

Asia: VN/558/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Lakiesityksen luvut 2-12

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 2 *Nykytila ja sen arviointi:*

-

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 3 *Tavoitteet:*

-

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 4.1 *Keskeiset ehdotukset:*

-

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 4.2 *Pääasialliset vaikutukset:*

-

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 5 *Muut toteuttamisvaihtoehdot:*

Kuntien rahoitusvastuun laskuttamisen osalta valmisteluvaiheessa on selvitelty vaihtoehtoa, jossa kassat hoitaisivat laskutuksen itse. Kuten lakiesityksen perusteluissa todetaan, Kelaan verrattuna kuntalaskutuksen toteuttaminen työttömyyskassojen laskuttamana tuottaisi esitettävään vaihtoehtoon (Kela) verrattuna sitä läpinäkyvämmän vaihtoehdon. Lisäksi perustelutekstissä todetaan, tietopohja, jota kuntalaskutuksessa käytettäisiin, on kuitenkin työttömyyskassojen omistamaa tietoa ja työttömyyskassat ovat esittäneet varteenotettavan teknisiä ratkaisuja koskevan vaihtoehdon valmistelun aikana. Kaikki seikat valmisteluvaiheessa puoltavat sitä, että kassat voisivat hoitaa laskutuksen itse. Ei ole tarkoituksenmukaista siirtää tehtävää Kelalle, valmisteluvaiheessa ei ole esitetty painavia perusteluja Kela-vaihtoehdolle.

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 8 *Lakia alemman asteinen sääntely:*

-

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 10 *Toimeenpano ja seuranta*:

-

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 12 *Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys*:

-

Laki työvoimapalvelujen järjestämisestä

Luku 1 sisältää lain yleiset säännökset.

Näkemyksenne:

-

Luvussa 2 säädettäisiin järjestämisvastuusta.

Erityisesti toivotaan näkemyksiä seuraavista:

- edut ja hyödyt järjestämisvastuun siirtämisessä kunnille
- mahdolliset riskit järjestämisvastuun siirtämisessä kunnille
- työvoiman määrää ja työllisyysaluetta koskeva sääntely (huom: poikkeus työvoimapohjan kriteeriin voimaanpanolaissa)
- palvelujen tarjoamista koskeva sääntelyesitys

Lakiesityksen mukaan työllisyyspalveluiden hoito siirtyy kunnille ja kuntien muodostamille järjestämisalueille. Kunnat antaisivat lausuntoja mm. opiskeluun liittyvistä asioista. Huolena, on että soveltamiskäytännöt eivät ole yhtenäisiä, kun päätöksenteko on hajautettu usealle kunnalle ja kuntien muodostamille alueille. Etuudenhakijoiden yhdenvertainen kohtelu voi vaarantua järjestelyn seurauksena. Uudistuksessa onkin tärkeä kiinnittää huomiota työttömien palveluiden yhdenvertaiseen toteutumiseen maanlaajuisesti.

Luvussa 3 säädettäisiin ohjauksesta ja valvonnasta.

Erityisesti toivotaan näkemyksiä seuraavista:

- valtakunnalliset tavoitteet
- työllisyyden edistämisen valtakunnallinen neuvottelukunta ja sen tehtävät
- alueelliset työllisyyden edistämisen yhteistyö- ja seurantakeskustelut

-

Luvussa 4 säädettäisiin työnhakijan palveluprosessista.

Säännökset vastaavat 2. toukokuuta voimaan tulleen uuden asiakaspalvelumallin (niin sanottu pohjoismainen työvoimapalvelumalli) säännöksiä.

Näkemyksenne:

-

Luvussa 5 säädettäisiin työnvälityksestä ja työnhakuvelvollisuudesta.

Näkemyksenne:

-

Luvussa 6 säädetään tieto- ja neuvontapalveluista, asiantuntija-arvioinneista, ammatinvalinnan- ja uraohjauksesta sekä valmennuksesta ja kokeilusta.

Näkemyksenne:

-

Luvussa 7 säädettäisiin työvoimakoulutuksesta.

Näkemyksenne:

-

Luvussa 8 säädettäisiin muutosturvakoulutuksesta.

Näkemyksenne:

-

Luvussa 9 säädettäisiin työttömyysetuudella tuetusta työnhakijan omaehtoisesta opiskelusta.

Näkemyksenne:

-

Luvussa 10 säädettäisiin työnantajalle myönnettävistä tuista (palkkatuki, 55-vuotta täyttäneiden työllistämistuki, työolosuhteiden järjestelytuki).

