

TEM/TTM

LUONNOS 13.1.2020

Hallituksen esitys eduskunnalle työttömyysturva- ja vuorotteluvapaajärjestelmien toimeenpanon järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi**Esityksen pääasiallinen sisältö**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia, vuorotteluvapaalakia, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia, kotoutumisen edistämisestä annettua lakia, sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan Euroopan unionin lainsäädännön soveltamisesta annettua lakia sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annettua lakia.

Työ- ja elinkeinotoimistoille nykyisin kuuluvaa päätösvaltaa työttömyysetuuden ja vuorottelukorvauksen saamisen edellytysten ratkaisemisesta siirrettäisiin Kansaneläkelaitokselle ja työttömyyskassoille. Keskeisimmät siirrettävät tehtävät liittyvät sen ratkaisemiseen, onko työnhakija työtön ja mikä vaikutus työnhakijan opinnoilla tai yritystoiminnalla on hänen oikeuteensa saada työttömyysetuutta.

Työ- ja elinkeinotoimisto päättäisi edelleen työttömyysturvaseuraamusten asettamisesta, koska seuraamusten asettamisessa on kyse perustuslaissa tarkoitetusta merkittävästä julkisen vallan käytöstä, jota ei voida antaa muun kuin viranomaisen tehtäväksi. Lisäksi työ- ja elinkeinotoimistoille jäisi edelleen toimivalta päättää asioista, jotka työvoimapolitiittisen harkinnan luonteen vuoksi on tarkoituksenmukaista säilyttää työ- ja elinkeinoviranomaisen päätösvallassa. Osa työ- ja elinkeinotoimistoille jäävistä työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä keskitettäisiin valtakunnallisesti.

Esitys liittyy valtion vuoden 2021 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.4.2021.

Yleisperustelut

1 Johdanto

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaan hallitus valmistelee työttömyysturvan ja työttömien palveluiden uudistuksen, jonka tavoitteena on lyhentää työttömyysjaksojen kestoja, helpottaa lyhytaikaisen työn vastaanottamista, kannustaa työnhakuun sekä uudistaa ja kohtuullistaa työttömyysturvan seuraamusjärjestelmää niin, että oikeudet ja velvollisuudet ovat tasapainossa. Hallitus kehittää työllisyyspalveluita muun muassa uudistamalla työvoimapalveluita tukemaan nopeaa uudelleen työllistymistä. Hallituksen ohjelman mukaan henkilökohtaisen palvelun resurssit työ- ja elinkeinotoimistoissa turvataan.

Osana työttömyysturvan ja työttömien palveluiden uudistamista tässä esityksessä esitetään, että pääosa työ- ja elinkeinotoimistoille nykyisin kuuluvista työttömyysturva- ja vuorotteluvapaajärjestelmien toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä siirrettäisiin Kansaneläkelaitokselle ja työttömyyskassoille. Työ- ja elinkeinotoimistojen työttömyysturvan toimeenpanoon liittyvien tehtävien vähentäminen lisääisi toimistojen mahdollisuuksia keskittyä työnhakijoiden työllistymisen edistämiseen ja palveluiden tarjoamiseen. Muutos selkeyttäisi myös työttömyysturva- ja vuorotteluvapaajärjestelmien toimeenpanoa.

Hallituksen ohjelman mukaan kuntien roolia työllisyyspalveluiden järjestäjänä vahvistetaan. Hallitus on päättänyt käynnistää vuonna 2020 alueellisia työvoimapalvelujen kokeiluja, joissa kohderyhmään kuuluvien työnhakijoiden palveluprosessi siirretään työ- ja elinkeinotoimistoilta kuntien vastuulle. Hallitus luo kokeilulla pohjaa valtioneuvoston ja kuntien tulevalle työllisyyspalvelujen työnjaolle. Mikäli tässä vaiheessa pääosa työ- ja elinkeinotoimistoille nykyisin kuuluvista työttömyysturva- ja vuorotteluvapaajärjestelmien toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä siirrettäisiin tämän esityksen mukaisesti Kansaneläkelaitokselle ja työttömyyskassoille, toimeenpano selkeytyisi tilanteessa, jossa työ- ja elinkeinotoimistojen rinnalle työvoimapalveluita tarjoamaan tulevat kunnat ja jossa työ- ja elinkeinotoimistoilla säilyy edelleen työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoon liittyviä tehtäviä.

2 Nykytila ja sen arviointi

Työttömyysturvalaissa (1290/2002) säädettyjen työvoimapolitiittisten edellytysten selvittäminen ja työttömyysetuuden hakeminen ovat nykyisin erillisiä viranomais- ja asiakasprosesseja. Työvoimapalveluissa on pitkään koettu, että työvoimapalvelujen tarjoamisesta ja työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä seuraa palvelun ja kontrollin ristiriitaa. Palvelutoiminnassa tavoitteena on keskittyä työnhakijoiden aktiiviseen työmarkkinoille ohjaamiseen ja yritys yhteistyöhön.

Työtön työnhakija on velvollinen antamaan samantapaisia tietoja esimerkiksi työskentelystään kahdelle eri viranomaistaholle, ja sama asia voi vaikuttaa eri tavoin työttömyysetuuden saamiseen työ- ja elinkeinotoimiston ja työttömyysetuuden maksajan näkökulmasta. Työttömyysetuutta hakevan

henkilön saattaa olla vaikea hahmottaa eri viranomaisten roolit työttömyysturvaprosessissa. Sääntösten todellinen tai oletettu monimutkaisuus, kaksinkertaisen byrokratian pelko ja mahdollinen viive työttömyysetuuden maksamisessa voi vaikuttaa kielteisesti työn vastaanottamiseen.

Työvoimapoliittinen lausunto

Työ- ja elinkeinotoimisto ratkaisee toimivaltaansa kuuluvat työnhakijan työttömyysturva-oikeutta koskevat edellytykset ja antaa niitä koskevan työvoimapoliittisen lausunnon Kansaneläkelaitokselle tai työttömyyskassalle. Työvoimapoliittinen lausunto annetaan työttömyysetuuden saamisen yleisistä työvoimapoliittisista edellytyksistä, työvoimapoliittisesti moitittavasta menettelystä ja eräistä työllistymistä edistävien palveluiden ajalta maksettavan etuuden edellytyksistä. Lisäksi työvoimapoliittinen lausunto annetaan työttömyysetuudella tuettuun työnhakijan omaehtoiseen opiskeluun liittyvistä edellytyksistä. Työ- ja elinkeinotoimistojen työvoimapoliittisten lausuntojen ja niihin liittyvien selvityspyyntöjen tekemiseen vuonna 2018 käyttämä kokonaistyöaika oli arviolta noin 230 henkilötyövuotta.

Työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus voi antaa työvoimapoliittisen lausunnon sellaisista etuuden saamisen yleisistä työvoimapoliittisista edellytyksistä, joihin ei liity työvoimapoliittista harkintaa, muuttaa työ- ja elinkeinotoimiston antaman työvoimapoliittisen lausunnon koskemaan toista työttömyysetuuden lajia, siirtää työ- ja elinkeinotoimiston antaman työvoimapoliittisen lausunnon toiselle työttömyysetuutta maksavalle laitokselle sekä korjata työ- ja elinkeinotoimiston antamassa työvoimapoliittisessa lausunnossa olevan ilmeisen kirjoitus- tai laskuvirheen taikka muun niihin verrattavan selvän virheen.

Työttömyysturva-asian käsittely

Henkilön ilmoittautuessa työnhakijaksi häneltä pyritään tiedustelemaan mahdollisimman kattavasti tietoja sekä julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tarjoamiseksi että työttömyysetuuden työvoimapoliittisten edellytysten ratkaisemiseksi. Työttömyysetuuden saamisen työvoimapoliittisena edellytyksenä selvitetään muun muassa työnhakijan työsuhteen päättymisen syy sekä yritystoiminnan, omassa työssä työllistymisen ja opiskelun vaikutus kokoaikatyön vastaanottamiselle. Jos henkilö on ilmoittautunut työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimiston verkkopalvelussa, verkkopalvelu voi antaa työttömyysetuuden maksajalle automaattisesti työvoimapoliittisen lausunnon tietyt edellytykset täyttävästä työnhakijasta.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) mukaan työ- ja elinkeinoviranomaisen tulee informoida työtöntä työnhakijaa työnhaun käynnistämisen yhteydessä tai viipymättä sen jälkeen muun muassa työttömyyspäivärahan tai työmarkkinatuen saamisen keskeisistä työvoimapoliittisista edellytyksistä.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaan työ- ja elinkeinotoimiston tulee järjestää työnhakijalle ensimmäinen työnhakijan haastattelu kahden viikon kuluessa työnhaun alkamisesta, jollei se työnhakijan tilanne huomioon ottaen ole ilmeisen tarpeetonta. Viimeistään tässä yh-

teydessä työ- ja elinkeinotoimisto tarkistaa, onko työnhakijan oikeudesta työttömyysetuuteen annettu työvoimapoliittinen lausunto työttömyysetuuden maksajalle ja antaa tarvittaessa lausunnon tai pyytää työnhakijalta lausunnon antamiseksi tarvittavat selvitykset.

Kun työnhakijan olosuhteissa tapahtuu sellainen muutos, joka saattaa vaikuttaa hänen oikeuteensa saada työttömyysetuutta, työ- ja elinkeinotoimisto selvittää ja tutkii työnhakijan oikeuden työttömyysetuuteen ja antaa tarvittaessa uuden työvoimapoliittisen lausunnon. Työ- ja elinkeinotoimisto ilmoittaa asian selvittämisestä työttömyysetuuden maksajalle, joka harkitsee, tuleeko etuuden maksaminen keskeyttää käsittelyn ajaksi liikamaksun välttämiseksi.

Työvoimapoliittisia lausuntoja, joihin ei liity harkintaa (esimerkiksi työnhakijan työttömyyden tai työn alkamisesta tai hakijan osallistumisesta työllistymistä edistäviin palveluihin), annetaan tyyppillisesti muun asiakaspalvelun yhteydessä. Työvoimapoliittisia lausuntoja esimerkiksi työnhakijan opintojen, yritystoiminnan tai työvoimapoliittisesti arvioituna moitittavan menettelyn vaikutuksesta oikeuteen saada työttömyysetuutta puolestaan annetaan tyyppillisesti muusta asiakaspalvelusta erillisissä työttömyysturvayksiköissä.

Työ- ja elinkeinoministeriön asetuksessa työvoimapoliittisen lausunnon antamisesta ja lausuntoon merkittävistä tiedoista (1556/2016) säädetään, että työvoimapoliittinen 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 työttömäksi työnhakijaksi. Työttömyysturva-oikeuden ratkaiseminen edellyttää sitä, että työ- ja elinkeinoviranomainen on antanut työnhakijan työvoimapoliittisista edellytyksistä työvoimapoliittisen lausunnon työttömyysetuuden maksajalle.

Etuudenhakijan tulee selvittää työssäoloaan, opiskeluaan ja yritystoimintaansa myös Kansaneläkelaitokselle tai työttömyyskassalle, joka tutkii niiden vaikutuksen etuuden määrään esimerkiksi työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevaa työssäoloehtoista seurattaessa ja soviteltua työttömyysetuutta maksettaessa.

Kun työttömyyskassa tai Kansaneläkelaitos on saanut työnhakijan työttömyysturva-oikeutta koskevan työvoimapoliittisen lausunnon, se ratkaisee omaan toimivaltaansa kuuluvat työttömyysetuuden maksamisen edellytykset ja antaa päätöksen työttömyysetuuden maksamisesta. Päätös koskee myös työvoimapoliittisessa lausunnossa ilmoitettuja työttömyysetuuden saamisen edellytyksiä. Työnhakija saa tiedon lausunnosta työttömyysetuuden maksajan päätöksen yhteydessä. Työnhakijalla on lisäksi oikeus saada työvoimaviranomaiselta tieto lausunnosta.

Työvoimapoliittiseen lausuntoon ei saa erikseen hakea muutosta valittamalla. Työttömyysetuuden maksajan antamaan päätökseen voi hakea muutosta valittamalla sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan, jonka päätöksestä voi valittaa vakuutus-oikeuteen. Kun työnhakijan valitus koskee työvoimapoliittista lausuntoa, on työttömyysetuuden maksajan ennen oman lausuntonsa ja sen liitteiden lähettämistä sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnalle tai vakuutus-oikeudelle pyydettävä sitovan työvoimapoliittisen lausunnon antaneelta työ- ja elinkeinotoimistolta tai työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskukselta lausunto asiasta. Työttömyysetuuden maksaja varaa myös työnhakijalle mahdollisuuden antaa vastineensa valituksen johdosta annetuista lausunnoista.

Vakuutusosoikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Vuonna 2018 sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnassa ratkaistiin 4057 ansiopäivärahaa koskevaa asiaa, 1473 peruspäivärahaa koskevaa asiaa ja 4481 työmarkkinatukea koskevaa asiaa. Vuonna 2018 työttömyysturvaa koskevia asioita saapui vakuutusosoikeuteen 599 ja 712 asiaa ratkaistiin.

Työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskuksen henkilöasiakkaiden työttömyysturvaneuvontapalveluun tammi-marraskuun 2019 aikana saapuneista puheluista noin 30 prosenttia koski yleisneuvontaa työttömyysturvasta ja siihen kuuluvasta työttömyysturvaprosessista, ja näistä puheluista noin 50 prosenttia koski yrittäjyyttä, omassa työssä työllistymistä ja opiskelua ja 30 prosenttia seuraamusjärjestelmää. Saapuneista puheluista noin 45 prosenttia koski työvoimapoliittisia lausuntoja ja niiden tekemiseen liittyviä selvityspyyntöjä, ja näistä puheluista noin 30 prosenttia koski työttömyysturvayksiköissä ja muussa vastaavassa asiantuntijatyössä tehtyjä työvoimapoliittisia lausuntoja ja noin 25 prosenttia koski muita työvoimapoliittisia lausuntoja. Asiakaspalvelukeskus antaa työttömyysturvaan liittyvää neuvontaa myös muissa puhelinpalveluissa, kuten vieraskielisessä puhelinpalvelussa.

Soveltamisohjeet

Työ- ja elinkeinoministeriö antaa ohjeet työ- ja elinkeinotoimistoille työ- ja elinkeinotoimiston tehtävistä työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanossa, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja asetuksen soveltamisesta sekä kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) ja vuorotteluvapaalain (1305/2002) soveltamisesta.

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus vastaa kaikkien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialueilla työ- ja elinkeinotoimistojen oikeudellisesta ohjauksesta työttömyysturvalain, vuorotteluvapaalain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain toimeenpanossa.

Sosiaali- ja terveysministeriö antaa työttömyyskassoille yhdenmukaisen käytännön aikaansaamiseksi työttömyysetuuksissa yleiset ohjeet. Ohjeet valmistelee Finanssivalvonta.

Kansaneläkelaitos on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, joka antaa toimeenpanemiensa etuuksien ratkaisutyön ohjeet ja menettelytapaohjeet.

Työnhaun voimassaolo ja työnhakijan työttömyys

Työ- ja elinkeinotoimiston tehtäviin kuuluu rekisteröidä henkilö työnhakijaksi ja seurata työnhaun voimassaoloa. Asiasta annetaan työttömyysetuuden maksajalle sitova työvoimapoliittinen lausunto. Lisäksi työ- ja elinkeinotoimisto ratkaisee, onko henkilö työttömyysturvalain mukaisesti työttömyysetuuteen oikeutettu työtön. Työ- ja elinkeinotoimisto ratkaisee myös eräitä ulkomaan kansalaisiin liittyviä työnhakijaksi rekisteröinnin ja työttömyysetuuden saamisen edellytyksiä.

Työttömänä pidetään henkilöä, joka ei ole työsuhteessa eikä työllistyy päätoimisesti yrittäjänä tai omassa työssä. Työttömänä pidetään lisäksi henkilöä:

1) joka saa tuloa enintään kaksi viikkoa kestävästä kokoaikatyöstä tai jonka päätoiminen työllistyminen yrittäjänä tai omassa työssä kestää enintään kaksi viikkoa,

- 2) jolla on oikeus työttömyysetuuteen yritystoiminnan tai oman työn estämättä (henkilö on työttömänä ollessaan työllistynyt yli kahden viikon ajan yrittäjänä tai omassa työssä ja hänellä on tämän perusteella oikeus työttömyysetuuteen neljän kuukauden ajan toiminnan aloittamisesta);
- 3) jonka työsuhde on osa-aikainen eikä osa-aikaisuus perustu työntekijän aloitteesta tapahtuneeseen työajan lyhentämiseen;
- 4) joka on lomautettu;
- 5) jonka työnteko on estynyt lomautukseen rinnastettavan syyn, sääesteen, tai sellaisen työtaistelutoimenpiteen takia, jolla ei ole riippuvuussuhdetta hänen työehtoihinsa tai työoloihinsa; tai
- 6) joka on itse hakemallaan työvapaalla, jos:
 - a) hän on vastaanottanut vapaan ajaksi kokoaikatyön, jonka oli tarkoitus kestää vähintään haetun vapaan päättymiseen asti;
 - b) a alakohdassa tarkoitettu työ päättyy eikä työn päättymisen ole työttömyysturvalaissa tarkoitetulla tavalla hänen syytään tai hänet lomautetaan; ja
 - c) työvapaan keskeyttäminen ei ole mahdollista hänestä riippumattomasta syystä.

