

Työ- ja elinkeinoministeriö
PL 32
00023 Valtioneuvosto

Lausuntopyyntönnö 6.9.2016 TEM/1239/03.01.01/2016 TEM044:00/2016

Kansaneläkelaitoksen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain, työttömyysturvalain ja työsopimuslain muuttamiseksi

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Kansaneläkelaitokselta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja työttömyysturvalain muuttamiseksi.

Esitysluonnos on ollut aiemmin lausunnolla ajalla 27.6.–19.8.2016. Ensimmäisen lausuntokierroksen jälkeen esitykseen on tehty lukuisia muutoksia. Aiemmassa lausunnossa Kansaneläkelaitos on muun ohella lausunut tiedonsaantioikeuden laajentamisesta, ns. normin purkuun tähtäävästä lainsäädäntömuutoksista sekä todennut, että esitetyn liikkuvuusavustuksen toimeenpano jättää luonnoksen perusteella avoimia kysymyksiä, joiden osalta hallituksen esitystä oli toivottavaa täydentää.

Liikkuvuusavustus

Uuden version säännökset liikkuvuusavustuksesta ovat muuttuneet ensimmäiseen versioon nähden merkittävästi. Hallituksen uuden esitysluonnoksen mukaan liikkuvuusavustusta voitaisiin myöntää työttömyysetuuteen oikeutetulle henkilölle, joka vastaanottaa kokoaikatyön (TTL 8 luku 1 §). Lakiluonnokseen on myös lisätty uusi TTL 8 luvun 3 §, joka määrittelee liikkuvuusavustuksen aikana sovellettavat työttömyysturvalain säännökset.

Työttömyysturvalain 1 luvun 2 § (Etuudet) tai 1 luvun 5 § (Määritelmät) 1 kohtaan ei tässä versiossa esitetä muutoksia. Lain perusteluissa todetaan liikkuvuusavustuksen käytöstä muun muassa ”*Liikkuvuusavustusta voisi käyttää työmatkasta aiheutuviin tai muutosta aiheutuviin kustannuksiin, jos henkilö muuttaa työn perässä, taikka muihin työn vastaanottamisesta aiheutuviin kustannuksiin*”.

Kansaneläkelaitos toteaa, että näillä tiedoin liikkuvuusavustus ei täten olisi työttömyysturvalaissa tarkoitettu työttömyysetuus. Liikkuvuusavustuksen luonteella on toimeenpanijan kannalta keskeinen merkitys, sillä esimerkiksi etuudesta suoritettava ennakonpidätys määräytyy sen mukaan. Luonnoksessa ei ole esitetty muutoksia esimerkiksi tuloverolakiin, joten Kansaneläkelaitos esittää, että hallituksen esitystä edelleen selkiytettäisiin tai täydennettäisiin tältä osin. Epäselvää on jo sekin, suoritetaanko liikkuvuusavustuksesta ennakonpidätys.

Liikkuvuusavustuksen saamisen aikana henkilö ei periaatteessa olisi enää työttömyysturvalaissa tarkoitettu työtön työnhakija, sillä hän työllistyisi kokoaikatyössä. Tällä määrittelyllä on keskeinen merkitys muiden työttömyysturvalain säännösten soveltumisen osalta. Työttömyysturvalain mukaisen etuuden saaminen edellyttää esimerkiksi Suomessa asumista. Suomessa asuminen ratkaistaan TTL 1 luvun 8 a §:n mukaan asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain (1573/1993) 3, 3 a, 4 ja 10 §:n mukaan, ellei sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetusta neuvoston asetuksesta (ETY) N:o 1408/71, tai sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta (EY) N:o 883/2004, taikka pohjoismaisesta sosiaaliturvasopimuksesta (SopS 136/2004) muuta johdu.

Kansaneläkelaitoksen näkemyksen mukaan lakiehdotuksesta tulee käydä selkeästi ilmi, mikä on liikkuvuusavustuksen suhde Suomessa asumiseen ja edellä mainittuihin kansainvälisiin sopimuksiin, jos henkilö hakisi liikkuvuusavustusta ulkomailla tehtävään työhön.

Lakiin otetun uuden 8 luvun 3 § luvun 1 momentin mukaan liikkuvuusavustusta maksettaisiin sen estämättä, mitä 2 ja 2 a luvussa ja 3 luvun 1 §:n 3 momentissa säädetään. Liikkuvuusavustukseen ei sovellettaisi mitä 4 luvun 7 §:ssä säädetään sosiaalietuuden vähentämisestä työttömyysetuudesta ja mitä 4 luvun 8 §:ssä säädetään lasten kotihoidon tuen vaikutuksesta työttömyysetuuteen. Kansaneläkelaitos tulkitsee em. säännöstä siten, että muut kuin pykälän 1 momentissa erikseen tarkoitettut seikat, kuten TTL 3 luvun 1 § 1 momentissa tarkoitettu 65 vuotta täyttäminen, estäisivät liikkuvuusavustuksen maksamisen. Tämä siis siitäkkin huolimatta, että em. säännöksissä puhutaan työttömyysetuuden myöntämisestä.