Näkemyksenne:

-

Luvussa 11 säädettäisiin henkilöasiakkaalle myönnettävistä tuista ja korvauksista (starttiraha, työhön tai palveluun hakeutumisesta aiheutuvien kustannusten korvaus, palveluun osallistumisesta aiheutuvien kustannusten korvaus).

Näkemyksenne:

-

Luvussa 12 säädettäisiin työllistämisvelvoitteesta.

Näkemyksenne:

-

Luvussa 13 säädettäisiin asiakastietojen käsittelystä ja valtakunnallisesta tietojärjestelmäpalvelusta.

Näkemyksenne:

-

Luvussa 14 säädettäisiin palvelualustasta.

Näkemyksenne:

-

Luvussa 15 säädettäisiin tukien ja korvausten maksamisesta ja takaisinperinnästä.

Näkemyksenne:

-

Luku 16 käsittää erinäisiä säännöksiä.

Näkemyksenne:

-

Luvussa 17 säädettäisiin muutoksenhausta.

Näkemyksenne:

-

Muut esitykseen sisältyvät lakiehdotukset

Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta annetun lain muuttamisesta ja laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta

Erityisesti toivotaan näkemyksiä, ovatko ehdotetut muutokset ELY-keskusten sekä KEHA-keskuksen tehtäviin riittävän selkeät ja eri toimijoiden yhteistyötä edistävät?

-

Laki työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain 23 §:n muuttamisesta

-

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta

Erityisesti toivotaan näkemyksiä seuraavista:

- kuntien vastuulle siirtyvien tehtävien rahoitus, ovatko ehdotetut uudet valtionosuuden määräytymistekijät toimivia rahoituksen kohdentamisessa?
- kolmen vuoden siirtymäaika laskennalliseen rahoitukseen (voimaantulosäännös)
- kunnan työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvaus

-

Laki työttömyysturvalain muuttamisesta (pois lukien 14 luku)

Erityisesti toivotaan näkemyksiä työttömyysturvaprosessiin ja sitä koskevaan toimivaltaan liittyen.

Esitysluonnoksen sivulla 164 käsitellään vaikutuksia työttömyysetuuden maksajiin. Esitykseen voisi täydentää, että miten muutos vaikuttaa maksajien työmäärään. Tietojen kerääminen aiheuttanee lähinnä järjestelmämuutoksia, mutta manuaalistakin työtä vaaditaan etenkin silloin, jos jälkikäteen huomataan jokin virhe ja tietoja tulee korjata. Työttömyysetuuksissa takautuvat korjaukset ovat arkipäivää ja ne vaikuttavat myös maksettujen päivien lukumäärään ja aiheuttavat mahdollisesti myös korjauksia laskutukseen. Lisäksi voisi kuvata tarkemmin mahdolliset muutokset rahoitusprosessiin.

Esitysluonnoksen sivulla 192 (Vaihtoehto 1, työttömyyskassat kunnan rahoitusosuuden laskuttajina) todetaan, että työttömyyskassat tarkistavat ansiopäivärahan saajan ilmoittaman postitusosoitteen lisäksi kotikuntatiedot tietohauulla teknisen rajapinnan avulla Digi- ja väestötietovirastolta. Tieto on haettava kuukausittain tai laskutusväli huomioon ottaen. Esitysluonnoksessa ei ole otettu kantaa siihen, miten tämä hoidettaisiin mallissa, jossa Kela toimii laskuttajana. Onko kassan siinäkin mallissa tarkistettava kotikuntatiedot vai tulisiko tehtävä Kelalle? Entä miten toimitaan, jos postitusosoite on poste restante?

Laki työttömyysturvalain muuttamisesta 14 luku;

Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta;

Laki työttömyyskassalain muuttamisesta

Erityisesti toivotaan näkemyksiä seuraavista:

- **kunnan työttömyysetuusmenoon kohdistuvan rahoitusvastuun porrastusmalli**
- **eräiden kotoutumisesta annetussa laissa tarkoitettujen henkilöiden kohdalla sovellettavaksi ehdotettu poikkeus kunnan rahoitusvastuuseen työmarkkinatuesta**
- **ehdotus kunnan rahoitusosuuden perintää koskevan tehtävän hoitamisesta Kelassa myös peruspäivärahan ja ansiopäivärahan perusosan osalta**
- **edellä ehdotettujen muutosten vaikutus Kelan, työttömyyskassojen ja Työllisyysrahaston työmäärään mukaan lukien tietojärjestelmämuutokset ja näistä aiheutuvat kustannukset**