Työ- ja elinkeinotoimistojen asiakastietojärjestelmän mukaan työ- ja elinkeinotoimistot ja työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus antoivat vuonna 2018 työnhakijan oikeudesta työttömyysetuuteen noin 790 000 sellaista työvoimapoliittista lausuntoa, jotka koskivat työnhakijan työttömyysturva-oikeuden alkamista. Automaattisesti annettuja lausuntoja työttömyysturva-oikeuden alkamisesta annettiin noin 30 000. Lausuntoja, jotka koskivat työnhaun päättymistä tai työnhakijan työllistymistä, annettiin arviolta noin 600 000, ja osa näistä lausunnoista annettiin automaattisesti.

Jos muulla kuin Suomen kansalaisen on oikeus ansiotyöhön tilapäisen oleskeluluvan perusteella, hänellä ei ole oikeutta työmarkkinatukeen. Työ- ja elinkeinotoimistot antoivat vuonna 2018 asiasta noin 600 työvoimapoliittista lausuntoa.

Muu kuin työsuhteessa tehty työ

Työnhakija voi tehdä palkatonta tavanomaista yleishyödyllistä vapaaehtoistyötä tai talkootyötä menettämättä oikeuttaan työttömyysetuuteen. Säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa työttömän työnhakijan osallistuminen vapaaehtois- ja talkootyöhön vastaavalla tavalla kuin esimerkiksi työssä käyvän henkilön.

Työnhakijalla, joka palkatta työskentelee yrityksessä tai sellaisissa tehtävissä, jotka yleisesti tehdään työsuhteessa tai yritystoimintana, ei ole oikeutta työttömyysetuuteen.

Työvoimaviranomainen antoi vuonna 2018 edellä mainitulla perusteella noin 400 työvoimapoliittisia lausuntoa, joiden mukaan hakija ei ole työtön.

Yritystoiminnan vaikutus oikeuteen saada työttömyysetuutta

Työttömyysturvajärjestelmässä yrittäjäksi katsotaan henkilö, joka on yrittäjän eläkelain (1272/2006) tai maatalousyrittäjän eläkelain (1272/2006) perusteella yrittäjä. Yrittäjänä pidetään myös henkilöä, joka täyttää tietyt omistukseen ja asemaan yrityksessä sekä yrityksessä työskentelemiseen liittyvät edellytykset.

Jos henkilö jää työttömäksi ja rekisteröityy työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimistossa, toimisto ratkaisee, onko työnhakijaa pidettävä yrittäjänä ja täytyvätkö työttömyysturvalain 2 luvussa säädetyt yritystoimintaa koskevat työttömyysetuuden saamisen edellytykset.

Työllistyminen enintään kaksi viikkoa kestävässä yritystoiminnassa, vaikka se olisi päätoimista, ei estä työttömyysetuuden saamista. Päätoimisesti yli kahden viikon ajan yritystoiminnassa työllistyvällä henkilöllä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Työnhakijan yritystoimintaa pidetään päätoimisena, jos yritystoiminnan vaatima työmäärä on niin suuri, että se on esteenä kokoaikatyön vastaanottamiselle. Arviointi perustuu kokonaisharkintaan, jossa otetaan huomioon kaikki toiminnan työllistävydestä saatava näyttö.

Päätoimisesti yrittäjänä toimineella henkilöllä on oikeus työttömyysetuuteen, kun yritystoiminta on todisteellisesti lopetettu tai henkilön työskentely yrityksessä on päätynyt. Sivutoiminen yritystoiminta ei estä työttömyysetuuden saamista, mutta yritystoiminnan tulot otetaan huomioon työttömyysetuuden määrässä.

Jos työnhakija aloittaa yritystoiminnan työttömänä ollessaan, työ- ja elinkeinotoimisto ei selvitä yritystoiminnan vaikutusta oikeuteen saada työttömyysetuutta eikä yritystoiminnan mahdollinen päätoimisuus ole esteenä työttömyysetuuden saamiselle yritystoiminnan ensimmäisen neljän kuukauden aikana. Uusi neljän kuukauden määräaika on mahdollinen vasta sen jälkeen, kun henkilö on neljän kuukauden määräajan alkamisen jälkeen täyttänyt työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon ja työttömyyspäivärahan enimmäisaika alkaa alusta.

Jos henkilö tekee työtään yrittäjänä, hän voi vakuuttaa itsensä työttömyyden varalta yrittäjien työttömyyskassassa. Kassa tutkii yrittäjäaseman kassaan liityttäessä. Työttömyyskassa tai Kansaneläkelaitos ratkaisee myös sen, kerryttääkö työnhakijan tekemä työ yrittäjän tai palkansaajan työssäolohtoa.

Yritystoiminnan harjoittaminen voi vaikuttaa myös työnhakijan opintojen päätoimisuuden arviointiin, ammatillista koulutusta vailla olevan nuoren oikeuteen saada työttömyysetuutta, työssäolovelvoitteen täyttymiseen sekä oikeuteen saada työttömyysetuutta työvoimakoulutuksen aikana. Lisäksi yritystoiminnalla voi olla vaikutusta selvitettyä työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon voimassaoloa ja toisessa valtiossa täytyneiden vakuutus- ja työskentelykausien ottamista huomioon työssäoloehdossa. Kansaneläkelaitoksen toimialalla yrittäjänä pitämällä on lisäksi vaikutusta laskettaessa työmarkkinatuen odotusaikaa.

Yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuuden sekä yritystoiminnan lopettamisen ja henkilön työskentelyn päättymisen edellytykset ratkaisee työ- ja elinkeinotoimisto. Pää- ja sivutoimisuuden selvittämistä ja eräissä tilanteissa toiminnan aloittamisajankohdan ja lopettamisen arviointia lukuun ottamatta edellytyksiin ei liity harkintaa.

Työ- ja elinkeinotoimistojen asiakastietojärjestelmästä ilmenee, että työnhakijan yritystoiminnasta annettiin vuonna 2018 noin 27 000 työvoimapolitiittista lausuntoa, jotka koskivat noin 22 000 eri henkilöä. Lausunnoista noin 9000 annettiin työttömyyskassoille ja noin 18000 Kansaneläkelaitok-

selle. Työ- ja elinkeinotoimistot antoivat vuonna 2018 yhteensä noin 8500 työvoimapolitiittista lausuntoa siitä, että työttömyysetuutta voidaan maksaa yritystoimintaa harjoittavalle ja omaa työtä tekevälle henkilölle.

Opiskelun vaikutus oikeuteen saada työttömyysetuutta

Päätoimisella opiskelijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Opintojen päätoimisuus ratkaistaan pääsääntöisesti opintojen tutkintotavoitteisuuden tai laajuuden perusteella. Näihin ja opintojen päättymiseen liittyviin työttömyysturvalaissa säädettyihin edellytyksiin ei lähtökohtaisesti liity työvoimapolitiittista harkintaa.

Työnhakija voi osoittaa mitkä tahansa opinnot sivutoimiseksi riittävällä opiskeluaikaisella vakiintuneella työssäololla tai yritystoiminnan harjoittamisella. Tällöin opiskelu ei ole esteenä kokoaikaisen työn vastaanottamiselle. Säännöksen soveltaminen edellyttää kokonaisharkinnan tekemistä. Harkinnassa arvioidaan työnhakijan työssäolon vakiintuneisuutta sekä työn päättymissyytä.

Työnhakijalla on oikeus työttömyysetuuteen opintojen estämättä, 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. Mahdollisuuden enintään kuuden kuukauden päätoimiseen opiskeluun työttömyysetuutta menettämättä saa uudelleen sen jälkeen, kun henkilö on täyttänyt työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon ja työttömyyspäivärahan enimmäisaika on alkanut alusta.

Opiskelu voi vaikuttaa työnhakijan yritystoiminnan päätoimisuuden arviointiin, koulutusta vailla olevan nuoren työttömyysturva-oikeuden palautumiseen ja työssäolovelvoitteen täyttymiseen. Lisäksi opiskelulla voi olla vaikutusta selvitetessä työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon tarkastelujaksoa ja voimassaoloa. Kansaneläkelaitoksen toimialalla opiskelulla on lisäksi vaikutusta työmarkkinatuen odotusaikaa ratkaistaessa.

Opiskelun vaikutuksen oikeuteen saada työttömyysetuutta ratkaisee työ- ja elinkeinotoimisto. Työ- ja elinkeinotoimistojen asiakastietojärjestelmän tietojen mukaan työnhakijan päätoimisesta opiskelusta annettiin vuonna 2018 noin 25500 työvoimapolitiittista lausuntoa, jotka koskivat noin 21 500 eri henkilöä. Lausunnoista annettiin työttömyyskassoille noin 4000 lausuntoa ja Kansaneläkelaitokselle noin 21500 lausuntoa.

Ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta vailla olevien nuorten velvollisuus hakea opiskelupaikkaa

Alle 25-vuotiaiden ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta vailla olevien nuorten tulee työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä hakea joka vuosi syksyllä alkavaa opiskelupaikkaa. Työ- ja elinkeinotoimisto seuraa opiskelupaikkojen hakemista muun asiakaspalvelun yhteydessä. Velvollisuudesta hakea opiskelupaikkaa voidaan sopia työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa työttömyysturvalaissa säädetystä pääsäännöstä poikkeavasti. Hakuvelvollisuus voidaan esimerkiksi poistaa kokonaan tai haettavien opiskelupaikkojen määrää vähentää.

Koulutusta vailla olevan nuoren oikeuden työttömyysetuuteen ratkaisee työ- ja elinkeinotoimisto.

Koulutusta vailla olevan nuoren rajoitus työttömyyden perusteella maksettavaan työttömyysetuuteen poistuu, jos hän on suorittanut tutkintoon johtavan, ammatillisia valmiuksia antavan koulutuksen. Oikeus työttömyysetuuteen palautuu myös, jos hän on vähintään 21 kalenteriviikon ajan ollut työssäoloehtoon luettavassa työssä, osallistunut muuhun työllistymistä edistävään palveluun kuin työttömyysetuudella tuettuun omaehtoiseen opiskeluun tai kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitettuun omaehtoiseen opiskeluun, opiskellut omaehtoisesti työttömyysturvalaissa tarkoitettuja päätoimisia opintoja tai työllistynyt päätoimisesti yritystoiminnassa tai omassa työssä. Rajoitus poistuu myös, kun henkilö täyttää 25 vuotta.

Työnvälitystilaston mukaan vuonna 2018 työ- ja elinkeinotoimistot antoivat koulutusta vailla olevia nuoria koskevista edellytyksistä noin 23 000 työttömyysetuuden estävää työvoimapoliittista lausuntoa, jotka koskivat noin 18 000 eri henkilöä. Suurin osa koulutusta vailla olevia nuoria koskevista työvoimapoliittisista lausunnoista annettiin Kansaneläkelaitokselle.

Työvoimapoliittisesti arvioituna moitittavana pidettävä menettely

Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmässä on periaatteena, että itse aiheutetusta työttömyydestä tai työttömyyden pitkittymisestä aiheutuu työttömyysetuuden menettäminen määräajaksi tai toistaiseksi. Seuraamusjärjestelmän tarkoituksena on ohjata työnhakijoita hakemaan aktiivisesti työtä ja osallistumaan työllistymisen edellytyksiä parantaviin palveluihin.

Työttömyysetuuden voi menettää määräajaksi työstä eroamisen ja erottamisen, työstä kieltäytymisen sekä työllistymissuunnitelmaan ja työllistymistä edistäviin palveluihin liittyvien laiminlyöntien vuoksi. Työnhakijan menettelyä ja työttömyysetuusoikeuden mahdollista menettämistä arvioitaessa selvitetään seikat, jotka johtivat työsuhteen päättymiseen, työstä kieltäytymiseen, työllistymissuunnitelmaan liittyvien toimien tekemättä jättämiseen sekä palvelun toteutumatta jäämiseen. Korvauksettomat määräajat vaihtelevat 15 ja 90 päivän välillä. Mikä työnhakija toistuvasti menettelee moitittavasti, hän menettää oikeuden työttömyysetuuteen toistaiseksi.

Työ- ja elinkeinotoimistot asettivat työnvälitystilastosta ilmenevien tietojen perusteella vuonna 2018 noin 73000 korvauksetonta määräaikaan työvoimapoliittisesti moitittavan menettelyn takia. Lausunnot koskivat noin 69 000 eri henkilöä.

Työssäolovelvoitteista annettiin vuonna 2018 noin 21 000 työvoimapoliittista lausuntoa, jotka koskivat noin 17 000 eri henkilöä.

Tilastoista ei ole selvitettävissä niiden tilanteiden lukumäärää, joissa työ- ja elinkeinotoimisto on arvioinut työnhakijan menettelyn työvoimapoliittista moitittavuutta ja päätynyt siihen, ettei korvauksetonta määräaikaan tai muuta seuraamusta tule asettaa.

Oikeuden palautuminen työvoimapoliittisesti moitittavan menettelyn jälkeen

Asetetun työssäolovelvoitteen jälkeen oikeus työttömyysetuuteen palautuu, kun henkilö on yhteensä vähintään 12 kalenteriviikkoa ollut työssäoloeseen luettavassa työssä, osallistunut muuhun työllistymistä edistävään palveluun kuin työttömyysetuudella tuettuun omaehtoiseen opiskeluun tai kotoutumisen edistämiseen annetussa laissa tarkoitettuun omaehtoiseen opiskeluun, opiskellut omaehtoisesti työttömyysturvalaissa tarkoitettuja päätoimisia opintoja tai työllistynyt päätoimisesti yritystoiminnassa tai omassa työssä. Oikeus työttömyysetuuteen palautuu myös, kun työssäolovelvoitteen asettamiseen johtaneesta menettelystä on kulunut vähintään viisi vuotta.

Työllistymistä edistävät palvelut

Työllistymistä edistävinä palveluina pidetään työttömyysturvalaissa säädetyn määritelmän mukaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettua työnhakuvalmennusta, uravalmennusta, työvoimakoulutusta ja työttömyysetuudella tuettua työnhakijan omaehtoista opiskelua, työ- ja koulutuskokeilua, ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017) tarkoitettua työvoimakoulutusta, kotoutumisen edistämiseen annetussa laissa tarkoitettua työttömyysetuudella tuettua omaehtoista opiskelua ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa (189/2001) tarkoitettua kuntouttavaa työtoimintaa.

Työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksetaan peruspäivärahaan ja työmarkkinatukeen korotusosaa ja ansiopäivärahaan korotettua ansio-osaa yhteensä enintään 200 päivältä.

Muiden palvelujen kuin työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun ajalta maksetaan kulkukorvausta, jonka myöntää ansiopäivärahaa hakevalle työnhakijalle työttömyyskassa ja peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea hakevalle työnhakijalle Kansaneläkelaitos.

Työnvälitystilaston mukaan työllistymistä edistävään palveluun osallistumisesta annettiin vuonna 2018 yhteensä noin 200 000 työvoimapolitiittista lausuntoa.

Työnhakijan omaehtoinen opiskelu

Työttömyysetuudella tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu

Omaehtoisen opiskelun tukemisesta työttömyysetuudella säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa. Työ- ja elinkeinotoimisto antaa työttömyysetuuden maksajalle sitovan työvoimapolitiittisen lausunnon opiskelun tukemiseksi maksettavasta työttömyysetuudesta.

Opintojen muodostamaa kokonaisuutta voidaan tukea pääsääntöisesti enintään 24 kuukauden ajan. Tukiakaa ei voida pidentää, mutta työnhakija voi ilmoittaa työ- ja elinkeinotoimistolle keskeyttävänsä opiskelemisen työttömyysetuudella tuettuna. Tukemisen enimmäisaika ei kulu keskeytysaikana, jos keskeyttämiselle on työ- ja elinkeinotoimiston hyväksymä pätevä syy. Pätevänä syynä voidaan pitää esimerkiksi työhön menemistä, sairautta, perhevapaata ja muita vastaavia tilanteita. Kyse on lähtökohtaisesti pitkäaikaisista, esimerkiksi useita kuukausia tai vähintään useita viikkoja kestävästä tilanteista. Henkilö voi opiskella keskeytyksen aikana haluamassaan laajuudessa, mutta työttömyysetuuteen hänellä ei yleensä ole oikeutta opintojen päätoimisuuden vuoksi.

Opiskelun tukemiseksi maksettavan työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä on, että työnhakija etenee opinnoissaan. Työ- ja elinkeinotoimisto seuraa työnhakijan opintojen etenemistä työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa sovitulla tavalla.

Oikeus työttömyysetuuteen lakkaa, jos työnhakija ei etene opinnoissaan riittävästi tai laiminlyö ilmoittaa työ- ja elinkeinotoimistolle opintojen etenemisestä työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa sovitulla tavalla. Opiskelun tukeminen voi lakata myös työnhakijan poissaolojen takia. Toimivalta asian ratkaisemiseen on työ- ja elinkeinotoimistolla, joka kuulee työnhakijaa ja antaa työttömyysetuuden maksajalle asiaa koskevan sitovan työvoimapoliittisen lausunnon.

Työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun aloittamisesta annettiin vuonna 2018 noin 37 000 työvoimapoliittista lausuntoa. Työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun tilapäisestä keskeytymisestä annettiin noin 4 000 työvoimapoliittista lausuntoa. Oikeuden lakkaamisesta annettiin noin 2 600 lausuntoa.

Omaehtoisesta tuetusta opiskelusta annettiin vuonna 2018 työttömyyskassoille noin 15 000 ja Kansaneläkelaitokselle noin 38 500 työvoimapoliittista lausuntoa, yhteensä noin 26 000 eri henkilöstä.