Esitetyn lain perusteluissa todetaan, että liikkuvuusavustusta maksettaisiin enintään viideltä päivältä viikossa. Edelleen lain yksityiskohtaisten perustelujen mukaan työsuhteen alkaessa keskellä viikkoa, henkilölle voitaisiin maksaa työttömyysetuutta työttömyyden perusteella esimerkiksi maanantailta ja tiistailta ja liikkuvuusavustusta

työsuhteen alkamisesta lukien viideltä päivältä eli keskiviikosta sunnuntaihin.

Kansaneläkelaitos toteaa, että voimassaolevan työttömyysturvalain 3 luvun 2 §:n (Etuuspäivien määrä viikossa) mukaan *Työttömyysetuuspäivien ja työ-, omavastuu- ja korvauspäivien lukumäärä kunakin kalenteriviikkona saa olla yhteensä enintään viisi. Etuuspäivinä pidetään myös niitä päiviä, joilta henkilön oikeus työttömyysetuuteen on evätty työvoimapolitiisella perusteella taikka hänelle maksetun etuuden jaksottamisen vuoksi.* Se, että liikkuvuusavustusta voitaisiin maksaa jopa seitsemältä päivältä kalenteriviikossa, poikkeaisi merkittävästi työttömyysetuuksien normaalista systematiikasta. Kansaneläkelaitos toteaa, että tämä vaatisi merkittäviä muutoksia etuuksien maksatusjärjestelmään. Kansaneläkelaitos esittää, että henkilöllä voisi myös liikkuvuusavustusta saadessaan olla enintään viisi etuus- työ- korvaus ym. päivää kalenteriviikon aikana. Tämä olisi toimeenpanollisesti selkeää sekä linjassa työttömyysturvalain peruseräpäätöiden kanssa.

Ehdotetun 11 luvun 1 §:n mukaan liikkuvuusavustusta haettaisiin Kansaneläkelaitokselta tai siltä työttömyyskassalta, jonka jäsen työnhakija on. Lain perustelujen mukaan liikkuvuusavustusta haettaisiin Kansaneläkelaitokselta tai työttömyyskassalta riippuen siitä, mihin työttömyysetuuteen henkilö olisi työttömänä ollessaan oikeutettu.

Kansaneläkelaitos toteaa, että henkilö voi saada Kansaneläkelaitokselta sovittelua työttömyysetuutta ja olla samaan aikaan jäsenenä työttömyyskassassa. Tällöin henkilön oikeus työttömyyskassan maksamaan ansiopäivärahaan selviää tyypillisesti vasta myöhemmin hänen täyttäessään kassan työssäolo- ja jäsenyysehdon. Tämä voisi tapahtua joko ennen liikkuvuusavustukseen oikeutetun työn alkamista tai vasta sen aikana. Selkeyden vuoksi hallituksen esitystä tai lakiin valittuja sanamuotoja voisi olla syytä tarkentaa tältä osin. Liikkuvuusavustus olisi suuruudeltaan aina TTL 6 luvun 1 § 1 momentissa tarkoitettun peruspäivärahan suuruinen ja lisäksi lain 14 luvun 3 d §:n mukaan liikkuvuusavustus rahoitettaisiin valtion varoista. Maksajalla ei näin ollen olisi ilmeisesti merkitystä etuuden suuruuden tai rahoitusosuuksien kohdentumisen takia, mutta asiakkaiden oikeusturvan sekä lain toimeenpanon kannalta liikkuvuusavustuksen hakemisen ja oikean viranomaisen tulisi olla laissa sanottu selkeästi.

Kansaneläkelaitos toteaa edelleen, että maksajan näkökulmasta olisi tärkeää, että laissa tai vähintään hallituksen esityksen perusteluteksteissä otettaisiin tarkemmin kantaa myös esimerkiksi työttömyysturvalain 11 luvun (Toimeenpanoa koskevat säännökset) säännösten soveltumiseen liikkuvuusavustukseen siltä osin, kun lakiin ei ole erikseen esitetty muutoksia. Sujuvan toimeenpanon ja maksatuksen kannalta esimerkiksi lain 11 luvun 14 § 3 momentin (*Kansaneläkelaitoksen ja kassojen välinen perintä*), 11 luvun 13 §:n

(*Kuittaaminen*) sekä saman luvun 9 § (*Työttömyysetuuden maksaminen kunnan toimielimelle*) soveltuminen liikkuvuusavustukseen olisi tärkeää tietää ennen lain voimaantuloa. Sikäli kun liikkuvuusavustuksessa ei olisi kyse työttömyysetuudesta, Kansaneläkelaitos ei voisi lähtökohtaisesti pelkästään tulkintaa laajentamalla soveltaa liikkuvuusavustukseen niitä työttömyysturvalain kohtia, jossa erikseen puhutaan työttömyysetuudesta.