Lakiesityksessä esitetään, että Kela laskuttaisi kunnilta ansioturvan kuntarahoitusosuuden. YTK:n käsityksen mukaan ratkaisu ei ole perusteltu ja tuottaa turhaa hallinnollista työtä, byrokratiaa sekä ylimääräisiä, monimutkaisia tietojärjestelmän kehittämistarpeita. Ratkaisu lisää julkisin varoin rahoitettavan toiminnan kustannuksia. Työttömyyskassojen tulee hoitaa itse ansioturvan rahoittamiseen liittyvä laskutus kunnille. Kuten lakiesityksen perusteluissa sivulla 194 todetaan, Kelaan verrattuna kuntalaskutuksen toteuttaminen työttömyyskassojen laskuttamana tuottaisi esitettävään vaihtoehtoon (Kela) verrattuna sitä läpinäkyvämmän vaihtoehdon. Lisäksi perustelutekstissä todetaan, tietopohja, jota kuntalaskutuksessa käytettäisiin, on kuitenkin työttömyyskassojen omistamaa tietoa ja työttömyyskassat ovat esittäneet varteenotettavan teknisiä ratkaisuja koskevan vaihtoehdon valmistelun aikana.

Lakiesityksen perusteluissa Kelan suorittaman laskutuksen vaikutustenarviointi on puutteellinen työttömyyskassojen ja kuntien näkökulmasta. Vaikutustenarvioinnissa ei ole huomioitu esimerkiksi sitä, miten asiakaspalvelu laskutustiedoista hoidetaan, mikäli kunnan edustaja haluaa tarkempaa tietoa laskutuksesta. Kantaa ei ole myöskään otettu ratkaisun vaikutuksia takaisinperintätapauksissa. Takaisinperintätilanteissa syntyy tarvetta korjata maksuosuuksia ja näissä tilanteissa syntyy monimutkaista tiedonsiirtoa, mikäli laskutus hoidetaan Kelan kautta. Myöskään Kelaan tapahtuvan tiedonsiirron aiheuttamien ylimääräisten tietojärjestelmien muutostarpeen vaikutuksia ei ole riittävästi arvioitu.

Vaikutuksenarvioinnissa ei ole otettu huomioon takautuvan lainsäädännön vaikutuksia maksatusjärjestelmiin. Esityksen mukaan laskuriin huomioidaan myös ennen lain voimaantuloa maksetut etuuspäivät. Maksajalta toiselle siirtyneiden kohdalla tämä on erityisen ongelmallista, koska tällaista tietoa ei ole siirtotietojen sisällössä tiedusteltu eikä tallennettu järjestelmään. Siirtotilanteiden haku tietokannasta ei myöskään ole ihan yksinkertaista tai täysin aukotonta.

Esityksessä laskutustehtävän osoittamista Kelalle perustellaan jo olemassa olevalla tietojärjestelmällä. YTK:n käsitys käsitys kuitenkin on, että Kelan olemassa oleva tietojärjestelmä ei ole tarkoituksenmukainen ja riittävä järjestelmä laskutustehtävän laajentuessa. Kuntalaskutuksen laajentuessa myös ansiopäivärahan saajiin, henkilötietojen volyyymi tulee kasvamaan merkittävästi. Näin ollen pelkästään Kelmu-palvelussa oleva tietojen katselunäkymä tuskin riittää kunnille laskutustietojen tarkistamiseen ja TE-hallinnolle työllistämistehtävää varten. Katselunäkymän kautta tietoja ei voida käyttää tehokkaasti hyödyksi. Myös Kelan täytyy uudistaa omat järjestelmänsä, jotta laskutustehtävään ja tiedolla johtamiseen liittyvät tehtävät voidaan täyttää tarvittavalla tavalla. Lisäksi uutena tiedonsiirtokanavana tulisi maksutietojen raportointi Työllisyysrahastolle.

Vaikutuksenarvioinnissa ei ole otettu huomioon myöskään takautuvan lainsäädännön vaikutuksia maksatusjärjestelmiin. Esityksen mukaan laskuriin huomioidaan myös ennen lain voimaantuloa maksetut etuuspäivät. Maksajalta toiselle siirtyneiden kohdalla tämä on erityisen ongelmallista, koska tällaista tietoa ei ole siirtotietojen sisällössä tiedusteltu eikä tallennettu järjestelmään. Siirtotilanteiden haku tietokannasta ei myöskään ole ihan yksinkertaista tai täysin aukotonta.