Maahanmuuttajan omaehtoinen opiskelu

Maahanmuuttajien omaehtoisen opiskelun tukemisesta työttömyysetuudella säädetään kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa. Maahanmuuttajan omaehtoisesta opiskelusta sopimiseen, tukiaikaan, maahanmuuttajan velvollisuuksiin, opintojen seurantaan ja keskeytymiseen sekä maahanmuuttajan ja koulutuspalvelujen tuottajan tietojenantovelvollisuuteen sovelletaan, mitä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädetään työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun osalta.

Kotoutumissuunnitelmaan sisältyvän omaehtoisen opiskelun aloittamisesta annettiin vuonna 2018 noin 18 000 työvoimapoliittista lausuntoa. Maahanmuuttajan omaehtoisen opiskelun tilapäisestä keskeytymisestä annettiin noin 300 työvoimapoliittista lausuntoa. Työttömyysetuutta koskevan oikeuden lakkaamisesta annettiin noin 500 työvoimapoliittista lausuntoa.

Omaehtoisesta kotoutumiskoulutuksesta annettiin vuonna 2018 työttömyyskassoille noin 170 ja Kansaneläkelaitokselle noin 23 750 työvoimapoliittista lausuntoa, yhteensä noin 13 000 eri henkilöistä.

Muutoksenhakukielto

Työ- ja elinkeinotoimiston ratkaisuun olla tukematta työnhakijan omaehtoista opiskelua tai hyväksymättä ilmoitusta tuetun opiskelun keskeyttämisestä ei saa hakea oikaisua eikä siitä saa valittaa. Valituskielloista säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa.

Vuorotteluvapaajärjestelmään liittyvät työ- ja elinkeinotoimiston tehtävät

Toimivalta vuorotteluvapaan edellytysten selvittämisessä ja ratkaisemisessa on jaettu työ- ja elinkeinotoimiston ja vuorottelukorvauksen maksajien Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassan välillä. Vuorotteluvapaalain mukaan työ- ja elinkeinotoimisto antaa sitovan työvoimapoliittisen lausunnon vuorottelukorvauksen maksamisen edellytyksenä olevasta työssäoloedellytyksestä, vuorottelijan yläikärajasta, vuorotteluvapaan kestosta, sovitun vuorotteluvapaan pidentämisestä sekä vuorottelusopimukseen ja sijaiseen liittyvistä edellytyksistä.

Työntekijän tulee olla saman työnantajan palveluksessa yhdenjaksoisesti vähintään 13 kuukautta välittömästi ennen vuorotteluvapaan alkamista. Edellä mainittuun aikaan voi sisältyä enintään 30 päivää palkatonta poissaoloa. Sairaudesta tai tapaturmasta johtuva poissaolo rinnastetaan työssäoloon.

Vuorotteluvapaa tulee aloittaa viimeistään sen kalenterikuukauden aikana, jolloin työntekijä täyttää 60 vuotta. Vuorotteluvapaan vähimmäiskesto on 100 kalenteripäivää ja enimmäiskesto 180 kalenteripäivää.

Työntekijä ja työnantaja sopivat vuorotteluvapaasta tekemällä kirjallisen sopimuksen, jossa työnantaja sitoutuu palkkaamaan sijaisen ja jossa sovitaan vapaan ehdoista. Vuorottelusopimus tulee toimittaa työ- ja elinkeinotoimistolle ennen vapaan alkamista. Lisäksi työ- ja elinkeinotoimistolle tulee toimittaa luotettava selvitys sijaisen palkkaamisesta joko ennen vapaan alkamista tai välittömästi sen jälkeen. Vastaavat selvitykset tulee toimittaa työ- ja elinkeinotoimistolle myös silloin, jos vuorottelusopimusta muutetaan. Jos vuorottelusopimus toimitetaan vapaan alkamisen jälkeen, työ- ja elinkeinotoimisto voi antaa työvoimapoliittisen lausunnon vuorottelijan oikeudesta vuorottelukorvaukseen vasta siitä ajankohdasta lukien.

Vuorotteluvapaan sijaiseksi tulee palkata työttömänä työnhakijana työ ja elinkeinotoimistossa oleva henkilö. Pääsäännön mukaan sijaiseksi palkattavalta edellytetään vähintään 90 kalenteripäivää työttömänä työnhakijana oloa vapaan alkamista edeltäneiden 14 kuukauden aikana. Poikkeuksena ovat alle 25-vuotiaat ja yli 55-vuotiaat sekä alle 30-vuotiaat, joiden tutkinnon suorittamisesta on enintään yksi vuosi. Työttömyysedellytyksen lisäksi edellytetään, että sijaiseksi palkattava ei ole työttömyysturvalaissa tarkoitettu päätoiminen opiskelija.

Työ- ja elinkeinotoimisto antaa työvoimapoliittisen lausunnon vuorotteluvapaalla olevan henkilön yritystoiminnasta. Päätoiminen yritystoimintaa estää vuorottelukorvauksen maksamisen.

Työ- ja elinkeinotoimistojen asiakastietojärjestelmän tietojen mukaan vuorotteluvapaan edellytyksistä annettiin vuonna 2018 noin 2400 työvoimapoliittista lausuntoa.

Vuorottelukorvausta haetaan työttömyyskassalta tai Kansaneläkelaitokselta, jotka ratkaisevat muut kuin vuorotteluvapaalain työvoimapoliittiset edellytykset korvauksen maksamiselle.

Vuorottelukorvauksen maksaja ratkaisee perusteettomasti tai liikaa maksetun korvauksen takaisinperinnän. Työ- ja elinkeinotoimisto antaa työvoimapoliittisen lausunnon siitä, onko ilmeistä, että tarkoituksena ei ole ollut työvuorottelun toteuttaminen vuorotteluvapaalain mukaisesti.

Työnhaku toisesta EU- tai ETA-maasta tai Sveitsistä

Työttömyyspäivärahan saaja voi lähteä työnhakuun toiseen EU- tai ETA-maahan tai Sveitsiin kolmeksi kuukaudeksi ja saada tältä ajalta Suomesta työttömyysetuutta. Oikeus perustuu EU:n sosiaaliturvalainsäädäntöön. Pääosan työnhakuun lähtemisen edellytyksistä ratkaisee työttömyyskassa tai Kansaneläkelaitos. Työ- ja elinkeinotoimisto voi antaa luvun lähteä työnhakuun ennen neljän viikon työttömyysaikaa.

Työ- ja elinkeinotoimisto ilmoittaa työttömyysetuuden maksajalle työnhakijan lähtemisestä työnhakuun. Tällaisia ilmoituksia annettiin vuonna 2018 yhteensä noin 400.

Jos toisesta EU- tai ETA-maasta tai Sveitsistä työttömyysturvaa saava henkilö tulee EU:n sosiaaliturvalainsäädännön mukaisesti työnhakijaksi Suomeen, henkilö ei hae työttömyysetuutta Suomesta eikä asioi työttömyyskassan tai Kansaneläkelaitoksen kanssa. Mahdolliset työnhakua ja palveluihin osallistumista koskevat ilmoitukset lähtömaahan tekee työ- ja elinkeinotoimisto.

3 Esityksen tavoitteet, keskeiset ehdotukset ja toteuttamisvaihtoehdot

3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on edistää työ- ja elinkeinotoimistojen mahdollisuuksia keskittyä palvelutoiminnassa työnhakijoiden työllistymisen edistämiseen ja palveluiden tarjoamiseen sekä vahvistaa työvoimaviranomaisen roolia työvoima- ja yrityspalveluiden järjestäjänä.

Lisäksi tavoitteena on edistää joustavaa työttömyysetuuden hakemista ja muuta etuuden saamiseen liittyvää asiointia. Työnhakijan etuuden saamiseen liittyvä asiointi tapahtuisi pääsääntöisesti vain Kansaneläkelaitoksen tai työttömyyskassan kanssa.

3.2 Keskeiset ehdotukset

Pääosa nykyisin työ- ja elinkeinotoimistolle kuuluvista työttömyysturva- ja vuorotteluvapaajärjestelmien toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä siirrettäisiin Kansaneläkelaitokselle ja työttömyyskassoille. Työ- ja elinkeinotoimistoille jääviä tehtäviä keskitettäisiin valtakunnallisesti. Tämä yhtenäistäisi käsittelyaikoja ja vähentäisi tilanteita, joissa työ- ja elinkeinotoimisto joutuu osana palvelutoimintaansa hoitamaan myös työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoon liittyviä tehtäviä.

Työttömyysetuuden saaminen edellyttäisi jatkossakin, että työtön työnhakija rekisteröityy työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimistoon, pitää työnhakunsa työ- ja elinkeinotoimistossa voimassa ja asioi työ- ja elinkeinotoimistossa toimiston edellyttämällä tavalla. Tieto työnhaun alkamisesta ja sen voimassaolosta ilmoitetaan työvoimapolitiisella lausunnolla työttömyysetuuden maksajalle. Lisäksi työ- ja elinkeinotoimisto antaa työvoimapolitiisena lausunnon työttömyysturvavaseuraamuksen asettamisesta työnhakijan työvoimapolitiisesti moitittavan menettelyn johdosta.

Työnhakija selvittäisi työttömyyttään, työssä oloaan, opintojaan ja yritystoimintaansa Kansaneläkelaitokselle tai työttömyyskassalle eli samalle taholle, jolta hakee työttömyysetuutta. Kansaneläkelaitos tai työttömyyskassa ratkaisisi, onko henkilö työttömyysetuuteen oikeutettu työtön sekä työnhakijan harjoittaman yritystoiminnan ja opintojen vaikutuksen hänen oikeuteensa saada työttömyysetuutta.

Lisäksi työttömyysetuuden maksaja vastaisi sille siirtyviä työttömyysetuuden saamisen edellytyksiä koskevasta neuvonnasta. Työttömyysetuuden maksaja huolehtisi työnhakijan lähes koko työttömyysturva-asian käsittelystä ja ratkaisemisesta. Muutos yksinkertaistaisi työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoa ja työttömyysetuuden hakemista.

Siirrettävistä tehtävistä arvioidaan aiheutuvan sellaista uuden osaamisen tarvetta, joka tulisi turvata muun muassa työttömyysetuuden maksajien riittävällä kouluttamisella ja ohjeistamisella myös lain voimaantulon jälkeen siirtymävaiheen ajan.

Koska esitetty tehtäväsiirto muuttaisi merkittäväällä tavalla työ- ja elinkeinotoimistojen ja työttömyysetuuden maksajien välistä tehtäväjakoa, siirron arvioidaan edellyttävän maksajien ja työ- ja elinkeinoviranomaisen välistä yhteistyötä yhdenmukaisen muutosviestinnän järjestämiseksi sekä siirron toimeenpanoon valmistauduttaessa että siirron tultua voimaan.

Työhaun voimassa oloa koskevien edellytysten ratkaisemisen lisäksi keskeisin työ- ja elinkeinotoimistoille jäävä tehtävä koskisi työttömyysturvaseuraamusten asettamista. Seuraamusten asettamista on pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna viranomaisen hoidettavaksi kuuluvana merkittävän julkisen vallan käyttämisenä, eikä tehtävää sen vuoksi voida siirtää työttömyyskassoille. Vaikka työttömyyskassat hoitavat julkisoikeudellista tehtävää, ne eivät ole viranomaisia.

Perustuslaissa tarkoitettua merkittävän julkisen vallan käyttöä on myös työttömyysetuuden lakkauttaminen tilanteessa, jossa työnhakijan omaehtoisia opintoja on tuettu työttömyysetuudella ja hän on ollut poissa ilman hyväksyttävää syytä koulutus- tai opintosuunnitelman mukaisesta koulutuksesta siten, ettei hän ilmeisesti kykene hyväksyttävästi suoriutumaan suunnitelman mukaisista opinnoista, tai jos hän on muuten olennaisesti laiminlyönyt opintojaan. Tämän vuoksi asiasta päättäminen olisi edelleen työ- ja elinkeinotoimiston tehtävä. Työnhakijan työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun etenemisen seuranta siirrettäisiin työttömyysetuuden maksajan tehtäväksi, ja työnhakija sopisi työ- ja elinkeinotoimiston kanssa opintojen etenemisestä ilmoittamisesta etuuden maksajalle.

Työ- ja elinkeinotoimisto päättäisi edelleen omaehtoisen opiskelun tukemisesta työttömyysetuudella. Tämä tehtävä olisi tarkoituksenmukaista säilyttää työ- ja elinkeinotoimiston toimivaltaan kuuluvana tehtävänä sen työvoimapolitiittisen harkinnan luonteen vuoksi.

Työttömyysturvaseuraamusten asettaminen ja eräiden muiden työ- ja elinkeinotoimistolle jäävien työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoon liittyvien tehtävien toimeenpano keskitettäisiin valtakunnallisesti. Keskittämisellä turvattaisiin asiantuntemus sekä yhdenmukainen soveltamiskäytäntö ja käsittelyajat.

Vuorottelukorvauksen myöntämiseen liittyviin edellytyksiin ei liity merkittävää julkisen vallan käyttämistä eikä sellaista työvoimapolitiittista harkintaa, minkä vuoksi tehtävien tulisi säilyä työvoimaviranomaisella. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan, että vuorottelukorvauksen myöntämisestä päättäisi kaikilta osin vuorottelukorvauksen maksaja Kansaneläkelaitos tai työttömyyskassa.

EU:n sosiaaliturvalainsäädännön mukaan työtön voi lähteä työnhakuun toiseen EU- tai ETA-maahan tai Sveitsiin ja saada työttömyysturvaa lähtömaasta. Tällaiset Suomeen työnhakijaksi tulevat henkilöt eivät asioi Suomessa työttömyyskassan tai Kansaneläkelaitoksen kanssa. Tarvittava tietojenvaihto muun muassa työhaun jatkumisesta työttömyysturvaa maksavan ulkomaan laitoksen

kanssa jää työvoimaviranomaisen hoidettavaksi. Sen sijaan Suomesta työnhakijaksi lähtevä asioisi vain työttömyysetuuden maksajan kanssa, mikä selkeyttäisi työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoa.

3.3 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Vaihtoehtoisesti julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden saatavuutta voitaisiin parantaa tehostamalla ja kehittämällä nykyistä palveluprosessia esimerkiksi keskittämällä työttömyysturvatehtäviä sekä lisäämällä resursseja. Pelkästään näitä keinoja ei kuitenkaan arvioida riittäviksi, jos samanlaisesti ei vähennetä työ- ja elinkeinotoimistolle kuuluvia työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoon liittyviä tehtäviä.

Nykyiseen työttömyysturvajärjestelmän toimivallanjakoon perustuvassa vaihtoehdossa työ- ja elinkeinotoimisto vastaisi edelleen julkisia työvoima- ja yrityspalveluita tarjotessaan melko laajasti myös työnhakijan työttömyysetuuden saamiseen liittyvien edellytysten ratkaisemisesta. Samalla kuitenkin myös työttömyysetuuden maksajat ratkaisisivat nykyisen toimivaltansa puitteissa työttömyysetuuden saamisen edellytyksiä, jotka osaltaan liittyvät samoihin seikkoihin, joita työ ja elinkeinotoimisto tutkii (työssäolo, opiskelu, yritystoiminta).

Työvoimapalvelutoiminnan ei katsota tehostuvan eikä työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanon selkeytyvän pelkästään myöskään sen johdosta, että siirrettäväksi ehdotettuja tehtäviä keskitettäisiin työ- ja elinkeinohallinnon sisällä.

Resurssien lisäämistä koskevaa vaihtoehtoa lukuun ottamatta edellä kuvattuja vaihtoehtoja voidaan pitää lähtökohtaisesti kustannusneutraaleina valtiolle.

Toisena vaihtoehtona työ- ja elinkeinotoimistolle kuuluvia työttömyysturva- ja vuorotteluvapaajärjestelmien toimeenpanoon liittyviä tehtäviä voitaisiin siirtää Kansaneläkelaitokselle. Tässä vaihtoehdossa työ- ja elinkeinotoimiston tehtävät vähenisivät ja julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden saatavuus ja laatu paranisivat, jos palveluihin kohdennettuja resursseja samalla lisättäisiin. Tämä vaihtoehto lisäisi myös Kansaneläkelaitoksen toimintamenoja ja edellyttäisi riittävän osaamisen varmistamista, koska siirtyvät tehtävät olisivat uusia Kansaneläkelaitokselle. Tämän vaihtoehdon ja tehtävien valtakunnallisen keskittämisen toteuttaminen työvoima- ja elinkeinohallinnon sisällä voisi lisätä työnhakijoiden yhdenvertaisuutta verrattuna vaihtoehtoon, jossa työ- ja elinkeinotoimistolle nykyisin kuuluvia tehtäviä siirrettäisiin myös työttömyyskassoille. Vaihtoehto lähtökohtaisesti edistäisi yhdenmukaista ratkaisukäytäntöä ja yhtenäisiä käsittelyaikoja, mikäli yhtenäisestä ohjeistuksesta, valvonnasta ja seurannasta huolehditaan riittävällä tasolla. Tämä vaihtoehto lisäisi kuitenkin entisestään etuudenhakijaan kohdistuvaa byrokratiaa ja monimutkaistaisi toimeenpanoa, kun työttömyysetuutta hakeva työttömyyskassan jäsen asioisi työ- ja elinkeinotoimiston ja työttömyyskassan lisäksi myös Kansaneläkelaitoksen kanssa.