Liikkuvuusavustuksen siirtymäsäännöstä koskevan ehdotuksen mukaan matka-avustusta koskevia säännöksiä sovellettaisiin, jos työsuhde alkaa viimeistään 31.12.2016, tai jos matka-avustusta on haettu viimeistään 31.12.2016 ja työsuhde alkaa viimeistään 31.1.2017. Koska matka-avustus haetaan työ- ja elinkeinotoimistosta, Kansaneläkelaitos toteaa, että siirtymävaiheen toimeenpanon kannalta Kansaneläkelaitoksen tulisi saada tieto matka-avustuksen hakemisesta työ- ja elinkeinotoimistosta esimerkiksi työvoimapoliittisella lausunnolla.

Tietojen luovuttaminen

Esityksessä ehdotetaan laajennettavaksi Kansaneläkelaitoksen mahdollisuutta luovuttaa tietoja oma-aloitteisesti. Työttömyysturvalain 13 luvun 6 §:n 2 momenttiin ehdotetun muutoksen mukaan Kansaneläkelaitoksen oma-aloitteinen tietojen anto-oikeus koskisi myös niitä työmarkkinatuen saajia, joille on maksettu työmarkkinatukea työttömyyden perusteella yhteensä 200 päivältä sekä niitä henkilöitä, joiden oikeus työmarkkinatukeen alkaa välittömästi 6 luvun 7 ja 9 §:ssä tarkoitetun enimmäisajan täytyttyä. Yksilöntiedot voitaisiin antaa henkilön kotikunnan sosiaalihuollon tehtäviä hoitavalle viranomaiselle.

Kansaneläkelaitos toteaa, että esitettyä tietojen oma-aloitteista luovuttamista koskevaa pykälämuutosta ei ole mahdollista ottaa laajamittaisesti käyttöön vielä vuoden 2017 alusta. Kansaneläkelaitos ei siis voisi toimittaa listauksia po. asiakkaista kunnan käyttöön vielä 1.1.2017 alkaen. Kansaneläkelaitos voisi kuitenkin luovuttaa kunnalle yksittäisiä asiakkaita koskevia tietoja. Laajamittainen tietojen luovutus kunnan sosiaalihuollon tehtäviä hoitavalle viranomaiselle voitaisiin toteuttaa mahdollisesti syksyllä 2017. Velvollisuutta Kansaneläkelaitoksella ei tähän olisi.

Työttömyysetuudella opiskelu

Esityksen uuden version mukaan omaehtoisten opintojen tukiaikaa pidennettäisiin 24 kuukaudesta 48 kuukauteen perusopintojen suorittamisen mahdollistamiseksi niiden oppivelvollisuusiän ylittäneiden henkilöiden kohdalla, joilta puuttuu perusopetuksen päättötodistus. Tämä koskisi ennen kaikkea kotoutumisen piirissä olevia henkilöitä. Lisäksi säännöksiä, jotka koskevat tutkintoon johtavien yliopisto-opintojen tukemiseen liittyvää harkintaa, selkeytettäisiin myös hallituksen esitysluonnoksen aiempaan versioon nähden.

Kansaneläkelaitos tukee lakia selkeyttäviä säännöksiä.

Muuta

Palkkatuetun työn lukemista työssäoloehtoon on selkeytetty hallituksen esitysluonnoksen uuteen versioon. Esityksen mukaan palkansaaja palkkatuettu työ luettaisiin työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevaan työssäoloehtoon pääsääntöisesti vain osittain (75 %). Siltä osin kun palkkatuettua työtä ei luettaisi työssäoloehtoon (25 %), työ olisi työssäoloehdon tarkastelujaksoa pidentävää aikaa.

Sinänsä selkeän säännöksen toimeenpanosta ja ennen kaikkea työssäoloehtoon luettavan työn pyöristämiseen ei ole kuitenkaan otettu laissa kantaa. Kansaneläkelaitos esittää edelleen hallituksen esityksen täydentämistä siten, että lain yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi esimerkki palkkatuetun työn pyöristämisestä sekä siitä, miten osuudet kohdistustuvat ajallisesti työssäoloehtoon ts. kumpi osuus 75 vai 25 otetaan työssäoloehdossa ensin huomioon ja kumpi sen jälkeen.

Muilta osin Kansaneläkelaitos viittaa aiempaan 12.8.2016 päivättyyn lausuntoonsa.

Anne Neimala
Etuusjohtaja

Marjukka Turunen
Lakiyksikön päällikkö