

Taulu, Meklin, Mielityinen, Vierto

12.9.2016

Dnro 098/62/2016

Työ- ja elinkeinoministeriö  
kirjaamo@tem.fi  
kirsti.haapa-aho@tem.fi

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

## **Luonnos HE laeiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain, työttömyysturvalain ja työsopimuslain muuttamisesta**

Akava kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa otsikon asiassa.

Aivan ensiksi haluamme huomauttaa siitä, että Hetemäen vetämässä työllisyystyöryhmän työssä voi nousta esiin asioita, jotka aiheuttavat muutostarpeita lakiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta.

Työttömän määritelmä (JTYPL 1 luku ja TTL 2 luku)

Työttömän määritelmä palvelulaissa (JTYPL) muutetaan vastaamaan työttömyysturvalakiin (TTL) kaavailtua muutosta. Työttömyysturvalakia esitetään muutettavaksi siten, että työnhakijalla olisi oikeus työttömyysetuuteen muiden edellytysten täytyessä, jos työllistyminen yritystoiminnassa kestää yhdenjaksoisesti enintään kaksi viikkoa.

Muutoksen tarkoitus on hyvä. Sillä pyritään vähentämään epävarmuutta työttömyysetuuden menettämisestä ja kannustamaan toimeksiantosuhteiden vastaanottamiseen.

Akava arvioi, että säännös voi helpottaa lain toimeenpanoa ja henkilöiden työskentelyä toimeksiantosuhteissa. Tällaisissa sopimussuhteissa henkilön työllistyminen on selvästi sidottu sopimukseen ja niiden voimassaoloaikaan. Tällainen toiminta vastaa enemmänkin työsuhteista työtä ehdoiltaan kuin varsinaista yritystoimintaa.

Muutoksella voi kuitenkin olla myös ei-toivottavia vaikutuksia kuten toimeksiantosuhteiden pätkiminen ja työttömyysturvan monimutkaisuuden lisääntyminen. Lisäksi uusi ehdotettu säännös ei ole yhtä toimiva oy-/ay-/ky-muodoissa, joita erityisesti korkeasti koulutetuilla henkilöillä useasti on. Nämä henkilöt voivat nykysäännösten mukaan yritystoiminnan ja samanaikaisen palkkatyön kautta osoittaa yritystoimintansa sivutoimisuuden, jolloin he voivat työttömänä jatkaa yritystoimintaansa.

Mikäli edellä mainituissakin yritysmuodoissa ehdotettu säännös olisi mahdollinen, sekoittaisi tämä kokonaan vakiintuneen toimintatavan ja

voisi aiheuttaa henkilöille oikeudenmenetyksiä, mikäli esimerkiksi oy -muotoisessa yritystoiminnassa vaadittaisiin toiminnan lakkauttamista TTL 2 luvun mukaisesti ennen kuin he voisivat palata takaisin työttömyysetuuden piiriin itse ilmoittamansa päätoimisen yritystoiminnan jälkeen. TTL 2 luvun lakkauttamispykälä ei varmasti voida tämän uuden pykälän johdosta helpottaa, koska tämä vaikuttaa suuresti siihen, milloin yrittäjien oikeus päivärahaan alkaa.

Akava esittää, että työttömyysturvalain sivutoimisen yrittäjyyden määritelmä ja sen mahdolliset vaihtelevat tulkinnat käydään pikaisesti läpi ja arvioidaan, onko olemassa vaihtoehtoja tapaa ratkaista ongelmat, joita esitetyllä muutoksella pyritään ratkaisemaan.