Esityksessä ehdotetaan, että Kansaneläkelaitokselle ja työttömyyskassoille korvataan esityksestä aiheutuva toimintamenojen lisäys. Vaihtoehtoisesti työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöstöä siirtyisi työttömyysetuuden maksajien palvelukseen. Tämä vaihtoehto turvaisi vain osittain resurssitarpeen, joka etuuden maksajille aiheutuu uusien tehtävien toimeenpanosta. Vaihtoehto osaltaan varmistaisi uusien tehtävien edellyttämän asiantuntemuksen ja osaamisen siirtymisen maksajien palvelukseen.

Henkilöstön siirtymistä vaikeuttaisi se, että siirtyvät tehtävät muodostavat hyvin vaihtelevin osuuk-
sin osan työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöstön toimenkuvista eikä kyse olisi toiminnallisen koko-
naisuuden siirtämisestä toiselle työnantajalle.

Edellä kuvattu henkilöstösiirto ei edistäisi työ- ja elinkeinopalveluiden vahvistamistavoitetta, ellei
samanaikaisesti lisättäisi resursseja. Henkilöstösiirron ei arvioida turvaavan riittävällä tavalla etuu-
den maksajien resursseja ja osaamistarvetta, koska siirtyvät tehtävät edellyttävät kaikkien työttö-
myysturva-asioden käsittelyyn osallistuvien henkilöiden kouluttamista ja asiantuntemuksen ylläpi-
tämistä. Työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöstö voi kuitenkin halutessaan hakea etuuden maksajien
avoinna olevia tehtäviä.

4 Esityksen vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Työ- ja elinkeinotoimistojen työttömyysturvaetuuteen ja vuorottelukorvaukseen liittyvien tehtävien
siirtämisestä aiheutuisi kustannuksia muun muassa ratkaisutyön, asiakaspalvelun ja tietojärjestelmä-
muutosten valmistelusta ja toimeenpanosta Kansaneläkelaitokselle ja työttömyyskassoille. Uusien
tehtävien hoitamisesta aiheutuvat kustannukset korvattaisiin valtion varoista työttömyysetuuden
maksajille.

Hallituksen ohjelman mukaan työllisyyspalveluita kehitetään parantamalla palveluiden saatavuutta,
laatua, vaikuttavuutta ja monipuolisuutta rutiinomaisten suoritteiden sijaan. Siirtyvien tehtävien
tekemiseen työ- ja elinkeinotoimistoissa kohdistunut työmäärä suunnattaisiin työ- ja elinkeinotoi-
mistoissa työllistymistä ja osaavan työvoiman saatavuutta tukeviin virkailijoiden antamiin palvelui-
hin. Tehtävien siirtämisestä vapautuva resurssi voidaan kohdentaa muun muassa hallituksen ohjel-
man mukaisen mallin toimeenpanoon, jossa työttömän työllistymissuunnitelmassa sovitaan henkilö-
kohtaisesta työnhakuvelvoitteesta ja palveluista, kuten esimerkiksi koulutuksesta ja kuntoutuksesta.

Esitys liittyy valtion vuoden 2021 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhtey-
dessä.

Vaikutukset Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen toimintamenoihin

Työ- ja elinkeinotoimistoista Kansaneläkelaitokselle ja työttömyyskassoille siirrettävät tehtävät vas-
taavat työmäärältään arviolta noin 130 henkilötyövuotta (vuonna 2018) ja kustannuksiltaan noin 6,8
miljoonaa euroa työ- ja elinkeinotoimistoissa.

Kansaneläkelaitos ja työttömyyskassat ovat arvioineet, että uudet tehtävät lisääisivät niiden toiminta-
menoja yhteensä noin 16 miljoonalla eurolla. Kansaneläkelaitos on arvioinut tehtäväsiirrosta aiheu-
tuvan noin 115 henkilötyövuoden lisätarpeen sekä lisäksi muutoksen siirtymävaiheeseen 20 henki-
lötyövuoden lisätarpeen. Työttömyyskassat ovat arvioineet, että tehtäväsiirron vaatima lisähenkilö-
työn tarve on noin 130 henkilötyövuotta.

Työ- ja elinkeinotoimistojen nykyiseen työmäärään verrattuna suurin osa työ- ja elinkeinotoimistoilta siirrettävistä tehtävistä koskisi työnhakijan työttömyyden tai työn alkamista. Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen työmäärän kasvu näiden tehtävien osalta voidaan arvioida pidemmällä aikavälillä muodostuvan pienemmäksi kuin siirtyviin tehtäviin työ- ja elinkeinohallinnossa käytetty työmäärä, koska etuuden maksajat selvittävät jo tällä hetkellä etuudensaajan työllistymiseen liittyviä asioita ja tehtäväsiirto mahdollistaa työttömyysturvakäsittelyn tehostamisen tietojärjestelmiä ja toimeenpanoa kehittämällä. Työnhakijoiden yritystoiminnan ja opiskelun edellytysten tutkiminen lisääisi kaikkien työttömyysetuuden maksajien työtä toimeenpanon suunnittelu- ja käyttöönottovaiheessa, mutta varsinaisen ratkaisutyömäärän kasvu arvioidaan jakautuvan hyvin vaihtelevasti eri maksajien kesken.

Vaikutukset julkiseen talouteen

Uusien tehtävien hoitamisesta aiheutuva toimintamenojen lisäys korvattaisiin valtion varoista Kansaneläkelaitokselle ja työttömyyskassoille.

Työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmä on tarkoitus korvata uudella järjestelmällä vuoden 2021 alusta. Järjestelmän rakentamisesta ja sen kustannuksista vastaa ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus. Koska asiakastietojärjestelmä rakennetaan uudelleen, ei tehtävien siirto itsessään aiheuta kokonaisuuden kannalta merkittäviä lisäkustannuksia.

Kansaneläkelaitokselle ja työttömyyskassoille aiheutuu tehtävien siirrosta tietojärjestelmäkustannuksia kuten kaikista lainmuutoksista. Osa kustannuksista syntyy joka tapauksessa, koska työ- ja elinkeinotoimistojen käyttöön tuleva asiakastietojärjestelmä uudistetaan ja vain osa aiheutuu tehtävien siirrosta. Asiakastietojärjestelmän uudistaminen antaa samalla mahdollisuuden sujuvoittaa nykyistä työttömyysetuuden maksajien ja työ- ja elinkeinotoimiston välistä tiedonvälitystä sekä kunkin toimijan omaa työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoa.

Työttömyysetuuden maksajat ovat arvioineet, että tehtäväsiirron valmistelusta aiheutuvista tietojärjestelmän muutoksista aiheutuisi yhteensä noin 10 miljoonan euron kustannus. Kansaneläkelaitos on valmistelun aikana arvioinut, että tehtäväsiirrosta aiheutuvista tietojärjestelmien muutoksista aiheutuisi noin 3 miljoonan euron kustannus ja muista valmistelutöistä aiheutuisi noin 0,5 miljoonan euron kustannus. Työttömyyskassat ovat valmistelun aikana arvioineet, että tehtäväsiirrosta aiheutuisi tietojärjestelmäkustannuksia noin 6-6,5 miljoonaa euroa.

Muut taloudelliset vaikutukset

Esitetyllä tehtäväsiirrolla ei arvioida olevan vaikutusta työttömyysturvamenoihin, koska esitys ei työvoimakoulutusta koskeviin erityissäännöksiin tehtyä muutosta lukuun ottamatta vaikuta työttömyysetuuden saamisen edellytyksiin.

Mahdollinen vaikutus etuusmenoihin voi syntyä vain, jos työttömyysturvalain soveltamiskäytäntö muuttuu tehtävien siirtyessä työ- ja elinkeinotoimistolta Kansaneläkelaitokselle ja työttömyyskassoille. Tällainen vaikutus ei ole todennäköinen. Kansaneläkelaitos ja työttömyyskassat hoitavat jo

nyt työttömyysturva- ja vuorotteluvapaalaissa säädettyä julkista toimeenpanotehtävää. Kansaneläkelaitos on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, jonka hallintoa ja toimintaa valvovat eduskunnan valitsemat valtuutetut. Työttömyyskassoissa etuuksien toimeenpanoa valvoo Finanssivalvonta. Finanssivalvonta valvoo ja tarkastaa, että työttömyyskassat noudattavat lakia ja hyvää vakuutustapaa ja käyttävät toiminnassaan asianmukaisia menettelytapoja. Työttömyysturvaa koskeviin päätöksiin voi hakea muutosta sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnalta ja vakuutusosoikeudelta. Kansaneläkelaitos ja työttömyyskassat valvovat myös sisäisin valvontatoimenpitein työttömyysturvakäsittelyn oikeellisuutta ja yhdenmukaisuutta. Toimeenpanon ohjeistusta voidaan tarkentaa ja kouluttaa henkilöstöä lainmukaisen ratkaisutoiminnan turvaamiseksi.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Vaikutus työ- ja elinkeinotoimistojen toimintaan

Työ- ja elinkeinotoimistoista Kansaneläkelaitokselle ja työttömyyskassoille siirrettävät tehtävät vastaavat työmäärältään arviolta noin 130 henkilötyövuotta (vuonna 2018) työ- ja elinkeinotoimistoissa, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskuksessa sekä Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa. Arvioon sisältyy työvoimapolitiittisten lausuntojen antamiseen ja työnhakijan työttömyysturvaosoikeuden selvittämiseen liittyvien selvityspyyntöjen laatimiseen käytettävä kokonaistyöaika, neuvontatyö sekä hallinnollinen työ. Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen osalta arvioon sisältyy työ- ja elinkeinotoimistojen oikeudellinen tuki ja ohjaus.

Osana hallituksen ohjelman tavoitetta kehittää työllisyyspalveluita ja turvata henkilökohtaisen palvelun resurssit työttömyysetuuden maksajille siirtyvien tehtävien tekemiseen kohdistunut arviolta noin 130 henkilötyövuoden (vuonna 2018) työpanos suunnattaisiin työ- ja elinkeinotoimistoissa työllistymistä ja osaavan työvoiman saatavuutta tukeviin palveluihin. Tehtäväsiirron johdosta vapautuva resurssi kohdistuisi työ- ja elinkeinotoimistoissa erityisesti asiakaspalvelun perustehtäviä hoitaviin virkailijoihin. Olisi kuitenkin mahdollista, että siirtyviä tehtäviä hoitanutta työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöstöä hakeutuu etuuden maksajien avoimna oleviin tehtäviin.

Työ- ja elinkeinotoimistojen työttömyysturvayksiköissä ja muussa vastaavassa asiantuntijatyössä vuonna 2018 työvoimapolitiittisten lausuntojen antamiseen ja työnhakijan työttömyysturvaosoikeuden selvittämiseen liittyvien selvityspyyntöjen laatimiseen käytettävä kokonaistyöaika vastaa noin 90 henkilötyövuotta. Tehtäväsiirron jälkeen työ- ja elinkeinotoimistoihin jääviin työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoon liittyviin asiantuntijatasen tehtäviin (lausunto- ja selvityspyyntötyö) käytettävä kokonaistyöaika vastaa arviolta noin 65 henkilötyövuotta. Näiden tehtävien osalta esitetään käsittelyn valtakunnallista keskittämistä. Työvoimaviranomaiselle jäävien työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanotehtävien keskittäminen valtakunnallisesti antaisi mahdollisuuden yhdenmukaisen ratkaisukäytäntöjen ja käsittelyaikojen turvaamiseen. Päätoimiseen työttömyysturvan toimeenpanoa koskevaan asiantuntijatyöhön työ- ja elinkeinotoimistoissa käytetty resurssi huomioon ottaen olisi mahdollista, että tehtäväsiirrosta vapautuva resurssi kohdistuisi ennen kaikkea työ- ja elinkeinotoimistoissa asiakaspalvelun perustehtäviä hoitaviin virkailijoihin.

Esitetystä työ- ja elinkeinotoimistojen tehtävien siirtämisessä työttömyysetuuden maksajille tulee arvioitavaksi työsopimuslain (55/2001) ja valtion virkamieslain (750/1994) liikkeenluovutusta koskevat säännökset. Tehtävien ja toiminnan uudelleenjärjestelyihin sovelletaan myös työntekijöiden oikeuksien turvaamista yrityksen tai liikkeen taikka yritys- tai liiketoiminnan osan luovutuksen yhteydessä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annettua neuvoston direktiiviä (2001/23/EY, liikkeenluovutusdirektiivi). Liikkeenluovutusdirektiiviä sovelletaan taloudellista toimintaa harjoittaviin julkisiin tai yksityisiin yrityksiin riippumatta siitä, tavoittelevatko ne voittoa. Direktiivissä tarkoitettuna luovuttamisena ei kuitenkaan pidetä hallintoviranomaisten uudelleenorganisointia eikä hallinnollisten tehtävien siirtämistä julkisyhteisöltä toiselle. Liikkeenluovutuksella tarkoitetaan valtion virkamieslain 5 e §:n mukaan valtion toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena. Työsopimuslain 1 luvun 10 §:n mukaan työnantajan liikkeen luovutuksella tarkoitetaan puolestaan yrityksen, liikkeen, yhteisön tai säätiön tai näiden toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava, pää- tai sivutoimisena harjoitettu liike tai sen osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena. Toiminnallista osaa koskeva edellytys täyttyy, jos luovutuksen kohde voisi toimia myös itsenäisenä liiketoimintana ja lisäksi asiaan vaikuttaa, pysyykö kokonaisuus luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena. Siirrettäväksi esitettyjä tehtäviä tehdään pääsääntöisesti osana työ- ja elinkeinotoimistojen palvelutoimintaa siten, että tehtävät muodostavat 5-10 %:ia toimistojen virkailijoiden toimenkuvista eikä kyse siten ole itsenäisestä toiminnallisesta kokonaisuudesta. Siirrettäväksi esitettyjen tehtävien ei arvioida myöskään muodostavan erillistä, itsenäistä osaa työttömyysturvaetuuden maksuprosessissa. Edellä mainittujen seikkojen perusteella arvioidaan, että esitettyjen työ- ja elinkeinotoimistojen tehtävien siirtäminen työttömyysetuuden maksajille ei täytä liikkeenluovutukselle säädettyjä edellytyksiä.

Hallitus on päättänyt toteuttaa vuonna 2020 alueellisia työvoimapalvelujen kokeiluja, joissa kohde-ryhmään kuuluvien työnhakijoiden palveluprosessi siirretään kuntien vastuulle. Kokeilujen tavoitteena on parantaa erityisesti pidempään työttömänä olleiden ja heikossa työmarkkina-asemassa olevien pääsyä työmarkkinoille. Työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöstöä siirrytään asiakaspalvelutehtäviin kunnan ohjaukseen ja kuntien viranhaltijat alkavat tehdä myös työ- ja elinkeinotoimistoille aiemmin kuuluneita tehtäviä muun muassa työttömien palveluihin ohjaamisessa. Työ- ja elinkeinotoimistot keskittyvät jatkossa yhä vahvemmin työmarkkinoiden kohtaannon, työvoiman liikkuvuuden ja osaavan työvoiman saatavuuden ydintehtäviin eli työnvälitykseen ja rekrytointipalveluihin, mitä edistäisi kokeilujen aikana se, että työ- ja elinkeinotoimistoilla olisi nykyistä vähemmän työttömyysturvan toimeenpanoon liittyviä tehtäviä.

Vaikutukset Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen toimintaan

Asiakkaan toimeentuloon liittyvän neuvonnan järjestäminen keskittyisi työttömyysetuuden maksajalle, kun asiakkaan työttömyysetuuden saamiseen vaikuttavia asioita ei tarvitsisi selvittää esimerkiksi yritystoiminnan ja työssäolon osalta kahdessa paikassa.

Nykyisen jaetun hallinnon vähentäminen myös yksinkertaistaisi työttömyysturvan toimeenpanoa, selkeyttäisi lainsäädäntöä, edistäisi norminpurkua ja keventäisi siten toimeenpanoa. Muutoksen arvioidaan edistävän työttömyysetuuskäsittelyn digitalisaatiokehitystä, kun samanaikaisesti uudistetaan työ- ja elinkeinotoimistojen asiakastietojärjestelmä ja työttömyysetuuden maksajat kehittävät samanaikaisesti omia toimeenpanojärjestelmiään ja -prosessejaan.

Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen työmäärä sekä uusien tehtävien lainmukaisen ja yhdenvertaisen toimeenpanon edellyttämä osaamistarve vastaavasti kasvaisi. Koska ne jo tällä hetkellä selvittävät työllistymiseen liittyviä asioita, työmäärän kasvu arvioidaan jossain määrin pienemmäksi kuin siirtyviin tehtäviin työvoimahallinnossa käytetty henkilöresurssi. Tällä hetkellä työvoimaviranomaiset ja etuuden maksajat tekevät osittain päällekkäistä työtä selvittämällä esimerkiksi työhönmenon, lomautuksen ja yritystoiminnan vaikutusta työttömyysetuuden saamiseen.

Tehtäväsiirto yksinkertaistaisi ja mahdollisesti nopeuttaisi sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnalle ja vakuutusosastolle tehtyjen valitusten käsittelyä, kun työttömyysetuuden maksajan ei enää tarvitsisi pyytää työ- ja elinkeinotoimistolta tai työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskukselta lausuntoa valitusasiasta. Siirrettävien tehtävien osalta valitusasiaa käsitelisi ennen muutoksenhakuelimelle lähettämistä ja muutoksenhakuelimen lisäselvityspyyntöjen johdosta vain työttömyysetuuden maksaja. Tämä lisää työttömyysetuuden maksajien muutoksenhakuasioihin liittyvää työtä, kun etuuden maksaja laatii lausunnot ja hankkii lisäselvitykset, mutta toisaalta valitusasian käsittelyvaiheita on vähemmän, kun etuuden maksajan ei tarvitse hankkia työ- ja elinkeinoviranomaiselta lausuntoja.