Työttömyyskassat joutuvat siis toteuttamaan joka tapauksessa rahoitusosuuden laskentaan tarkoitetut laskurit, hoitaa laskutuksen mikä taho tahansa. Työttömyyskassat voisivat suoraan laskuritiedon nojalla laskuttaa kuntia, mikä olisikin tarkoituksenmukaisin vaihtoehto. Työttömyyskassat toteuttaisivat muutokset niin, että tieto siirtyisi suoraan kunnille eivätkä ne kiertäisi Kelan kautta. Työttömyyskassojen hoitaman laskutustehtävän osalta esityksessä s. 193 todetaan, että ”Kyse olisi täysin uusista toiminnoista, eikä muutosten työmäärää olla tarkemmin arvioitu, mutta työmäärä olisi todennäköisesti suurempi kuin esitettyssä mallissa, jossa Kansaneläkelaitos vastaisi kuntien rahoitusosuuden perinnästä.” Jos muutosten työmäärää ei ole arvioitu, miten tällaisia arvioita voidaan esittää? Tämä perustelu ei ole kestävä. Kun tiedot kierrätettäisiin Kelan kautta, tarvittava työmäärä, järjestelmänmuutokset, kustannukset ja henkilöstöresurssit ovat suuremmat kuin, jos kassat laskuttaisivat suoraan. Itse laskutus on kokonaisuudessaan pieni osa koko tehtäväkokonaisuutta, ja työttömyyskassat joutuvat joka tapauksessa rakentamaan tietojen keruun ja prosessit mahdollisten virheiden korjaamiseen.

Työttömyyskassat voivat suoraan laskuritiedon nojalla laskuttaa kuntia. Työttömyyskassat toteuttaisivat muutokset niin, että tieto siirtyisi suoraan kunnille eivätkä ne kiertäisi Kelan kautta. Lakiesityksen perusteluissa on todettu, että kyse olisi täysin uusista toiminnoista, eikä muutosten työmäärää olla tarkemmin arvioitu, mutta työmäärä olisi työttömyyskassojen hoitamana todennäköisesti suurempi kuin esitettyssä mallissa, jossa Kela vastaisi kuntien rahoitusosuuden perinnästä. Tämä perustelu ei ole kestävä. Kun tiedot kierrätettäisiin Kelan kautta, tarvittava työmäärä ja järjestelmänmuutokset ja kustannukset ja henkilöstöresurssit ovat suuremmat kuin, jos kassat laskuttaisivat suoraan.

Kunnilla on uusien tehtävien myötä omasta takaa kattavat tiedot työnhakijoista, siihen ei enää maksutietoa tarvita. Toisin kuin luonnoksessa annetaan ymmärtää, maksutietojen keskittäminen Kelan kautta on siis tarpeetonta kuntien tietotarpeen näkökulmasta.

Lakiesityksen perusteluissa todetaan seuraavaa: lakiesityksessä ansiopäivärahaan kohdistuvan rahoitusosuuden laskutus olisi työttömyyskassoille uusi tehtävä, ja työttömyyskassajärjestelmä on hajautettu. Jälkimmäistä tekijää arvioitaessa työttömyyskassojen määrä, 18 työttömyyskassaa, voisi merkitä sitä, että kunkin työttömyyskassan tehdessä laskutuksen itsenäisesti, kunnille toimitettaisiin Kansaneläkelaitoksesta toimitettavan yhden, työmarkkinatukea ja peruspäivärahaa koskevan laskun lisäksi 18 erillistä ansiopäivärahan rahoitukseen liittyvää laskua työttömyyskassoista. Laskutuksessa pystytään hyödyntämään sähköistä laskutusta. Kunnat vastaanottavat tuhansia laskuja, joten laskujen määrä ei voi muodostua ongelmaksi. Kassojen lukumäärä tulee fuusioiden myötä pienemmäksi, vuoden 2023 alusta kassojen lukumäärä on 16.

Esitys on tietosuojaan kannalta erityisen ongelmallinen. Lakiesityksessä ei ole tehty henkilötietojen käsittelyn tietosuojan vaikutusten arviointia ansiopäivärahan kuntaosuuden laskutuksesta Kelan kautta. Esitetyssä vaihtoehdossa työttömyyskassat siirtäisivät Kelalle ainoastaan kuntaosuuden laskutusta varten kymmenien tuhansien henkilöiden arkaluonteisia henkilötietoja. Kyseessä on erittäin laajamittainen, korkeariskinen henkilötietojen käsittely, jossa siirretään Kelaan tieto henkilön kuulumisesta työttömyyskassaan ja tieto ansiopäivärahan saamisesta. Tietosuoja-asetuksen mukaisiin tietosuojaperiaatteisiin kuuluu henkilötietojen käsittelyn minimonnin periaate, joka tarkoittaa mm. sitä, että henkilötietojen käsittelyn on oltava tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Henkilötietoja saa käsitellä vain silloin, kun käsittelyn tarkoitusta ei ole mahdollista toteuttaa muulla tavoin. Tietojen siirto Kelalle ei ole tarpeellista, kun työttömyyskassat voivat hoitaa laskutuksen suoraan kuntiin. Työttömyyskassojen jäsenten henkilötietojen käsittelyyn liittyvät oikeudet vaarantuvat esitetyssä vaihtoehdossa.

