



Häme

18.8.2015

Työ- ja elinkeinoministeriö  
kirjaamo@tem.fi

Lausuntopyyntönnö 23.6.2015 (TEM1239/03.01.01/2016; TEM044:00/2016)

## **Hämeen ELY-keskuksen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja työttömyysturvalain muuttamisesta**

Hämeen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (Hämeen ELY-keskus) pitää esitettyjä säännösmuutoksia pääosin perusteltuina ja esittää säännösehdotuksista seuraavat huomiot:

### **Lyhyt päätoiminen yrittäjyys**

*Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012, JTYPL) 1 luvun 3 § sekä työttömyysturvalain (1290/2002) 2 luvun 1 §*

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että työtön työnhakija voisi työttömyysturva-oikeuttaan menettämättä työllistyä enintään kaksi viikkoa päätoimisenä yrittäjänä. Esitys sinällään kannustaa ottamaan vastaan lyhyitäkin toimeksiantosuhteita, mutta siihen liittyy helposti haastavia tulkintatilanteita. Hämeen ELY-keskus katsoo, että esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi antaa enemmän tukea uuden säännöksen soveltamiseen. Perusteluissa olisi syytä avata esimerkiksi sitä, kuinka usein tällainen enintään kahden viikon päätoiminen yrittäjyys voi toistua ilman, että yrittäjyys voidaan katsoa jatkuvaksi päätoimiseksi yrittäjyydeksi. Onko tässä harkinnassa merkityksellistä ajallinen ulottuvuus tai esimerkiksi yrittäjyyskausista saatu tulon määrä tai muu vastaava tekijä.

On huomattava, että kaksi viikkoa kestävä kokoaikainen työsuhde on helpommin todennettavissa kuin kaksi viikkoa kestävä kokoaikainen yrittäjyys. Erona näiden välillä on kaiken lisäksi myös se, että jos yrittäjyys katsotaan esimerkiksi useamman kahden viikon jakson jälkeen kokopäiväiseksi ja päätoimiseksi yrittäjyydeksi, menettää henkilö kokonaan oikeuden työttömyysturvaan, myös soviteltuna. Oikeuden palauttamiseksi tulee täyttää yritystoiminnan lopettamista koskevat työttömyysturvalain varsin ehdottomat säännökset.

**Työkokeilu soveltuvuuden arvioimiseksi***JTYPL 4 luvun 5 § ja työttömyysturvalain 1 luvun 5 §*

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi määräajan voimassa olevasta uudesta työkokeilun tyypistä soveltuvuuden arvioimiseksi työpaikalle. Hämeen ELY-keskus sinänsä pitää uutta lyhytkokeilua hyvänä lisänä ja se voi edistää pienten ja keskusurten yritysten uskallusta rekrytoida uusia työntekijöitä myös pidempään työttömänä olleista henkilöistä. Kuitenkin järjestelmään liittyy esitysluonnoksessakin esille tuotu vaara väärinkäytöstä. Näin ollen uuden työkokeilutyypin käytön seuranta tulee tehdä tarkasti. Tämä ei kuitenkaan saa lisätä kohtuuttomasti TE-toimiston asiantuntijoiden työmäärää, vaan seuranta tulee tapahtua järjestelmässä yksinkertaisilla ja mahdollisimman automaattisilla työkaluilla esimerkiksi URA-järjestelmässä.

Työttömyysturvalakia koskevassa muutosehdotuksista käy ilmi, että uusi lyhyempi kokeilutyyppi ei olisi työttömyysturvalaissa tarkoitettu työllistymistä edistävä palvelu. Tämä tarkoittaisi, ettei siihen voisi liittyä työvoimapolitiittisia seurauksia (TTL 2 a luku). ELY-keskus katsoo perusteluksi, että uudentyypisestä työkokeilusta säädettäisiin omassa pykälässään JTYPL:n 4 luvun 5 §:n sijaan. Vähintäänkin uudelle kokeilutyyppille olisi syytä keksiä erillinen ja erottuva nimike, jotta se olisi erotettavissa säädösteknisesti ja myös käytännössä muusta kokeilusta. Koska kyse on myös määräaikaisesta sääntelystä, on erityisen tärkeä seurata sääntelyn vaikutuksia ja saada tilastotietoa. Tässäkin erottuva nimike olisi eduksi esimerkiksi uuden kokeilutyypin erottumiseksi ja seuraamiseksi URA-järjestelmässä.