Muutokset tiedonvälitykseen

Tehtäväsiirto muuttaisi työvoimaviranomaisen ja työttömyysetuuden maksajien välistä tiedonvälitystä. Työvoimaviranomainen antaisi nykyistä vähemmän työvoimapolitiittisia lausuntoja työnhakijan oikeudesta työttömyysetuuteen. Työvoimaviranomainen tarvitsisi työttömyysetuuden maksajalta työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoon liittyvien tehtävien hoitamiseksi ja työvoimapalveluiden tarjoamiseksi sellaisia tietoja, joiden osalta ratkaisovalta nykyisin kuuluu työvoimaviranomaiselle. Tällaisia palveluiden järjestämiseksi välttämättömiä tietoja olisivat esimerkiksi EU-tai ETA-maahan tai Sveitsiin työnhakuun lähtöpäivämäärä, työssäolovelvoitteen ja koulutusta vailla olevan nuoren rajoituksen täytyminen, päätoimisen yritystoiminnan ja opiskelun alkaminen ja päättyminen sekä työllistyminen kokoaikatyöhön yli kahden viikon ajan. Lisäksi työttömyysetuuden maksaja välittäisi työ- ja elinkeinotoimistolle tiedon työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun tilapäisestä keskeytyksestä ja työttömyysetuuden maksamisen keskeyttämisestä opintojen etenemättömyyden perusteella.

Toimeenpanon valmisteluvaikutus

Ehdotetut muutokset aiheuttavat muutoksiin liittyvää työtä toimeenpanon suunnittelu- ja käyttöönottovaiheessa. Lakimuutokset edellyttäisivät muutoksia Kansaneläkelaitoksen, työttömyyskassojen ja TE-toimistojen ohjeisiin, lomakkeisiin, asiakastiedotukseen ja verkkopalveluihin.

Vaikutukset kansalaisiin

Kun työttömyysetuuden maksaja päättäisi nykyistä laajemmin etuuden maksamisen edellytyksistä, työnhakija toimittaisi tietoja nykyistä useammin yhdelle toimijalle. Samalla väärinymmärrysten ja

virheiden mahdollisuudet vähenisivät. Kun työvoimapolitiittisia lausuntoja tarvittaisiin nykyistä harvemmin erityisesti työttömyyden aikaisissa muutostilanteissa, nopeuttaisi se todennäköisesti asioiden käsittelyä ja tekisi käsittelyprosessista yksinkertaisempaa eikä etuuden saaminen viivästyisi toisen viranomaisen käsittelyn vuoksi.

Asiakkaiden yhdenvertaisen kohteluun ei arvioida tulevan muutoksia esitetyn tehtäväsiirron johdosta samoilla perusteilla, joita on edellä esitetty etuusmenovaikutuksen osalta.

Työttömyysturva-asioiden nykyiset käsittelyajat voivat pidentyä työttömyysetuuden maksajien uusien tehtävien vuoksi ainakin tehtäväsiirron alkuvaiheessa. Ottaen huomioon, että työttömyysetuutta haetaan jälkikäteen, etuuden saamiseen vaikuttavia muutoksia tulee useimmiten etuuden maksajan tietoon vasta hakemusvaiheessa, jolloin asian selvittäminen myös siirrettäväksi ehdotettujen tehtävien osalta saattaa viivästyttää etuuden saamista. Työttömyysetuuden saamiseen vaikuttavien muutostilanteiden nopeaa käsittelyä edistää sähköinen tiedonvälityksen kehittäminen tietojärjestelmämuutosten yhteydessä, kun etuuden maksajat hyödyntävät etuuskäsittelyssä esimerkiksi tulorekistereistä ja opinto- ja tutkintorekistereistä saatavaa tietoa.

Tehtäväsiirto yksinkertaistaisi ja mahdollisesti nopeuttaisi sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnalle ja vakuutusosastolle toimitettavien valitusten käsittelyä. Tehtäväsiirron johdosta valitusasiaa käsittelee ennen muutoksenhakuelimelle lähettämistä ja muutoksenhakuelimen lisäselvityspyynnöiden johdosta vain työttömyysetuuden maksaja.

Keskittämällä työnhakijan moitittavasta menettelystä asetettavien seuraamusten sekä eräiden muiden työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoon liittyvien tehtävien käsittely valtakunnallisesti turvattaisiin asiantuntemus sekä yhdenmukainen soveltamiskäytäntö ja käsittelyajat.

Tehtäväsiirrolla ei arvioida olevan sukupuolivaikutuksia.

Muut mahdolliset vaikutukset

Tehtäväsiirron johdosta työtön työnhakija toimittaisi nykyistä harvemmin samasta asiasta selvityksiä kahdelle eri taholle. Tämä vähentää työttömyysetuuden hakemiseen liittyvää byrokratiaa. Byrokratian väheneminen mahdollisesti vaikuttaa työn vastaanottamiseen ja siten työllisyyteen¹.

Työttömyysturvan toimeenpanoon liittyvien tehtävien vähentäminen työ- ja elinkeinotoimistoilta lisääisi toimistojen mahdollisuutta keskittyä työttömien palveluun, kun työttömyysetuuden maksajille siirtyvien tehtävien tekemiseen työ- ja elinkeinotoimistoissa kohdistunut työpanos suunnattaisiin työ- ja elinkeinotoimistoissa uudelleen työllistymistä ja osaavan työvoiman saatavuutta tukeviin palveluihin. Tämä panos vastaa karkeasti arvioiden noin 130 henkilötyövuotta (vuonna 2018) työ- ja elinkeinotoimistoissa. Tällä resurssien kohdentamisella arvioidaan olevan myönteinen työllisyysvaikutus, koska se johtaa työvoima- ja yrityspalveluiden saatavuuden ja laadun parantamiseen. Eri työntekijäryhmien (nuoret, ikääntyneet, pitkäaikaistyöttömät, erityisryhmät) asemaan työmarkkinoilla vaikuttaisi se, että ohjautuminen muihin tarvittaviin palveluihin todennäköisesti kasvaa, mikä edellyttää uudenlaista osaamista työvoimaviranomaiselta.

¹ [Sosiaaliturvan byrokratialoukut: Suunnitelma satunnaistetusta kenttäkokeesta, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 25/2019.](#)

5 Asian valmistelu

5.1 Työttömyysturvan työnjakotyöryhmä

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti lokakuussa 2016 työryhmän selvittämään, voidaanko työttömyysturvaan ja vuorotteluvapaaseen liittyvät viranomaistehtävät siirtää Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen vastuulle niin, että sitovasta työvoimapoliittisesta lausunnosta luovutaan. Lisäksi työryhmän tuli arvioida, onko muita henkilön toimeentuloon liittyviä tehtäviä tai sellaisia etuuksia, joiden myöntämiseen, maksamiseen tai takaisinperintään liittyviä viranomaistehtäviä olisi mahdollista antaa Kansaneläkelaitoksen ja mahdollisesti työttömyyskassojen tehtäväksi. Työryhmän asettamisen taustalla oli silloisen hallituksen päätös maakuntaudistuksesta ja siihen liittyvä valmistelu. Maakuntaudistuksen yhteydessä työ- ja elinkeinopalvelut ja yrityspalvelut olisi yhdistetty kasvu- palveluiksi, joiden järjestäminen olisi ollut maakunnan vastuulla.

Työryhmä antoi [mietintönsä](#) marraskuussa 2016. Työryhmä piti mahdollisena, että työ- ja elinkeinotoimiston antamasta sitovasta työttömyysetuuden ja vuorottelukorvauksen maksamisen työvoimapoliittisia edellytyksiä koskevasta lausunnosta luovuttaisiin. Lisäksi työryhmä katsoi, että työ- ja elinkeinotoimistoille kuuluvat työttömyysturvaan sekä vuorotteluvapaaseen liittyvät informaatiotehtävät voitaisiin siirtää työttömyysetuuden maksajille.

Työryhmän näkemyksen mukaan työ- ja elinkeinotoimistojen opiskelun tukemiseen liittyvistä tehtävistä opintojen päätoimisuuden arviointi ja työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun etenemisen seuranta voitaisiin siirtää työttömyysetuuden maksajan hoidettavaksi. Samoin työttömyysetuuden maksajat voisivat ratkaista työttömyysetuuden saamisen edellytykset tilanteessa, jossa työnhakija lähtee Suomesta työnhakijaksi EU- tai ETA-maahan tai Sveitsiin.

Työryhmä katsoi, että työvoimapoliittisten edellytysten tutkimisen siirtäminen työ- ja elinkeinotoimistoilta työttömyyskassoille ja Kansaneläkelaitokselle ei vaarantaisi perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Työttömyysturvaseuraamusten osalta työryhmä totesi, että näiden tehtävien siirtäminen työttömyyskassoille sisältää perusoikeuksista ja lainsäätämisyjärjestyksestä johtuvia epävarmuustekijöitä, joita työryhmä ei annetussa määräajassa pystynyt tyhjentävästi selvittämään. Tehtäväsiirron toteuttamisessa pidettiin välttämättömänä, että Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen resurssit turvataan. Lisäksi työryhmä kiinnitti huomiota Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen asiantuntemuksen turvaamiseen.

Työryhmä piti tehtäväsiirtoa tarkoituksenmukaisena muun muassa sen vuoksi, että työvoimapalveluissa on pitkään koettu työvoimapalvelujen tarjoamisesta ja työttömyysturvatehtävistä seuraavan palvelun ja kontrollin ristiriitaa. Työttömyysetuutta hakevan henkilön saattaa olla vaikea hahmottaa eri viranomaisten roolit työttömyysturvaprosessissa, koska työvoimapoliittisten edellytysten osoittaminen ja työttömyysetuuden hakeminen ovat erillisiä asiakasprosesseja, jolloin niiden yhdistäminen vähentäisi riskiä työttömän työnhakijan oikeudenmenetyksiin (esimerkiksi etuus jää hakuajassa hakematta esteettömästä työvoimapoliittisesta lausunnosta huolimatta). Työryhmä totesi myös, että työttömällä työnhakijalla voi olla vaikeuksia ymmärtää, miksi hän on velvollinen antamaan samantapaisia tietoja esimerkiksi työskentelystään kahdelle eri viranomaistaholle (työttömyyden määrittelmä, työssäolovelvoitteen täytyminen, työssäoloehto), ja miksi sama asia (esimerkiksi työllistyminen yritystoiminnassa) voi vaikuttaa eri tavoin työttömyysetuuden saamiseen TE-toimiston ja

työttömyysetuuden maksajan näkökulmasta. Työryhmä arvioi, että säännösten monimutkaisuus, byrokraatian pelko ja etuuden maksuviive voi vaikuttaa kielteisesti työn vastaanottamiseen. Työryhmä totesi, että edellä kuvatusta jaetusta hallinnosta luopuminen yksinkertaistaisi työttömyysturvan toimeenpanoa, selkeyttäisi lainsäädäntöä, edistäisi norminpurkua ja keventäisi siten toimeenpanoa. Tehtäväsiirrolla olisi todennäköisesti myös toimeenpanokustannuksia vähentävä vaikutus ja se edistäisi digitalisaatiokehitystä.

5.2 Muu valmistelu

Työttömyysturvan työnjakotyöryhmän jätettyä mietintönsä tehtäväsiirron valmistelua on jatkettu työ- ja elinkeinoministeriössä yhteistyössä keskeisten työelämän järjestöjen ja sosiaali- ja terveysministeriön kanssa. Työttömyysetuuden maksajia on kuultu valmistelun kuluessa. Tehtäväsiirtoa koskevasta esityksestä on vuonna 2017 pyydetty lausunnot osana esitystä, joka koski esitystä laeiksi julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista, alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta, yksityisistä työnvälityspalveluista sekä taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta². Lausuntojen antamisen jälkeen tehtäväsiirron valmistelua on jatkettu erillisenä esityksenä³.

Hallitus päätti talousarvio- ja kehysneuvottelussaan syyskuussa 2019 selvittää mahdollisuutta siirtää pääosa työ- ja elinkeinotoimistojen työttömyysturvatehtävistä Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen hoidettaviksi. Tehtäväsiirtoa koskevaa hallituksen esityksen luonnosta on käsitelty työllisyyden edistämisen ministerityöryhmän Palkkatuki ja etuudet –alatyöryhmässä syksyn 2019 aikana.

5.3 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Esitysluonnos oli lausuntokierroksella ... 2020. Lausunnot pyydettiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilta, työ- ja elinkeinotoimistoilta, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskukselta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskukselta, sosiaali- ja terveysministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, oikeusministeriöltä, opetus- ja kulttuuriministeriöltä, Opetushallitukselta, tietosuoja-valtuutetun toimistolta, Finanssivalvonnalta, Työllisyysrahastolta, Kansaneläkelaitokselta, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry:ltä, Vakuutus-oikeudelta, sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnalta, Valtion työmarkkinalaitokselta, Akava ry:ltä, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:ltä, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:ltä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lta, Kuntatyönantajilta, Suomen Yrittäjät ry:ltä, Työ- ja elinkeinohallinnon henkilöstöliitto THHL ry:ltä, Ahvenanmaan maakuntahallitukselta, Ahvenanmaan työmarkkina- ja opintopalveluviranomaiselta, Saamelaiskäräjiltä, Paliskuntain yhdistykseltä ja Työttömien Keskusjärjestö ry:ltä.

(Tämä kohta täydentyy lausuntokierroksen jälkeen.)

6 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy vuoden 2021 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

² [Valtioneuvoston hankeikkuna: TEM031:00/2017](#)

³ [HE 93/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista, alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta, yksityisistä työnvälityspalveluista sekä taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta; rauennut.](#)

Eduskunnassa on käsiteltävänä hallituksen esitys eduskunnalle sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädännön muuttamiseksi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen johdosta (HE 87/2010 vp.). Esityksessä ehdotetaan muutoksia vuorotteluvapaalain 21 §:ään, jota ehdotetaan muutettavaksi myös tässä hallituksen esityksessä.

Työ- ja elinkeinoministeriössä valmistellaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain muuttamista siten, että lakeihin tehtäisiin yleisestä tietosuoja-asetuksesta johtuvat muutokset, ja hallituksen esitys eduskunnalle annettaisiin syysistuntokauden 2019 lopulla. Muutokset koskisivat rekisterinpitäjiä ja rekistereiden käyttöoikeuksien myöntämistä. Tässä esityksessä esitetään, että vuorottelukorvauksen myöntämisestä päättäisi kaikilta osin vuorottelukorvauksen maksaja Kansaneläkelaitos tai työttömyyskassa. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain säännöksiä käyttöoikeuden myöntämisestä vuorotteluvapaalaissa säädettyjen tehtävien ratkaisemiseksi tulee muuttaa tämän esityksen yhteydessä.

Työ- ja elinkeinoministeriössä valmistellaan lakiesitystä työllisyyden kuntakokeiluista. Kokeilulaissa säädetään määräaikaisesta kokeilusta, jonka aikana kunnat järjestävät julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettuja palveluja, ja työ- ja elinkeinotoimistoilla säilyy edelleen työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoon liittyviä tehtäviä. Tässä esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysetuuden maksajien ja työ- ja elinkeinotoimiston laissa säädettyjä tehtäviä.

Yksityiskohtaiset perustelut

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Työttömyysturvalaki

1 luku Yleiset säännökset

3 §. Etuuden saajan yleiset oikeudet ja velvollisuudet. Pykälän 1 momentissa säädetyn julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia koskevan viittauksen informatiivisuutta lisättäisiin. Voimassa olevassa säännöksessä on mainittu vain työnhakijan oikeudesta työllistymissuunnitelmaan. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa on kuitenkin säädetty työllistymissuunnitelman lisäksi muistakin työnhakijalle tarkoitetuista työnhakua ja työllistymistä tukevista palveluista. Työttömille tarkoitetuista palveluista on lisäksi säädetty eräissä muissakin laeissa, eikä 1 momentin viittaus olisi tyhjentävä.

Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että työnhakijan yleisenä velvollisuutena ei enää olisi esittää työ- ja elinkeinotoimistolle tietoja ja selvityksiä ammatillisesta osaamisestaan, työhistoriastaan, koulutuksestaan ja työkyvystään. Selvityksiä on käytetty arvioitaessa työnhakijan tarvetta julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin ja velvollisuudesta säädetäisiin jatkossa vain julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa. Muutos ei vaikuttaisi työnhakijan velvollisuuteen esittää työ- ja elinkeinotoimistolle työttömyysturva-asian ratkaisemisessa tarvittavat tiedot.

Työttömyysturvalaissa on tarpeetonta säätää siitä, että työnhakijan on toteutettava yhdessä työ- ja elinkeinotoimiston kanssa laadittua suunnitelmaa. Työllistymissuunnitelman ja sitä korvaavien suunnitelmien laatimisesta on säännökset eri laeissa. Muutos ei vaikuttaisi suunnitelmien laatimista koskeviin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja muiden lakien säännöksiin eikä työnhakijan velvollisuuteen osallistua työllistymissuunnitelman laatimiseen ja toteuttaa suunnitelmaa työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä.

Työttömyysturvalain 1 luvun 3 §:ssä säädetään yleisellä tasolla työnhakijan oikeuksista ja velvollisuuksista eikä pelkästään sen perusteella esimerkiksi aseteta työttömyysturvaseuraamuksia.

4 §. Lain toimeenpano. Pykälän 2 momenttiin tehtäisiin teknisluonteinen täsmennys. Momentin asiasisältö säilyisi ennallaan.

