja elinkeinoministeriön päätöksellä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Tämän lain siirtymävaiheen täytäntöönpanotoimista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella.

2.

Laki

julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 5 luvun 5 §:n 1 momentti seuraavasti:

5 luku

Työvoimakoulutus

5 §

Koulutuksen keskeyttäminen

Jos opiskelija ei etene opinnoissaan 4 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla tai hän on ollut luvatta poissa yhdenjaksoisesti viisi koulutuspäivää, opiskelijavalinnasta päättänyt työ- ja elinkeinotoimisto tekee päätöksen koulutuksen keskeyttämisestä.

Koulutuspalvelun tuottaja on velvollinen ilmoittamaan 1 momentissa tarkoitettujen koulutuksen keskeyttämisperusteiden täyttymisestä opiskelijavalinnasta päättäneelle työ- ja

5 luku

Työvoimakoulutus

5 §

Koulutuksen keskeyttäminen

Jos opiskelija ei etene opinnoissaan 4 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla tai hän on ollut luvatta poissa yhdenjaksoisesti viisi koulutuspäivää, työ- ja elinkeinotoimisto tekee päätöksen koulutuksen keskeyttämisestä.

elinkeinotoimistolle. Ennen päätöksen tekemistä työ- ja elinkeinotoimiston on varattava opiskelijalle tilaisuus tulla kuulluksi. Päätöksestä on viipymättä ilmoitettava opiskelijalle.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20