Esityksen keskeisissä ehdotuksissa on kerrottu yksityiskohtaisia perusteluja tarkemmin uuden työkokeilutyypin käytännön toteutuksesta. Esityksen mukaan jos työkokeilu ei johtaisi työllistymiseen työkokeilun järjestäjän palvelukseen, työkokeilun järjestäjän olisi annettava työ- ja elinkeinotoimistolle palaute siitä, mistä syystä työsuhdetta ei syntynyt. Hämeen ELY-keskus kiinnittää huomiota siihen, ettei palautejärjestelmä saa muodostua hallinnollisesti raskaaksi. Olisiko käytettävissä esim. OPAL-tyyppinen palautelomake tai muu vastaava tapa, jonka keinoin voitaisiin vähentää vaikutuksia TE-toimiston asiantuntijoiden työmäärään. On myös huomioitava, että raskas palautejärjestelmä voi tosiasiallisesti vähentää yritysten halukkuutta käyttää uutta kokeilutyyppiä.

**Omaehtoinen opiskelu***JTYPL 6 luvun 3 §*

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että työttömyysetuudella tapahtuvan omaehtoisen opiskelun sääntelyä vähennettäisiin. Jatkossa tukemisen yleisenä edellytyksenä olisi vain työvoimapolitiittinen tarkoituksenmukaisuus. Tarkentava sääntely esimerkiksi yliopisto-opintojen tukemisen rajaamisesta siirrettäisiin perustelujen puolelle.

Hämeen ELY-keskus katsoo, että sääntelyn yksinkertaistaminen ei ainakaan paranna työttömien henkilöiden oikeusturvaa ja yhdenvertaisuutta. Jo tällä hetkellä omaehtoisten opintojen tukeminen on hyvin merkittävä kanteluita ja asiakasyhteydenottoja tuottava palvelumuoto. Käytännössä päätös tukemisesta tai siitä kieltäytymisestä tarkoituksenmukaisuusperusteella tehdään TE-toimistoissa hyvin vaihtelevin tavoin ja menettelyllä esimerkiksi yksittäisen asiantuntijan päätöksellä tai tiimissä. Kuten hallituksen esityksessäkin on tuotu esiin, vaihtelevat myös näiden päätösten perustelujen laatu ja laajuus. Käytännössä tämä tarkoittaa, että käytännöt vaihtelevat toimistoittain ja että oikeus omaehtoiseen opiskeluun työttömyysetuudella voi pahimmillaan muodostua joltain osin jopa sattumanvaraiseksi. TE-toimistojen arviointityötä helpotaisi huomattavasti, jos tukemisen edellytyksiä olisi linjattu nykyistä tarkemmin normein. Nyt ehdotettu lainmuutos sen sijaan edelleen vähentää tukea antavia säännöksiä, mitä ei ole pidettävä toivottavana. Vaihtoehtoisesti tukemisen vapauttaminen ehdotettua laajemmin voisi vähentää kiperiä tulkintatilanteita ja kanteluita.

Merkittävimpänä ongelmana Hämeen ELY-keskus pitää käsiteltyjen kanteluiden ja asiakasyhteydenottojen perusteella sitä, ettei ratkaisu omaehtoisten opintojen tukemiseen työttömyysetuudella ole muutoksenhakukelpoinen päätös. Nyt lausunnolla olevassa esityksessäkin ei muutoksenhakuoikeuteen ehdoteta puuttuttavan. Oikeus opiskeluun työttömyysetuudella on kuitenkin yksittäiselle työttömälle henkilölle hänen oikeuttaan ja etuaan koskeva asia. Tämä puoltaisi muutoksenhakuoikeuden avaamista. Tämä olisi mahdollista esimerkiksi siten, että TE-toimisto antaisi työvoimapolitiittisen lausunnon oikeudesta opiskella työttömyysetuudella (antaahan se nyt jo lausunnon tukikauden päättymisestä ja mahdollisesta päätoimisen opiskelemisen jatkumisestakin), jolloin mahdollinen tällä perusteella annettu kielteinen lausunto tulisi maksajan päätöksen kautta muutoksenhakukelpoiseksi. ELY-keskus korostaa, että muutoksenhaun mahdollistaminen lisäisi myös edellä kaivattuja tulkintalinjauksia ja yhtenäisyyttä sekä toisi käytännön apua TE-toimiston harkintaan.