Pykälän 3 momentissa säädetäisiin, että työ- ja elinkeinotoimisto ja työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus antaisivat työttömyyskassalle tai Kansaneläkelaitokselle työvoimapolitiittisten lausuntojen sijasta ilmoituksia työnhakijan osallistumisesta työllistymistä edistävään palveluun. Ilmoitukset eivät olisi luonteeltaan työttömyysetuuden maksajaa sitovia. Työttömyysetuuden maksaja tekisi ilmoituksen perusteella päätöksen siitä, maksetaanko työnhakijalle työttömyysetuutta ja kulkorvausta työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen perusteella. Työttömyysetuuden maksajille tehtävät ilmoitukset vastaisivat sisällöltään nykyisiä työllistymistä edistäviä palveluita koskevia työvoimapolitiittisia lausuntoja.

Työvoimapolitiittisten lausuntojen ja työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumista koskevien ilmoitusten antamisesta säädettäisiin tarkemmin 11 luvussa.

5 §. Määritelmät. Pykälän 1 momentin 11 kohta korkeimmasta korotetusta palkkatuesta kumottaisiin vanhentuneena. Kohdassa viitataan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvun 7 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se oli voimassa vuoden 2014 loppuun.

2 luku **Etuuden saamisen yleiset työvoimapolitiittiset edellytykset**

1 §. Työtön työnhakija. Pykälässä säädettäisiin nykyistä vastaavasti työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä. Pykälän 1 momenttia selkeytettäisiin kirjoittamalla säännös luetteloksi. Työttömyysetuuden saaminen edellyttäisi nykyistä vastaavasti, että henkilö on työtön ja työnhakija. Lisäksi 1 momentin 3 kohdassa edellytettäisiin nykyistä 4 momenttia vastaavasti, että henkilön työnhaun ja mahdollisen työllistymissuunnitelman tavoitteena on työllistyminen kokoaikatyöhön. Työkyvyttömyyseläkettä osaeläkkeenä saavalta ei nykyistä vastaavasti edellytettäisi, että hän hakee kokoaikatyötä.

Työ- ja elinkeinotoimisto antaisi 11 luvun 4 §:n mukaan työvoimapolitiittisen lausunnon 1 momentin 2 ja 3 kohdan edellytyksistä eli siitä, että henkilö on työnhakijana ja hakee kokoaikatyötä. Työttömyysetuuden maksaja ratkaisisi, onko henkilö 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu työtön.

Pykälän 3 momentin johdantokappaletta selkeytettäisiin poistamalla siitä maininta työnhakijan velvollisuudesta ilmoittaa työ- ja elinkeinotoimistolle yhteystietonsa. Velvollisuudesta olisi johdonmukaisinta säätää julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 2 luvun 1 §:ssä, jossa säädetään muistakin työnhakijaksi rekisteröitymisen ja työnhaun voimassaolon edellytyksistä. Pykälän 3 momentin 1 ja 2 kohdasta poistettaisiin tarpeettomana maininnat työ- ja elinkeinotoimistosta ja sen asiakastietojärjestelmästä.

Lisäksi pykälän 3 momentin rakennetta selkeytettäisiin yhdistämällä 1 ja 2 kohdat 1 kohdaksi ja lisäämällä 1 kohtaan nykyisen johdantokappaleen viittaus julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin.

Pykälän 4 momentti kumottaisiin.

7 luku **Työmarkkinatukea koskevat yleiset säännökset**

2 §. Työmarkkinatuen odotusaika. Pykälän 2 momentin 4 kohtaan tehtäisiin ammatillista koulutusta koskevan lainsäädännön muutoksista johtuvat muutokset. Säännöksen sisältö tai soveltamisala eivät muuttuisi.

Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 7 §:n 3 momentin mukaan työhön ja itsenäiseen elämään valmentava koulutus antaa sairauden tai vamman vuoksi erityistä tukea tarvitseville opiskelijoille henkilökohtaisten tavoitteiden ja valmiuksien mukaista opetusta ja ohjausta. Odotusaikaa ei asetetaisi tällaisen valmentavan koulutuksen suorittaneelle henkilölle. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 44 §:n mukaan koulutuksen järjestäjän tehtävänä on suunnitella opiskelijan tavoitteiden

sekä tunnistetun aiemmin hankitun osaamisen perusteella, suorittaako opiskelija koko tutkinnon vai tutkinnon osan tai osia. Odotusaikaa ei asetettaisi myöskään sairauden tai vamman vuoksi erityistä tukea tarvitsevalle henkilölle, joka on saavuttanut muut henkilökohtaisessa osaamisen kehittämissuunnitelmassa sovitut tavoitteet.

10 luku **Työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettavaa etuutta koskevat säännökset**

2 §. *Työttömyysetuuteen oikeutettu.* Pykälän 2 momentista poistettaisiin viittaus julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin ja maininta työ- ja elinkeinotoimistosta. Momenttiin lisättäisiin viittaus työttömyysturvalain 2 luvun 1 §:ään, jossa määritellään, kuka on työnhakija. Asiallisesti säännös vastaa voimassa olevaa lakia.

5 §. *Työvoimakoulutusta koskevat erityissäännökset.* Työ- ja elinkeinotoimisto ei enää antaisi työvoimapolitiittista lausuntoa työvoimakoulutuksen ajalta maksettavasta etuudesta pykälän 1 ja 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa. Etuuden maksamisen edellytykset tutkisi tältä osin Kansaneläkelaitos tai työttömyyskassa, joille tehtävä olisi uusi.

Pykälän 1 momentin 2 kohtaa täsmennettäisiin työttömyysuhan alaisuuden osalta. Työvoimakoulutukseen osallistumisen ajalta maksettaisiin työttömyysetuutta työnhakijalle, joka on irtisanottu, vaikka hän ei olisi työttömyysturvalaissa tarkoitettulla tavalla työtön tai lomautettu. Irtisanomiselta edellytettäisiin, että henkilö olisi irtisanottu työsopimuslain tai merityösopimuslain (756/2011) perusteella taloudellisista ja tuotannollisista syistä, saneerausmenettelyn yhteydessä tai työnantajan konkurssin tai kuoleman johdosta. Lisäksi työvoimakoulutukseen osallistumisen ajalta maksettaisiin työttömyysetuutta henkilölle, joka ei ole työtön tai lomautettu, mutta joka on määräaikaisessa työsuhteessa.

Työvoimakoulutuksella parannetaan aikuisten ammattitaitoa, mahdollisuuksia saada työtä tai säilyttää työpaikka ja heidän valmiuksiaan toimia yrittäjänä. Lisäksi työvoimakoulutuksen tarkoituksena on edistää ammattitaitoisen työvoiman saatavuutta ja uuden yritystoiminnan syntymistä. Jos työ- ja elinkeinotoimisto on valinnut määräaikaisessa työsuhteessa olevan työnhakijan työvoimakoulutukseen, työttömyysetuutta voitaisiin maksaa työvoimakoulutuksen ajalta.

11 luku **Toimeenpanoa koskevat säännökset**

2 §. *Velvollisuus tietojen antamiseen.* Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin viittaus 4 a:ssä tarkoitettuun ilmoitukseen.

Pykälän 4 momentin 12 kohdan mukaan työttömyysetuuden saaja olisi velvollinen ilmoittamaan etuuden maksajalle tiedon opiskelun aloittamisesta. Kohdasta poistettaisiin maininta koulutuspäivärahaan oikeuttavan koulutuksen päättymisestä. Koulutuspäivärahaa koskeva lainsäädäntö on kumottu ja koulutuspäivärahan maksaminen on päättynyt viimeistään vuonna 2012.

Pykälän 5 momentin 4 kohta kumottaisiin. Kohta koskee ilmoitusvelvollisuutta sellaisen työsuhteen päättymisestä, jonka ajalta henkilölle itselleen on maksettu työmarkkinatukea tai johon työnantajalle on maksettu korkeinta korotettua palkkatukea. Korkeinta korotettua palkkatukea koskeva lainsäädäntö on kumottu vuoden 2015 alusta lukien.

4 §. *Työvoimapoliittinen lausunto.* Pykälän 1 momentin 1 ja 2 kohdan mukaan työ- ja elinkeinotoimisto antaisi työvoimapoliittisen lausunnon työnhakijana olemisesta ja kokoaikatyön hakemisesta.

Työttömyyskassa tai Kansaneläkelaitos ratkaisisi, onko työnhakija työtön, onko työnhakijalla oikeutta työttömyysetuuteen sinä aikana, kun hän työllistyy yritystoiminnassa tai omassa työssä taikka opiskelee. Tehtävä olisi työttömyysetuuden maksajille uusi.

Kansaneläkelaitokselle siirtyisi uutena tehtävänä ratkaista, täyttääkö työnhakija 2 luvun 2 §:ssä tarkoitetut työmarkkinatuen saamista koskevat edellytykset. Jos henkilö ei ole Suomen kansalainen, hänellä ei ole oikeutta työmarkkinatukeen, jos hänellä on oikeus ansiotyöhön tilapäisen oleskeluluvan perusteella.

Pykälän 1 momentin 3 ja 4 kohtien mukaan työ- ja elinkeinotoimisto antaisi työvoimapoliittisen lausunnon 2 luvun 13 §:n 1-3 momentissa ja 14-15 §:ssä säädetystä koulutusta vailla olevaa nuorta koskevista edellytyksistä sekä 2 a luvun 1-13 §:ssä ja 14 §:n 1 momentissa säädetystä työvoimapoliittisesti moitittavasta menettelystä. Näiden edellytysten käsittely keskitettäisiin valtakunnallisesti.

Työttömyysturvalain 2 luvun 13 §:n 4 momentin mukaan alle 18-vuotiaalla nuorella, joka ei ole suorittanut peruskoulun tai lukion jälkeistä tutkintoon johtavaa, ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta, ei ole oikeutta työttömyyden perusteella maksettavaan työmarkkinatukeen. Asian ratkaisisi jatkossa Kansaneläkelaitos.

Pykälän 1 momentin 5-7 kohdassa säädettäisiin työvoimapoliittisen lausunnon antamisesta, kun on kyse työttömyysetuudella tuettavien omaehtoisten opintojen keskeytyneenä olosta, tuettujen opintojen seurannasta ja laiminlyönnistä sekä maahanmuuttajan omaehtoisten opintojen seurannasta ja laiminlyönnistä. Jatkossa työ- ja elinkeinotoimiston ilmoitukseen työllistymistä edistävään palveluun osallistumisesta sisältyisi tiedot työttömyysetuudella tuetun ja maahanmuuttajan omaehtoisen opiskelun tukiajasta sekä työttömyysetuudella tuettujen omaehtoisten opintojen etenemisestä ilmoittamisesta työttömyysetuuden maksajalle.

Työ- ja elinkeinotoimisto ei enää antaisi työvoimapoliittista lausuntoa työllistymistä edistävien palveluiden ajalta maksettavan työttömyysetuuden edellytyksistä, joista säädetään 10 luvun 2 §:n 3 momentin 1-3 kohdassa. Kansaneläkelaitos ja työttömyyskassat ratkaisisivat, voidaanko työttömyysetuutta maksaa työllistymistä edistävän palvelun ajalta korvauksettoman määrääjän, työssäolo-velvoitteen tai ammatilliseen koulutukseen liittyvän rajoituksen estämättä. Myös työttömyysetuuden maksamisesta työvoimakoulutuksen ajalta 10 luvun 5 §:n perusteella päätoimiselle yrittäjälle tai henkilölle, joka ei ole työtön tai lomautettu, päättäisi jatkossa työttömyysetuuden maksaja.

Työ- ja elinkeinotoimisto ei enää antaisi työvoimapolitiittista lausuntoa siitä, onko työllistymistä edistävään palveluun osallistumisesta sovittu työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa. Vastaava tieto sisältyisi kuitenkin työ- ja elinkeinotoimiston ilmoitukseen työllistymistä edistävään palveluun osallistumisesta.

Kansaneläkelaitos ja työttömyyskassat tutkisivat, onko oikeus työttömyysetuuteen palautunut koulutusta vailla olevaa nuorta koskevan rajoituksen tai työssäolovelvoitteen jälkeen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskuksen toimivaldasta nykyisen 2 momentin 1 ja 4 kohtaa vastaavasti. Työ –ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus voisi antaa työvoimapolitiittisen lausunnon työnhakijana olemisesta ja kokoaikatyön hakemisesta, jos asiaan ei liity työvoimapolitiittista harkintaa. Asiakaspalvelukeskuksen tehtäviin ei enää kuuluisi työvoimapolitiittisen lausunnon etuuslajin muuttaminen eikä sen toiselle työttömyysetuuden maksajalle siirtäminen. Työttömyysetuuden lajilla on vaikutus työvoimapolitiittisen lausunnon antamiseen tällä hetkellä vain työttömyysturvalain 2 luvun 2 §:n työmarkkinatukea koskevissa tilanteissa, kun henkilö ei ole Suomen kansalainen ja hänen oikeutensa työntekoon perustuu tilapäiseen oleskelulupaan. Työttömyysetuuden maksaja tekee päätöksen siitä, mihin työttömyysetuuteen työtön työnhakija on oikeutettu. Tämä muutos mahdollistaisi myös työ- ja elinkeinotoimistojen asiakastietojärjestelmän kehittämisen.

Pykälän 3-5 momentit vastaisivat nykyisiä vastaavia momenteja.

4 a §. *Ilmoitus työllistymistä edistävään palveluun osallistumisesta.* Pykälä olisi uusi. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että työ- ja elinkeinotoimiston on ilmoitettava työttömyysetuuden maksajalle työnhakijan osallistumisesta työllistymistä edistävään palveluun.

Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen olisi ratkaistava, voidaanko työnhakijalle maksaa työttömyysetuutta työllistymistä edistävän palvelun ajalta esimerkiksi korvauksettoman määrääjän estämättä. Tehtävä olisi työttömyysetuuden maksajalle uusi.

Työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus voisi 2 momentin nojalla antaa vastaavan ilmoituksen sekä lisäksi korjata työ- ja elinkeinotoimiston antamassa ilmoituksessa olevan ilmeisen kirjoitus- tai laskuvirheen taikka muun niihin verrattavan selvän virheen.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, että ilmoitukseen sovellettaisiin, mitä 4 §:n 3 ja 4 momentissa säädetään työvoimapolitiittisesta lausunnosta. Näin ollen ilmoitus annettaisiin Kansaneläkelaitoksen tai työttömyyskassan pyynnöstä ja sitä olisi näiden pyynnöstä täydennettävä viipymättä. Jos työnhakija olisi ilmoittanut työ- ja elinkeinovoimaviranomaiselle hakevansa työttömyysetuutta, ilmoitus voitaisiin antaa ilman erillistä pyyntöä. Ilmoitus annettaisiin työnhakijalle tiedoksi 3 §:ssä tarkoitetun päätöksen yhteydessä. Työnhakijalla olisi oikeus pyynnöstä saada tieto ilmoituksesta työvoimaviranomaiselta.

Lisäksi pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, että ilmoitukseen sovellettaisiin, mitä 4 §:n 5 momentissa säädetään tarkempien säännösten antamisesta. Työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä ilmoituksen antamisesta, ilmoituksen sisällytettävistä tiedoista ja työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskuksen oikeudesta antaa ilmoituksia.

Työttömyysturvalaissa ei enää säädettäisi työ- ja elinkeinotoimiston velvollisuudesta antaa Kansaneläkelaitokselle tai työttömyyskassalle ilmoitus työnhakijan menemisestä työnhakuun toiseen valtioon. Näin tehtäisiin sen vuoksi, että laissa sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan Euroopan unionin lainsäädännön soveltamisesta annetun lain muuttamisesta ehdotetaan, että ratkaisun perusasetuksen 64 artiklan 1 kohdan alakohdasta tekisi etuuden maksaja. Siten ilmoitusta etuuden maksajalle ei tarvittaisi. Asiassa on kysymys siitä, voiko henkilö lähteä työnhakuun toiseen jäsenvaltioon ennen kuin hän on ollut neljä viikkoa työttömänä työnhakijana.

12 luku **Muutoksenhaku**

1 §. Muutoksenhakuoikeus. 9 §. Oikeudenkäyntikulujen jakaminen. Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaa koskeva laki (794/2017) tuli voimaan vuoden 2018 alusta lukien ja työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan toiminta lakkasi. Tämän vuoksi pykälissä säädetty viittaus muutettaisiin koskemaan sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaa.

Lisäksi 1 §:n 5 momenttia muutettaisiin siten, että työ- ja elinkeinotoimiston ja työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskuksen antamaan 1 luvun 4 §:n 3 momentissa tarkoitettuun työvoimapoliittiseen lausuntoon ja ilmoitukseen ei saisi erikseen hakea muutosta valittamalla. Tämä vastaisi asiallisesti nykyistä säännöstä työvoimapoliittisen lausunnon osalta. Myös 9 §:ään lisättäisiin viittaus 1 luvun 4 §:n 3 momentissa tarkoitettuun ilmoitukseen.

13 luku **Tietojen saamista ja luovuttamista koskevat säännökset**

1 §. Oikeus tietojen saamiseen. Pykälän 2 momentin 1 kohtaa muutettaisiin lisäämällä viittaus 1 luvun 4 §:n 3 momentissa tarkoitettuun ilmoitukseen.