#### Kokeilu (JTYPL 4 luku sekä TSL)

Työkokeilun käyttötavan määräaikainen laajentaminen voisi hyvin toimiessaan lisätä työllistymisen mahdollisuuksia. Esityksen mukaan TE-toimisto voisi eräiden edellytysten täytyessä ohjata henkilöasiakkaan työkokeiluun työpaikalle soveltuvuuden arvioimiseksi

TSL 1 luvun 4 § koeaikasäännöstä ehdotetaan täydennettäväksi siten, että työkokeilun (rekrytointikokeilu) kesto vähennetään koeajasta, jos työsuhte kokeilun jälkeen syntyy. Tämä on ollut Akavan tavoite koko ajan ja siten kannatamme lämpimästi esitystä.

Ehdotus TSL:n 13 luvun 6 pykälän 2 momentista sopii Akavalle. Se on aiemmin ollut määräaikaisesti voimassa, koska edellisellä kerralla ei oltu varmoja vaikutuksista ja pelättiin väärinkäytöksiä. Meillä ei kuitenkaan ole tiedossa tällaisia väärinkäytöksiä tai siihen liittyviä erityisiä epäkohtia. Väliaikaisesti voimassa olevan pykälän 3 kohta ehdotetaan poistettavaksi. Akava kannattaa kohdan poistamista.

Akava pitää uudentyyppisen työkokeilun edellytyksenä sitä, että työnantajalla tosiasiallisesti on työkokeilun mukaista työtä tarjolla, työkokeilu on vapaaehtoinen ja sen on perustuttava työnantajan ja työntekijän yhteiseen tahtoon. Työntekijän oikeusasema, työturvallisuus ja vakuutusturva työkokeilun ajalta pitää varmistaa.

Kokeilulla voi joillakin epätyypillisiä työsuhteita suosivilla aloilla olla sellaisia epätoivottavia seurauksia, että se vääristää palkkatyön ja palkatta tehdyn työn välistä suhdetta ja johtaa epätoivottuun kehitykseen työn teettämisestä ilman asianmukaista korvausta.

#### Omaehtoinen opiskelu (JTYPL 6 luku)

Akava vastustaa voimakkaasti omaehtoisen työttömyysturvalla opiskelun säädösten tiukentamista ja opiskelumahdollisuuksien rajoittamista. Sen sijaan kannatamme kyseisten säädösten väljentämistä, jotta omaehtoinen opiskelu työttömyyskorvauksella olisi mahdollista nykyistä useammille.

Akava hämmästelee logiikkaa, jolla muutokset omaehtoisesta opiskelusta on tehty edellisestä versiosta. Akava kritisoi jo edellistä versiota epäjohdonmukaisuudesta ja epäselvyydestä, mutta uusikaan ei ole tätä perusongelmaa korjannut. Laki perusteluineen tulisi olla äärimmäisen läpinäkyvä, koska ministeriö käyttää lain pohjalta suurta valtaa ohjeistaessaan TE-toimistoja lain tulkinnassa. HE:n hyväksyessään eduskunnan tulisikin vaatia tiedoksi suuntaviivoja, kuinka lain toimeenpano tullaan keskeiseltä osin ohjeistamaan.

Suurin ongelma Akava mielestä on, että työttömän opiskelu nähdään edelleen väärinkäytösepäilyn läpi eikä itsestään selvänä tapana käyttää tarkoituksenmukaisesti työttömyysjakso. HE:n mukaan jostain syystä yliopisto-opinnot nähdään muita opintoja epäilyttävämpänä. Akava pitää kuitenkin hyvänä, että lain perusteluista on poistunut lause: ”Koska tarkoituksena on tukea työttömyysetuudella lyhyehköjä, nopeasti työmarkkinavalmiuksia parantavia opintoja, pitkäkestoisia yliopistossa suoritettavaan tutkintoon johtavia opintoja ei lähtökohtaisesti tuettaisi”, ja toivoo tämän tarkoittavan käytännössä laajempaa harkintavaltaa TE-toimistoille yliopisto-opintojen osalta.