#### *JTYPL 6 luvun 5 § ja 14 luvun 1 §*

Hämeen ELY-keskus toteaa, että ensilukemalla omaehtoisten työttömyysetuudella tuettujen opintojen keskeyttämisen kieltäytymisestä tehtävä ratkaisu ja sen myöhempi muutoksenhaku jää epäselväksi. Ymmärrettävyyden vuoksi säännöksen perusteluja olisi syytä täsmentää esimerkiksi seuraavasti: "Jos työnhakija ei opintojen keskeyttämisilmoituksen antamisen jälkeen ehdi suorittaa opintojaan loppuun 1 momentin mukaisessa enimmäisajassa tai työ- ja elinkeinotoimiston määräämässä tätä lyhyemmässä ajassa, ja tämä johtuu siitä, ettei TE-toimisto ole katsonut keskeyttämiselle olleen pätevää syytä, hän voi saattaa - -"

Hämeen ELY-keskus kiinnittää huomioita siihen, että valitusoikeuden puuttuminen omaehtoisen koulutuksen tukemisen keskeyttämisilmoituksen hyväksyttävyydestä vaikuttaa ongelmalliselta työttömän oikeusturvan kannalta. Vaikka muutoksenhakuoikeus perustelujen mukaan olisi mahdollista maksajan päätökseen, joka perustuu tukiajan päätyttyä annettavaan työvoimapoliittisen lausuntoon, jää muutoksenhakuoikeuden toteutus ajallisesti hyvin etäiseksi. Työttömän olisi voitava esittää näyttöä pätevän syyn olemassa olosta jopa yli kahden vuoden kuluttua tapahtuvassa muutoksenhaussa, mitä ei voida pitää asiakkaan kannalta kohtuullisena eikä selkeänä ratkaisuna ottaen erityisesti huomioon Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan ja Vakuutusoikeuden asioiden käsittelyaikojen pituus. Käytännössä muutoksenhakuoikeus jää siten varsin merkityksettömäksi. Asiakkaan oikeusturvan kannalta muutoksenhakuoikeus olisi syytä luoda siihen päätökseen, jossa TE-toimisto arvioi onko keskeyttämiselle esitetty pätevä syy vai ei.

### **Palkkatuki** (JTYPL 7 luvun 2 §)

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että palkkatuen enimmäismäärää rajattaisiin lähtökohtaisesti 12 kuukauteen. Yleisperusteluissa on todettu, että ehdotettu kesto riittäisi tuella palkatun ammatillisen osaamisen parantamiseen (s. 31).

Tosiasia kuitenkin on, että palkkatuen käyttö on Hämeen ELY-keskuksen mielestä nykyisellään hieman vääristynyt. Useimpien tällä hetkellä palkkatuen piiriin ohjattavien asiakkaiden kohdalla 12 kuukautta palkkatukityötä ei vielä yksinkertaisesti riitä avoimille työmarkkinoille työllistymiseen. Hallituksen esityksen perusteluissa olisikin syytä tuoda esiin selkeä ajatus siitä, että palkkatukea tulee uudistuksen jälkeen kohdentaa nykyistä paremmilla työelämävalmiuksilla oleville työttömille asiakkaille ja pidempää tukea tarvitseville on järjestettävä vastaavasti uusia tukimuotoja. ELY-keskus viittaa suunnitelmiin uudistaa kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia (189/2001) siten, että palvelua laajennettaisiin ja ehkä jaoteltaisiin eri asiakasryhmien tarpeisiin. Esityksessä ei ole tuotu esiin näiden lainsäädäntöhankkeiden välistä suhdetta ja siten jää epäselväksi, mikä on niiden asiakkaiden tukimuoto jatkossa, jotka eivät hyödy vain 12 kuukautta kestävästä palkkatukityöstä vaan tarvitsisivat pidempää aktivointia, mutta jotka eivät tällä hetkellä kuitenkaan vielä ole kunnan vastuulla kuntouttavan työtoiminnan piirissä. Eri väylät työttömän tukemisessa olisi syytä tuoda selkeämmin esiin ja pohdita yhdellä kertaa nyt palkkatuen uudistamisen yhteydessä.

Eräänä keinona esitetään harkittavaksi, että ajallinen 12 kuukauden rajoitus koskisi vain yleishyödyllisiä yhdistyksiä. Sen sijaan palkkatukea voisi saada yrityksessä työllistymiseen vielä esimerkiksi 6 kuukautta. Tällainen tukeminen eri sektoreilla tukisi pitkään työttömänä olleiden työllistymistä avoimille työmarkkinoille.