14 luku **Erinäisiä säännöksiä**

4 §. Toimeenpano-ohjeet. Pykälän 1 momentti vastaisi nykyisen pykälän 1 virkettä täsmennyksellä ohjeiden antamisesta työttömyyskassoille. Sisällöllisesti 1 momentti vastaisi nykytilaa, koska Kansaneläkelaitos on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, joka antaa toimeenpanemiensa etuuksien ratkaisutyön ohjeet ja menettelytaohtjeet.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että Finanssivalvonta valmistelee nykyistä vastaavasti työttömyyskassoille annettavat ohjeet toimeentuloturvaan liittyvien asioiden osalta.

Lisäksi 2 momentissa säädettäisiin siitä, että toimivaltainen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus valmistelisi ohjeet työttömyysetuuden maksajille siirrettäväksi ehdotettujen työvoimapoliittisten edellytysten osalta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen 4 §:ää muutettaisiin siten, että viimeksi mainitut ohjeet valmistelisi Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Työttömyysturvalain 1 luvun 4 §:n nojalla työvoimapoliittisten asioiden johtaminen, ohjaus ja kehittäminen olisi edelleen työ- ja elinkeinoministeriöllä.

Pykälän 3 momentti vastaisi nykyistä 2 momenttia.

Voimaantulosäännös. Työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta muutosten voimaantuloa edeltävältä ajalta sovellettaisiin nykyisiä säännöksiä, vaikka asia ratkaistaisiin muutosten voimaantulon jälkeen. Työ- ja elinkeinotoimisto tai työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus antaisi työttömyyskassalle tai Kansaneläkelaitokselle etuuden saamisen edellytyksiä koskevan työvoimapolitiittisen lausunnon.

Työttömyyskassa tai Kansaneläkelaitos olisi toimivaltainen ratkaisemaan työttömyysetuuden maksamisen edellytysten täyttymisen tässä hallituksen esityksessä esitetyllä tavalla siltä osin, kun asia koskee työnhakijan oikeutta työttömyysetuuteen lain voimaantulon jälkeiseltä ajalta. Pelkästään toimivallan siirtyminen työ- ja elinkeinohallinnolta työttömyyskassalle tai Kansaneläkelaitokselle ei antaisi aihetta ratkaista asiaa uudelleen muutosten tullessa voimaan.

Edellä tarkoitettuja työvoimapolitiittisia lausuntoja annettaisiin enintään 31.12.2021 asti. Jos tämän jälkeen tulisi ratkaistavaksi työnhakijan oikeus työttömyysetuuteen muutosten voimaantuloa edeltävältä ajalta, asian ratkaisisi työttömyyskassa tai Kansaneläkelaitos.

1.2 Vuorotteluvapaalaki

8 §. Vuorottelusopimus. Pykälää selkeytettäisiin jakamalla se kolmeksi momentiksi. Pykälän 1 momentin mukaan vuorottelusopimus olisi toimitettava vuorottelukorvauksen maksajalle ennen vuorotteluvapaan alkamista. Nykyisin sopimus toimitetaan työ- ja elinkeinotoimistolle.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että vuorottelukorvauksen maksajalle olisi ennen vuorotteluvapaan alkamista tai viipymättä sen alkamisen jälkeen toimitettava työsopimus tai muu luotettava selvitys sijaisen palkkaamisesta vuorotteluvapaan ajaksi. Voimassa olevan lain mukaan työsopimus toimitetaan työ- ja elinkeinotoimistolle.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, että vuorottelusopimus ja työsopimus tai muu luotettava selvitys olisi toimitettava vuorottelukorvauksen maksajalle myös pidennettäessä vuorotteluvapaata. Myös nämä selvitykset tulee nykyisin toimittaa työ- ja elinkeinotoimistolle.

Koska mahdollisuutta vuorotteluvapaan jaksottamiseen ei ole ollut enää vuoden 2016 alusta lukien, nykyiseen pykälään sisältyvä maininta vuorotteluvapaan jaksottamisesta poistettaisiin.

11 §. Sijaisen palvelussuhteen päättymisen vaikutukset. Pykälän 2 kohdan mukaan palvelussuhteen päättymisen mahdollinen vuorottelusopimuksen vastaisuus ratkaistaisiin työnantajan selvitysten perusteella. Voimassa olevan lain mukaan palvelussuhteen päätyminen ei ole vuorottelusopimuksen vastaista, jos työ- ja elinkeinotoimisto ei voi osoittaa soveltuvaa henkilöä aikaisemman tilalle.

Jos työnantaja ei palkkaa uutta työntekijää sijaiseksi, etuuden maksajan olisi pyydettävä työnantajalta selvitystä siitä, mihin toimiin hän on ryhtynyt palkatakseen jäljellä olevan vuorotteluvapaan ajaksi uuden sijaisen ja miksi sijaisen palkkaamisessa ei ole onnistuttu.

17 §. Työvoimapolitiittinen lausunto. Pykälä kumottaisiin, koska päätöksenteko vuorotteluvapaata koskevista edellytyksistä siirrettäisiin kokonaan vuorottelukorvauksen maksajalle.

Vuorottelukorvauksen maksaja selvittäisi sijaiseksi palkattavan henkilön työttömyyden keston esimerkiksi henkilölle maksettujen työttömyysetuustietojen perusteella. Jos henkilö ei olisi ollut työttömyysetuuden saaja esimerkiksi työttömyysetuuden saamisen estävän etuuden tai työssäolovelvoitteen vuoksi, työttömyyden selvittämisessä voisi hyödyntää esimerkiksi tulotietojärjestelmän tietoja. Vuorottelukorvauksen maksaja saisi työ- ja elinkeinotoimistosta tiedot työnhaun kestosta.

18 §. Ilmoitusvelvollisuus. Pykälää muutettaisiin siten, että työnantajan tulisi ilmoittaa tietoja vuorottelukorvauksen maksajalle. Muutoin säännös vastaa voimassa olevaa lakia.

19 §. Vuorottelukorvauksen takaisinperintä. Pykälän 1 momentti kumottaisiin. Säännös on tulkinanvarainen ja siinä on kyse sanktioluonteisesta hallinnollisen seuraamuksen määräämisestä, joka sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä. Säännöstä ei ole käytännössä sovellettu juuri lainkaan.

Pykälän 2 momentista poistettaisiin muutoin-sana 1 momentin kumoamisen vuoksi.

20 §. Muutoksenhaku. Pykälän 4 momentti kumottaisiin, koska vuorotteluvapaan edellytyksistä ei annettaisi enää työvoimapolitiittisia lausuntoja.

21 §. Työttömyysturva- ja työttömyyskassalain soveltaminen. Pykälän 1 momentista ehdotetaan tarpeettomana poistettavaksi maininta oikeudenkäyntikulujen jakamisesta. Koska työvoimapolitiittisista lausunnoista luovuttaisiin ja päätöksenteko olisi kokonaan vuorottelukorvauksen maksajalla, ei säännös oikeudenkäyntikulujen jakamisesta voi tulla sovellettavaksi.

Pykälän 1 momentin sanamuotoa selkeytettäisiin siltä osin kuin vuorottelukorvaukseen sovellettaisiin työttömyysturvalain ja työttömyyskassalain säännöksiä.

23 §. Lain toimeenpano. Pykälän otsikkoa muutettaisiin. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että nykyisen säännöksen toinen virke poistettaisiin ja valvonnasta säädettäisiin 24 §:ssä.

Pykälään lisättäisiin 2 momentti, jossa säädettäisiin Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen toimeenpanotehtävistä.

24 §. Valvonta. Pykälästä poistettaisiin maininta työvoimaviranomaisesta, koska työvoimaviranomainen ei enää vastaisi vuorotteluvapaalain toimeenpanosta.

Pykälään lisättäisiin 2 momentti, jossa säädettäisiin työttömyyskassojen valvonnasta työttömyyskassalain nojalla. Työttömyyskassojen valvonnasta ei säädetä työttömyysturvalaissa. Kansaneläkelaitoksen valvonnasta säädetään laissa Kansaneläkelaitoksesta (721/2001) eikä asiasta ole tarpeen säätää vuorotteluvapaalaissa.

Voimaantulo. Vuorotteluvapaan edellytyksistä päättäisi Kansaneläkelaitos tai työttömyyskassa, jos olisi kysymys oikeudesta vuorottelukorvaukseen 1 päivästä huhtikuuta 2021 tai sen jälkeen. Kansaneläkelaitos tai työttömyyskassa hoitaisi lain voimaantulosta lukien myös kaikki vireillä olevat asiat, joissa toimivalta ennen lain voimaantuloa kuului työ- ja elinkeinotoimistolle. Tällaisia asioita voi liittyä esimerkiksi kesken oleviin muutoksenhakuihin.

1.3 Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta

2 luku Työnhakija

1 §. *Työhaun käynnistäminen ja voimassaolo* Pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin työnhakijaksi rekisteröimisen edellytyksenä olevista toimista. Momentissa säädettäisiin henkilöasiakkaan velvollisuudesta esittää työ- ja elinkeinotoimistolle sen antamassa määräajassa julkisen työvoimapalvelun tarjoamisen kannalta tarpeelliset selvitykset ammatillisesta osaamisestaan, työhistoriastaan, koulutuksestaan ja työkyvystään. Velvollisuus vastaisi sisällöltään nykyisen 2 momentin 3 kohdassa säädettyä työhaun voimassaolon lakkaamisen perustetta. Koska kyseiset seikat ovat olennaisia asioinnin aloittamisen ja työnhakijan palvelutarpeen alustavan arvioinnin kannalta, ne on perusteltua edellyttää esitettäväksi jo työnhakijaksi rekisteröimisen yhteydessä. Vastaavat selvitykset pyydetään esittämään nykyisin työnhakijaksi rekisteröimisen yhteydessä verkkopalvelussa. Henkilökohtaisen asioinnin tapauksessa seikat pyydetään esittämään työnhakijaksi rekisteröitymisen yhteydessä ja tietoja täydennetään myöhemmin järjestettävissä haastatteluissa.

Lisäksi uudessa 2 momentissa säädettäisiin henkilöasiakkaan velvollisuudesta ilmoittaa yhteystiedot työ- ja elinkeinoviranomaiselle. Yhteystietojen ilmoittaminen olisi työnhakijaksi rekisteröimisen edellytys. Nykyisin vastaavasta työ- ja elinkeinotoimistolle ilmoitettavia yhteystietoja koskivasta velvollisuudesta on säädetty työttömyysturvalain 2 luvun 1 §:ssä. Koska kyse on työ- ja elinkeinotoimiston ja työnhakijan välisen yhteydenpidon edellytyksistä, olisi luontevaa, että velvollisuudesta säädettäisiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa.

Pykälän nykyinen 2 ja 3 momentti siirrettäisiin 3 ja 4 momentiksi.

6 luku **Työttömyysetuudella tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu**

5 §. *Tukiaika.* Pykälän 3 momenttia muutettaisiin siten, että työnhakija tekisi ilmoituksen työttömyysetuudella tuettuna opiskelemisen tilapäisestä keskeyttämisestä työ- ja elinkeinotoimiston sijasta työttömyyskassalle tai Kansaneläkelaitokselle.

Opintojen tukemiselle säädetty enimmäisaika ei kulu keskeytysaikana, jos keskeyttämiselle on pätevä syy. Työnhakijan esittämän syyn pätevyyden harkitsisi etuuden maksaja. Asiasta ei annettaisi päätöstä. Nykyisen säännöksen mukaan työ- ja elinkeinotoimiston ratkaisuun olla hyväksymättä ilmoitusta tuetun opiskelun keskeyttämisestä ei saa vaatia oikaisua eikä siitä saa valittaa. Jos työnhakija ei saa suoritettua opintoja loppuun tukiajan kuluessa, tukemisen päättymisestä antaa työ- ja elinkeinotoimisto työvoimapolitiittisen lausunnon. Työttömyysetuuden maksaja antaa työvoimapolitiittisen lausunnon perusteella päätöksen, josta voi valittaa sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan työttömyysturvalain mukaisesti. Tässä yhteydessä tutkitaan myös se, olisiko tukiajan kulumisen tullut keskeyttää.

6 §. Työnhakijan velvollisuudet ja opintojen seuranta. Pykälän otsikkoa muutettaisiin. Pykälän 1 momentti vastaisi nykyistä 2 momenttia.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että opintojen etenemistä seuraisi työttömyysetuuden maksaja. Kun työ- ja elinkeinotoimisto päättäisi omaehtoisen opiskelun tukemisesta työttömyysetuudella, se samalla sopisi opiskelijan kanssa määräajan, johon mennessä työnhakijan olisi ilmoitettava työttömyysetuuden maksajalle opintojen etenemisestä koulutus- tai opintosuunnitelman mukaisesti.

Esimerkiksi opintojen kestosta ja opintokokonaisuuden luonteesta riippuen työnhakija voidaan tällä hetkellä velvoittaa ilmoittamaan opintojen etenemisestä opintojen kuluessa tai vasta opintokokonaisuuden päättymisen jälkeen. Koska oikeus työttömyysetuuteen lakkautetaan tietyissä tilanteissa takautuvasti, työnhakijalle on työllistymissuunnitelmaa tai sitä korvaavaa suunnitelmaa laadittaessa jatkossakin selkeästi kerrottava myös siitä, että hänen on opintojen viivästyessä syytä ottaa heti yhteyttä työ- ja elinkeinotoimistoon, jotta opintojen tukeminen voidaan arvioida uudelleen. Tällöin vältetään etuuden takautuvan lakkauttamisen aiheuttamalta takaisinperinnältä.

Työttömyysetuuden maksaja keskeyttäisi työttömyysetuuden maksamisen, jos työnhakijan ilmoituksen perusteella kävisi ilmi, että opintojen eteneminen ei ole ollut riittävää tai jos työnhakija on laiminlyönyt ilmoittaa opintojen etenemisestä. Työttömyysetuuden maksaja ilmoittaisi viivytyksettä työnhakijalle ja työ- ja elinkeinotoimistolle maksamisen keskeyttämisestä.

Saatuaan työttömyysetuuden maksajan ilmoituksen maksamisen keskeyttämisestä työ- ja elinkeinotoimisto pyytäisi työnhakijaa antamaan selvityksensä opintojen etenemisestä sovitulla tavalla. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin opintojen tukemisen lakkaamisesta, kun etuuden maksaja on 2 momentissa tarkoitetulla tavalla keskeyttänyt työttömyysetuuden maksamisen opintojen etenemättömyyden vuoksi. Työ- ja elinkeinotoimisto voisi päättää jatkaa opintojen tukemista, jos tukemisen yleiset edellytykset edelleen täyttyisivät ja henkilö esittäisi riittävän selvityksen siitä, että opinnot tulevat etenemään 1 momentissa tarkoitetulla tavalla. Työ- ja elinkeinotoimisto antaisi tukemisen jatkamisesta ilmoituksen työttömyysetuuden maksajalle. Jos opintojen tukemiselle ei enää olisi edellytyksiä, työ- ja elinkeinotoimisto antaisi asiasta työvoimapolitiittisen lausunnon työttömyysturvalain 11 luvun 4 §:ssä säädetyllä tavalla. Työnhakijaa olisi kuultava hallintolain 34 §:n perusteella.

7 §. Opintojen laiminlyönti. Pykälän otsikkoa muutettaisiin. Pykälän 1 momentti vastaisi asiallisesti nykyistä 6 §:n 1 momenttia. Työnhakijan olisi nykyistä vastaavasti osallistuttava säännöllisesti suunnitelman mukaisiin opintoihin.

Pykälän 2 momentti kumottaisiin.

Opiskelun tukemiseksi maksettavan työttömyysetuuden lakkauttaminen on eri asia kuin opintojen päätyminen tai esimerkiksi oppilaitoksesta erottaminen. Viimeksi mainitusta päättää koulutuspalvelujen tuottaja sitä koskevan lainsäädännön perusteella.

8 §. Työnhakijan tietojenantovelvollisuus. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin sen johdosta, että opintojen etenemistä seuraisi työttömyysetuuden maksaja. Tämän vuoksi momentista poistettaisiin viimeinen virke opintojen etenemistä koskevan selvityksen esittämisestä työ- ja elinkeinotoimistolle. Sen sijaan työnhakijan tulisi edelleen ilmoittaa työ- ja elinkeinotoimistolle opintojensa päättymisestä, mistä säädettäisiin 1 momentissa.

Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että ilmoitukset opintojen etenemisestä ja keskeyttämisestä olisi tehtävä työttömyysetuuden maksajalle nykyisen työ- ja elinkeinotoimiston sijasta.

10 §. *Työttömyysturvalain ja työttömyyskassalain soveltaminen.* Pykälä olisi uusi. Kun työttömyysetuuden maksaja päättäisi opintojen tukemisen keskeyttämisestä ja suorittaisi opintojen etenemisen seurantaan, menettelyyn sovellettaisiin työttömyyskassalakia. Lisäksi menettelyyn sovellettaisiin työttömyysturvalain säännöksiä etuuden saajan velvollisuudesta tietojen antamiseen, maksamisen väliaikaisesta keskeyttämisestä ja vähentämisestä sekä tietojen saamisesta ja luovuttamisesta.

14 luku **Muutoksenhaku**

1 §. *Oikaisuvaatimus ja valitus.* Pykälän 4 momentista poistettaisiin maininta siitä, että työ- ja elinkeinotoimiston ratkaisuun olla hyväksymättä ilmoitusta tuetun opiskelun keskeyttämisestä ei saa vaatia oikaisua eikä siitä saa valittaa. Momenttiin lisättäisiin säännös siitä, että Kansaneläkelaitoksen tai työttömyyskassan ratkaisuun tuetun opiskelun keskeyttämisestä ei saisi vaatia oikaisua eikä siitä saisi valittaa. Säännöksen soveltamisala ei muuttuisi.