Lain 6 luvun 2 §:n muutoksesta luovutaan aiemman ehdotuksen mukaisesta muotoilusta, minkä mukaan omaehtoisen opiskelun piti olla työvoimapolitiittisesti ”tarkoituksenmukaiSTA”. Nyt esityksen mukaan säilyy tiukempi muotoilu, kun HE:ssa on vanhan lain sanamuoto: ”tarkoituksenmukaiSIN keino parantaa työnhakijan [...]” (rinnakkaistekstit s. 90). Akava pitää tätä muutosta huonona, koska muotoilu ei sallisi väljennystä työvoimapolitiittiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Mikäli muotoilu jää nykyiselleen, jää epäselväksi mitä tarkoituksenmukaisuusharkinnan poistuminen käytännössä tarkoittaa. Tulkintaohjeista riippuen, linja voi muodostua erittäin erilaiseksi opiskelun tuen osalta.

Lain 6 luvun 3 §:n muutoksen myötä poistuisi edelleen yliopisto-opintoja koskeva mahdollisuus erityisestä syystä poiketa edellytyksestä, että opintojen tulee olla ollut keskeytyneenä vähintään vuoden. Akava pitää erityisen paheksuttavana, että tästä muutoksesta aiheutuvaa tiukentuvaa linjaa ei edelleenkään ”tunnusteta” perusteluteksteissä (s. 38 ja 64). Mikäli muutoksia opiskelun tukemiseen yliopisto-opintojen osalta ei tavoitella, tulee lakiehdotusta muuttaa siten, että muutoksia ei aiheudu. Akava ei ole saanut virkamiehiltä selitystä, minkä kohdan nojalla TE-toimisto voisi tehdä tarkoituksenmukaisuusharkintaa tämän jälkeen. Lain 6 luvun 3 §:ään tulee jatkossakin kirjata poikkeusmahdollisuus erityisestä syystä. Sen sijaan on hyvä, mikäli uuden muotoilun nojalla uusien opintojen aloittaminen helpottuisi. Tätä ei voi HE:n lain eikä perustelutekstien perusteella kuitenkaan päätellä.

Akava kannattaa esitystä siitä, että opiskelun tukemisesta voitaisiin sopia niissä tilanteissa, joissa opinnot on aloitettu työnantajalta saadun taloudellisen etuuden jaksotuksen aikana. Kannatamme myös sitä, että

näissä tapauksissa ei edellytetä opintojen keskeytyneenä oloa vähintään vuoden ajan.

Opintojen keskeytyksessä oloon esitetty tiukentava muutos (6 luku, 5 §) on opiskelijoiden näkökulmasta joissakin tapauksissa heikennys, eikä Akava voi sitä kannattaa. Jatkossa opintojen tukemisen keskeytyksen saisi vain niissä tilanteissa, joissa keskeyttämiselle on pätevä syy.

#### Palkkatuki (JTYPL 7 luku)

Akava suhtautuu epäillen 3 § 3 mom 1 kohdan työnantajaa koskevien rajoitteiden poistamiseen. Säännösten poistaminen ei saisi johtaa siihen, että irtisanottujen työntekijöiden töitä korvaamaan otetaan työkokeilijoita/palkkatuettuja työntekijöitä.

Akava kannattaa muuten palkkatukeen esitettyjä muutoksia. Pidämme myös viisaana sitä lain perusteluissa esille tuotua ajattelua, että pitkäaikaistyöttömyyttä yritetään palkkatuen keinoin ehkäistä aikaisempaa useammin jo ennen 12 kuukauden työttömyysajan täyttymistä.

Lain perusteluissa todetaan, että alle 12 kuukautta työttömänä olleen palkkatuen myöntämisen edellytyksenä on lähtökohtaisesti profilointityökalun avulla tehty arvio siitä, että henkilöllä on riski pitkittyvään työttömyyteen. Näkemyksemme mukaan TE-toimistossa pitää voida tehdä inhimilliseen arviointiin perustuva myönteinen päätös palkkatuesta niissäkin tapauksissa, joissa profilointi ei ennusta työttömyyden pitkittymistä. Tämä tuodaan esille lain perusteluissa.