**Muutoksenhaku****14 luvun 1 §**

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään pykälän 3 momenttiin uutta 5 kohtaa, jonka mukaan oikaisu- tai valitusoikeutta ei olisi päätöksestä, joka koskee tuen, etuuden tai korvauksen epäämistä määrärahasyistä.

Määrärahojen jako tapahtuu käytännössä paikallisella tasolla toimistoitain. Tämä tarkoittaa, että vuoden kuluessa myös määrärahojen allokointi eri palveluiden välillä (palkkatuki, starttiraha ym) voidaan muuttaa varsin joustavasti. Tästäkin syystä jää osin ilmaan, milloin TE-toimisto käytännössä voi tehdä muutoin myöntöperusteet täyttävään hakemukseen hylkäävän päätöksen vain sillä perusteella, että määrärahat ovat loppuneet. Onko tämä mahdollista kun toimiston sisäisesti ko. momentille jaettu raha siinä vaiheessa on loppunut, vai vasta kun kaikki ministeriön jakama raha on loppunut. Tuen hakemisen hetki voi johtaa satumanvaraisiin tuloksiin ottaen myös huomioon sen, että periaatteessa asiakas voi lain mukaan itse valita TE-toimiston, jossa asioi ja laittaa asiansa vireille. Asiakkaat voivat joutua eriarvoiseen asemaan riippuen siitä, milloin etuutta hakee ja milloin rahojen katsotaan loppuneen. Muutoksenhakuoikeuden rajaaminen ei edistä yhdenvertaisuutta näissä tilanteissa.

Hämeen ELY-keskus kiinnittää huomiota siihen, että säännös jää käytännössä vaille perusteluja, vaikka kyse on muutoksenhakuoikeuden rajaamista koskevasta ehdotuksesta.

**Muita yksittäisiä huomioita****JTYPL 4 luvun 10 §**

JTYPL:n 4 luvun 10 §:n 2 momenttiin ehdotetaan muutosta, joka johtuu perustelujen mukaan päällekkäisen sääntelyn purkamisesta. Hämeen ELY-keskus pitää hyvänä, että ylimääräiset viittaukset kuulemismenettelyyn poistetaan ja hallintolain (434/2003) yleissäännökset tulevat keskeisemmin sovellettaviksi koko hallinnossa. Hämeen ELY-keskus kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että työvoimakoulutuksen osalta 5 luvun 5 §:ssä on vastaava kuulemista koskeva säännös, joka yhdenmukaisuuden vuoksi olisi samalla perusteella myös syytä poistaa laista.

Esitysluonnoksessa ei esitetä muutosta pykälän otsikkoon. Kuitenkin aiemmin on jonkin verran herättänyt keskustelua se, pitääkö työkokeilu keskeyttää vai purkaa. Selkeintä olisikin, että jos vanha terminologinen ero halutaan ylipäänsä säilyttää, myös työkokeilun purkaminen olisi niminä näkyvässä pykälän otsikossa.

**JTYPL 9 luvun 4 §**

Esitysluonnoksessa ehdotetaan poistettavaksi oikeus kulukorvaukseen omaehtoisten työttömyysetuuden opiskelun osalta. Esityksestä ei käy ilmi, miksi muutos ei koske kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) mukaista omaehtoista opiskelua, vaan siitä edelleen mak-

settaisiin kulukorvausta loma-aikoja lukuun ottamatta. Onko perusteluna rajaukselle se, että kotoutumiskoulutus pääsääntöisesti järjestetään työvoimakoulutuksena, jossa kulukorvausoikeus ehdotetaan säilytettäväksi. Joka tapauksessa perusteluja olisi syytä tältä osin täsmentää, vaikka järjestelmän selkeyden vuoksi kulukorvauskäytäntöjen olisi syytä olla yhtenäisiä "samannimisissä" palvelutyypeissä. Joissain tilanteissa voi lisäksi olla hieman sattumanvaraista, perustuuko oikeus opiskella omaehtoisesti kotoutumislakiin vai JTYPL:iin.

Ylijohtaja



Pekka Savolainen

Lakimies



Minna Laherto

JAKELU

Työ- ja elinkeinoministeriö, sähköpostitse

TIEDOKSI

Hämeen TE-toimisto / johtaja Harri Jokinen

Hämeen TE-toimisto / palveluesimies Martti Mustonen

TIEDUSTELUT

Lakimies Minna Laherto, p. 0295 025 253  
etunimi.sukunimi@ely-keskus.fi