Esitysluonnoksen sivulla 192 (Vaihtoehto 1, työttömyyskassat kunnan rahoitusosuuden laskuttajina) todetaan, että työttömyyskassat tarkistavat ansiopäivärahan saajan ilmoittaman postitusosoitteen lisäksi kotikuntatiedot tietohauulla teknisen rajapinnan avulla Digi- ja väestötietovirastolta. Tieto on haettava kuukausittain tai laskutusväli huomioon ottaen. Esitysluonnoksessa ei ole otettu kantaa siihen, miten tämä hoidettaisiin mallissa, jossa Kela toimii laskuttajana. Onko kassan siinäkin mallissa tarkistettava kotikuntatiedot vai tulisiko tehtävä Kelalle? Entä miten toimitaan, jos postitusosoite on poste restante?

Laki ulkomaalaislain muuttamisesta

-

Laki luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta annetun lain 8 §:n muuttamisesta

-

Laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021 – 2028 annetun lain muuttamisesta

-

Laki palkkaturvalain muuttamisesta; Laki merimiesten palkkaturvalain muuttamisesta

-

Laki Työkanava Oy –nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain 4 §:n muuttamisesta

-

Laki ammatillisesta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta

-

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta

-

Laki vuorotteluvapaalain muuttamisesta

-

Laki sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan Euroopan unionin lainsäädännön soveltamisesta annetun lain 6 ja 11 §:n muuttamisesta

-

Laki tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta;

Laki tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:n väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain muuttamisesta

-

Laki työsopimuslain muuttamisesta;

Laki merityösopimuslain muuttamisesta

-

Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain 3 a ja 37 a §:n muuttamisesta;

Laki valtion virkamieslain 5 a ja 9 c §:n muuttamisesta

-

Laki yhteistoimintalain muuttamisesta;

Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja hyvinvointialueella annetun lain 8 ja 9 §:n muuttamisesta;

Laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain 24 ja 25 §:n muuttamisesta

-

Laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta;

Laki eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain 14 §:n muuttamisesta;

Laki kansaneläkelain 35 §:n muuttamisesta;

Laki sairausvakuutuslain 8 luvun 9 §:n muuttamisesta;

Laki sotilasavustuslain 11 §:n muuttamisesta;

Laki opintotukilain 6 §:n muuttamisesta

-

Laki sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnasta annetun lain 14 §:n muuttamisesta

-

Laki tuloverolain muuttamisesta;
Laki maatilatalouden tuloverolain 10 f §:n muuttamisesta;
Laki elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 56 §:n muuttamisesta

-

Laki lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain 2 ja 3 §:n muuttamisesta

-

Laki rikoslain 47 luvun 6 §:n muuttamisesta;
Laki rikosrekisterilain 4 a §:n muuttamisesta;
Laki rikosrekisterilain 4 a §:n väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain muuttamisesta

-

Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaansaattamisesta

Erityisesti toivotaan näkemyksiä seuraavista:

- yhteistoimintasopimusten solmimiselle esitetty aikataulu
- henkilöstösiirrot ja henkilöstön asemaan liittyvät menettelytavat
- sitovien sopimusten ja vastuiden siirtyminen

-

Laki työllistymistä edistävästä monialaisen tuen yhteistoiminnasta

Erityisesti toivotaan näkemyksiä asiakaskriteerin muutoksesta ja nuorten työllistymistä edistävän monialaisen tuen yhteispalvelua koskevasta sääntelystä.

-

Muut huomioon esityksestä

Kommentoitavaa:

Esityksen mukaisesti työllisyyspalveluiden järjestämisvastuu ollaan siirtämässä kuntiin. YTK esittää, että tässä yhteydessä tehtäisiin työttömyyskassalakiin muutos, jonka mukaisesti työttömyyskassoilla olisi mahdollisuus tukea jäsentensä työllisyyttä ja tätä kautta lyhentää työttömyysjaksoja. Kassat voisivat tukea jäsentensä työllistymistä esim. sähköisen asioinnin käyntien yhteydessä kohdentamalla avoimia koulutuksia tai työpaikkoja. Työttömyyskassoilla on suuri määrä dataa, jota voitaisiin hyödyntää jäsenten työllistymisen edistämiseen.

Virri Paula
YTK