Näemme pienen riskin siinä, että profilointityökalu liian helposti tulkitseisi korkean koulutuksen automaattisesti takaavan työllistymisen, eli ennustaisi korkeakoulutetun pitkäaikaistyöttömyysriskin alakanttiin. Riskin toteutuessa tarpeettoman moni korkeakoulutettu jää ilman palkkatukea ja saattaa ajautua pitkäaikaistyöttömyyteen. Profiloinnin paikkansapitävyyttä onkin tarkasteltava riittävän usein, jotta kyseisen kaltaiset mahdolliset systemaattiset virheet saadaan korjattua. Nykyään jo useampi kuin joka kolmas korkeakoulutettu työtön on ollut työttömänä yli 12 kuukautta. Pitkäaikaistyöttömyys on siis todellinen riski koulutustasosta riippumatta.

#### Starttiraha (JTYPL 8 luku)

Starttirahaa voitaisiin esityksen mukaan myöntää yrittäjäksi ryhtyvien lisäksi myös niissä tapauksissa, joissa sivutoiminen yrittäjä laajentaa yritystoimintaansa päätoimiseksi. Samoin starttirahaa olisi mahdollista saada niissä tilanteissa, joissa yrittäjäksi ryhtyvän pääasiallinen toimeksiantaja olisi hänen aikaisempi työnantaja. Akava kannattaa näitä esityksiä, joilla starttirahan käyttömahdollisuuksia laajennetaan.

Starttirahakauden enimmäispituus lyhenee esityksen mukaan 18 kuukaudesta 12 kuukauteen. Lisäksi starttirahan lisäosasta luovutaan eli starttirahan maksimisuuruus pienenee. Vaikka yli vuoden pituista starttirahaa on käytetty vain harvoin, saattaa se kuitenkin joissakin tilanteissa olla ratkaisevan tärkeä lisä yritystoiminnan jatkumiselle. Myös starttirahan myöntäminen jatkossa kaikissa tapauksissa peruspäivärahan tasoisena voi joissakin tapauksissa olla huono kannustin yrittäjäksi ryhtymiseen.

#### Kulukorvaus (JTYPL 9 luku)

Esityksen mukaan jatkossa ei enää työttömyysetuudella tuetuista omaehtoisista opinnoista aiheutuvista kustannuksista olisi oikeutettu saamaan kulukorvausta. Muutos heikentää työttömyysetuudella opiskelevan taloudellista asemaa.

#### Liikkuvuusavustus (JTYPL 10 luku ja TTL 8 luku)

Esityksen mukaan uudella liikkuvuusavustuksella korvataan aikaisemmat matka-avustus ja muuttokustannusten korvaus, joilla tuetaan alueellista liikkuvuutta. Akava kannattaa esitettyä muutosta, joka selkeyttää ja yksinkertaistaa tukijärjestelmää.

#### Palkkatuen ja starttirahan rahoitus (JTYPL 12 luku)

Osa palkkatuen ja starttirahan rahoituksesta tulee esityksen mukaan jatkossa työttömyysetuusmäärärahoista. Uusi määräaikainen rahoitusmalli todennäköisesti lisää järjestelmän joustavuutta, ennustettavuutta ja tasapuolisuutta ja on Akavan näkemyksen mukaan kannatettava kokeilu.

Esitämme, että uuden rahoitusmallin kokeilun aikana selvitetään mahdollisuus siihen, että palkkatuen ja starttirahan voisi jatkossa maksaa se työttömyyskassa, johon työntekijä kuuluu tai vaihtoehtoisesti Kela, mikäli henkilö ei ole jäsen työttömyyskassassa.

Akava ry

Sture Fjäder  
puheenjohtaja

Pekka Piispanen  
johtaja