Pykälän 5 momenttiin lisättäisiin viittaus työ- ja elinkeinotoimiston 6 luvun 6 §:n perusteella antamaan työvoimapoliittisen lausuntoon työttömyysetuutta koskevan oikeuden lakkaamisesta.

Voimaantulosäännös. Työttömyysetuuden maksajan toimivalta päättää työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun keskeyttämisestä ja seurata opintojen etenemistä koskee sellaista opiskelua, jonka tukemisesta työnhakija ja työ- ja elinkeinotoimisto ovat sopineet lain tultua voimaan.

1.4 Laki kotoutumisen edistämisestä annetun lain 25 §:n muuttamisesta

25 §. *Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain soveltaminen omaehtoiseen opiskeluun.* Pykälään tehtäisiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 6 luvun muutoksista johtuvat muutokset. Pykälään lisättäisiin viittaus julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 6 luvun uuteen 10 §:ään sekä muutoksenhakua koskevaan 14 luvun 1 §:ään.

Voimaantulosäännös. Jos omaehtoisesta opiskelusta olisi sovittu ennen lain voimaantuloa, opiskeluun sovellettaisiin lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Näin ollen maahanmuuttajan omaehtoisen opiskelun keskeyttämisestä päättäisi ja opintojen seurannasta vastaisi työttömyysetuuden maksaja, jos opiskelusta olisi sovittu lain tultua voimaan.

1.5 Laki sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevaa Euroopan unionin lainsäädännön soveltamisesta annetun lain muuttamisesta

6 §. *Toimivaltaiseksi nimetyt laitokset eräissä työnhakuun liittyvissä tilanteissa.* Pykälän 1 momenttia selkeytettäisiin. Momentin 1 kohdassa säädettäisiin nykyistä vastaavasti, että perusasetuksen 1 artiklan q alakohdan iii alakohdassa tarkoitettuja toimivaltaisen viranomaisen nimeämiä toimivaltaisia laitoksia olisivat nykytilaa vastaavasti työ- ja elinkeinotoimistot sovellettaessa täytäntöönpanoasetuksen 55 artiklan 4 kohta. Täytäntöönpanoasetuksen 55 artiklan 4 kohta koskee toisesta EU- tai ETA-maasta tai Sveitsistä Suomeen työnhakijaksi tulevia henkilöitä. Nämä henkilöt saavat perusasetuksessa tarkoitetun työnhakumatkan ajalta työttömyysturvaa lähtömaasta, eivätkä he sen

vuoksi ole suomalaisen työttömyyskassan tai Kansaneläkelaitoksen asiakkaina. Täytäntöönpanoasetuksen 55 artiklan 4 kohdassa tarkoitettujen henkilöiden työnhakua Suomessa koskevien tietojen ilmoittaminen lähtömaahan olisi edelleen työ- ja elinkeinotoimistolle kuuluva tehtävä.

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa ehdotetaan, että toimivaltaisen viranomaisen nimeämiä toimivaltaisia laitoksia olisivat Kansaneläkelaitos ja työttömyyskassat sovellettaessa perusasetuksen 64 artiklan 1 kohdan a alakohtaa. Perusasetuksen 64 artiklan 1 kohdan a alakohtaan mukaan toimivaltainen viranomainen tai laitos voi antaa henkilölle luvan lähteä perusasetuksessa tarkoitettuun työnhakuun toiseen EU- tai ETA-maahan tai Sveitsiin ennen pääsääntönä olevan neljän viikon työttömyyttä koskevan edellytyksen täyttymistä. Nykyisin luvan antamisen ratkaisee työ- ja elinkeinotoimisto.

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

15 §. *Työ- ja elinkeinotoimistojen alueellisen toimivallan määräytyminen.* Pykälää muutettaisiin jakamalla se kolmeksi momentiksi. Ensimmäinen momentti vastaisi nykyinen pykälän kahta ensimmäistä virkettä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin yleiset perusteet työ- ja elinkeinotoimiston eräiden tehtävien hoitamiseksi tietyllä toimialueella. Kyse olisi tehtävistä, joista säädetään työttömyysturvalaissa, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain 25 §:ssä. Tehtävien hoitaminen keskitettäisiin valtakunnallisesti. Keskittämisellä turvattaisiin soveltamiskäytännön ja käsittelyaikojen yhdenmukaisuus. Tehtävät määriteltäisiin valtioneuvoston asetuksessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista.

Pykälän 3 momentti vastaisi sisällöllisesti nykyisen pykälän kahta viimeistä virkettä.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 15 §:ssä säädettäisiin yleisistä edellytyksistä, joiden perusteella työ- ja elinkeinotoimistojen tehtäviä voitaisiin keskittää. Keskitettävistä tehtävistä ja niitä hoitavasta yksiköstä säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksessa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista.

Asetuksessa säädettäisiin siitä, mikä työ- ja elinkeinohallinnon yksikkö olisi toimivaltainen käsittelemään kaikkien työ- ja elinkeinotoimistojen toimialueilla ne työttömyysturvalaissa säädetty tehtävät, jotka koskevat työttömyysturvaseuraamusten asettamista ja koulutusta vailla olevaa nuorta koskevia työvoimapoliittisia edellytyksiä. Edellä mainittu yksikkö päättäisi valmennuksen ja kokeilun keskeyttämisestä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 4 luvun 10 §:n nojalla, kun henkilöasiakas on ollut luvatta poissa yhdenjaksoisesti viisi valmennus- tai kokeilupäivää tai jos poissaoloja on muutoin niin paljon, etteivät valmennukselle tai kokeilulle asetetut tavoitteet täyty. Lisäksi puheena oleva yksikkö olisi toimivaltainen käsittelemään omaehtoisen opiskelun työttömyysetuudella tukemisen edellytyksiä, kuten työnhakijan aiemmin harjoittamien ja tuettavaksi haettavien opintojen todisteellista keskeytymistä sekä opintojen seuranta ja laiminlyöntiä.

Työttömyysturvalain 14 luvun 4 §:ssä ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 6 luvun 10 §:ssä säädettäisiin työttömyyskassoille annettavien soveltamisohjeiden valmisteleminen. Työttömyyskassojen hoidettavaksi siirtyvien tehtävien osalta ohjeet valmistelisi Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, jonka toimivallasta säädettäisiin mainitussa valtioneuvoston asetuksessa.

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus valmistelisi ohjeet työttömyysturvalaissa säädetystä työttömyysetuuden maksamisen edellytyksistä, jotka koskevat työnhakijan työttömyyttä, yritystoimintaa ja opiskelua koskevia etuuden saamisen yleisiä työvoimapolitiittisia edellytyksiä sekä työttömyysetuusoikeuden palautumista koulutusta vailla olevalle nuorelle asetetun rajoituksen ja toistuvan työvoimapolitiittisesti moitittavan menettelyn jälkeen. Lisäksi Uudenmaan elinkeino, liikenne- ja ympäristökeskus valmistelisi ohjeet julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukaisesta työttömyysetuudella tuettavien opintojen seurannasta ja laiminlyönnistä.

Työttömyysetuuden maksajille siirrettäisiin kaikki työ- ja elinkeinotoimistojen vuorotteluvapaajärjestelmän toimeenpanoon liittyvät tehtävät. Tästä johtuen edellä mainitun valtioneuvoston asetuksen 4 §:n 1 momentin 3 kohtaa muutettaisiin siten, että Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ei enää vastaisi työ- ja elinkeinotoimistojen oikeudellisesta ohjauksesta vuorotteluvapaalain toimeenpanossa.

Työ- ja elinkeinoministeriön asetus työvoimapolitiittisen lausunnon antamisesta ja lausuntoon merkittävistä tiedoista

Työ- ja elinkeinoministeriö on antanut työttömyysturvalain 11 luvun 4 §:n nojalla asetuksen työvoimapolitiittisen lausunnon antamisesta ja lausuntoon merkittävistä tiedoista (1556/2016). Asetuksessa säädetään muun muassa työvoimapolitiittisen lausunnon antamiseen liittyvästä määräajasta sekä lausuntojen mukana työttömyysetuuden maksajille toimitettavista tiedoista.

Työttömyysturvalain 11 luvun 4 §:n 2 momentin perusteella työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus voisi antaa työvoimapolitiittisia lausuntoja tilanteissa, joihin ei liity työvoimapolitiittista harkintaa ja joista säädettäisiin työttömyysturvalain 2 luvun 1 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdassa eli työnhakijana olemisesta ja kokoaikatyön hakemisesta. Ehdotetun lakimuutoksen johdosta asetuksen 2 §:ää tulisi vastaavasti muuttaa.

Työttömyysturvalain 11 luvun 4 a §:n mukaan työ- ja elinkeinotoimiston olisi ilmoitettava työttömyysetuuden maksajalle työnhakijan osallistumisesta työllistymistä edistävään palveluun. Pykälään ehdotetun asetuksenantovaltuuden nojalla työ- ja elinkeinoministeriön asetuksessa säädettäisiin tarkemmin ilmoituksen sisällöstä. Ilmoituksen tulisi sisältää tieto palvelun alkamisesta ja päättymisestä, työttömyysetuudella tuettujen omaehtoisten opintojen etenemisestä ilmoittamisesta työttömyysetuuden maksajalle ja työllistymistä edistävän palvelun sisältymisestä työnhakijan kanssa laadittuun työllistymissuunnitelmaan tai sitä korvaavaan suunnitelmaan. Lisäksi ilmoituksen tulisi sisältää asetuksen nykyisiä työvoimapolitiittisia lausuntoja vastaavasti tieto työllistymistä edistävän palvelun järjestämisperusteesta, jos palvelu järjestetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädetyn niin sanotun työllistämisvelvoitteen perusteella.

Työ- ja elinkeinotoimistojen toimivaltaan kuuluvien tehtävien muutosten ja vuoden 2021 alussa käyttöön otettavan työ- ja elinkeinotoimistojen uuden asiakastietojärjestelmän tiedonvälitykseen liittyvien muutosten takia asetuksen 4 §:n 2 ja 3 momenttia tulisi muuttaa. Sitovaan työvoimapolitiiseen lausuntoon merkittävän tiedon sijasta palkkatuetun työn aloittamiseen liittyvistä tiedoista ilmoitettaisiin työttömyysetuuden maksajalle muulla soveltuvalla tavalla. Lisäksi työn järjestämisperusteesta ilmoitettaisiin työttömyysetuuden maksajalle, kun kyse olisi työstä, joka olisi järjestetty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädetyn työllistämismääräyksen perusteella. Tiedot ovat välttämättömiä palkansaajan työssäoloehdon kerryttämiseksi palkkatuetun työn kalenteriviikoilta työttömyysturvalain 5 luvun 4 a §:ssä säädettyllä tavalla.

3 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2021.

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisyhteistyö

Esityksen säännöksiä on arvioitava perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun oikeusturvan ja valtionhallintoa koskevan 119 §:n kannalta. Lisäksi esitystä on arvioitava hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan perustuslain 124 §:n kannalta.

Oikeusturva

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Esitykseen sisältyviä säännöksiä valituskielloista on arvioitava muutoksenhakuoikeuden kannalta.

Julkista työvoima- ja yrityspalvelua koskevat muutoksenhakusäännökset lain 14 luvussa ovat pääosin muotoutuneet perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 32/2012 vp). Voimassa olevan lain 14 luvun 1 §:n 4 momentin mukaan työ- ja elinkeinotoimiston ratkaisuun olla hyväksymättä ilmoitusta tuetun opiskelun keskeyttämisestä ei saa vaatia oikaisua eikä siitä saa valittaa. Nykyistä säännöstä vastaavasti myöskään Kansaneläkelaitoksen tai työttömyyskassan ratkaisuun olla hyväksymättä ilmoitusta tuetun opiskelun keskeyttämisestä ei saisi vaatia oikaisua eikä siitä saisi valittaa.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 32/2012 käsitellessään hallituksen esitystä HE 133/2012 vp katsonut, että viranomaisen päätöstä voidaan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla pitää yksilön oikeutta tai velvollisuutta koskevana silloin, kun lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Selkein tällainen peruste on ns. subjektiivinen oikeus, jolloin viranomaisen on myönnettävä tai toteutettava oikeuslainsäädännöstä ilmenevien edellytysten täytyttyessä. Myös säännökset tätä harkinnanvaraisempienkin oikeuksien tai etuuksien myöntämisedellytyksistä voivat sinänsä muodostaa riittävän täsmällisen perustan oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle (esimerkiksi PeVL 51/2010 vp ja PeVL 16/2000vp, s. 4). Tällaista perustetta ei kuitenkaan yleensä synny, jos etuuden tai palvelun saaminen riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista (PeVL 63/2010 vp, s. 2/II, PeVL 16/2000 vp, s. 4/II). Tällöinkin voi tosin olla aiheellista avata valitusmahdollisuus muun muassa viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomiseksi (PeVL 10/2009vp, s. 4/II, PeVL 46/2002vp, s. 9/II).

Perustuslakivaliokunta katsoi myös, että palvelun tarjoamista tai hankkimista koskeva ratkaisu, joka koskee ammatinvalinta- ja uraohjausta, valmennusta, kokeilua, asiantuntija-arviointeja ja asiantuntijapalveluita yrityksille, on sellainen viranomaisen päätös, josta saa lähtökohtaisesti valittaa. Valiokunnan näkemyksen mukaan edellä mainitut ratkaisut eivät ole tosiasiallisia hallintotoimia eivätkä siten rajaudu automaattisesti muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle. Ne voitiin valiokunnan mukaan kuitenkin sisällyttää muutoksenhakukiellon piiriin (PeVL 32/2012).

Sääntely on merkityksellistä perustuslain 21 §:n 1 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Työnhakijan omaehtoisen opiskelun tavoite on edistää henkilön työllistymistä avoimille työmarkkinoille ja tämä tavoite saavutetaan parhaiten, kun työnhakija suorittaa tuetut opinnot suunnitelman mukaisesti ja suunnitellussa ajassa ilman tuen keskeyttämistä useaan otteeseen tai hyvin lyhyiksi ajoiksi. Jos työnhakija ei saa suoritettua opintoja loppuun tukiajan kuluessa, työ- ja elinkeinotoimisto antaa tukemisen päättymisestä työvoimapolitiittisen lausunnon. Työttömyysetuuden maksaja antaa työvoimapolitiittisen lausunnon perusteella päätöksen, josta voi valittaa sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan työttömyysturvalain mukaisesti. Tässä yhteydessä tutkitaan myös se, olisiko tukiajan kulumisen tullut keskeyttää.

Edellä esitetyistä syistä katsotaan, ettei esityksen 3. lakiehdotukseen sisältyvä valituskielto vaaranna työnhakijan oikeusturvaa.

Työ- ja elinkeinotoimistojen alueellisen toimivallan määräytyminen

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. Työ- ja elinkeinotoimistojen tehtävistä säädetään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 14 §:ssä ja niiden alueellisen toimivallan määräytymisestä säädetään 15 §:ssä. Työ- ja elinkeinoministeriön päätöksellä määrätään työ- ja elinkeinotoimistojen välisestä tehtäväjaosta ja sitä koskevasta alueellisen toimivallan järjestelystä silloin, kun kyseessä on muu kuin elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksen sisäinen järjestely.

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.

Esityksen mukaan työ- ja elinkeinotoimistojen eräiden tehtävien hoitamista koskevan toimialueen laajentamisesta säädettäisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 15 §:n 2 momentissa. Kyse olisi niiden tehtävien keskittämisestä, joista säädetään työttömyysturvalaissa, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa sekä kotoutumisen edistämisestä annetun lain 25 §:ssä. Keskitettävä yksikkö ja tehtävät määriteltäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Työ- ja elinkeinotoimistojen toimialueen laajentamisesta esitetään säädettäväksi lailla. Työ- ja elinkeinoministeriön päätöstä toimialueen laajentamisesta ei pidetä riittävänä säädöstasona, koska osa keskitettävistä tehtävistä koskee merkittävää julkisen vallan käyttöä, kuten työttömyysturvajärjestelmän seuraamusten määrääminen.

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Esityksen mukaan työttömyyskassoille ja Kansaneläkelaitokselle siirtyisi tehtäviä, jotka nykyisin kuuluvat työ- ja elinkeinoviranomaiselle.

Kansaneläkelaitoksen julkisoikeudellisen aseman takia tehtävien siirtäminen sille olisi valtiosääntöoikeudellisesti ongelmatonta, mutta työttömyyskassojen osalta muutoksia on arvioitava tarkemmin perustuslain 124 §:n kannalta.

Työttömyyskassalain (603/1984) 1 §:n mukaan työttömyyskassa on keskinäisen vastuun perusteella toimiva yhteisö, jonka jäsenenä on joko palkkatyöntekijöitä (palkansaajakassa) tai yrittäjiä (yrittäjäkassa). Työttömyyskassan tarkoituksena on työttömyysturvalaissa tarkoitettun ansioturvan ja siihen liittyvien ylläpitokorvausten järjestäminen jäsenilleen.

Perustuslain 124 §:ää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan säännöksen tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle.

Julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (HE 1/1998 vp, s. 178/II—179/I). Perustuslakivaliokunta on viitaten säännöksen perusteluihin todennut, ettei säännöstä ole lähtökohtaisesti tarkoitettu käytettäväksi laajojen hallinnollisten tehtäväkokonaisuuksien antamiseen viranomaiskoneiston ulkopuolisille tahoille (ks. HE 1/1998 vp, s. 179, PeVM 10/1998 vp, s. 35).

Perustuslain 124 §:n esitöiden mukaan merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä, jota ei siis saisi siirtää viranomaiskoneiston ulkopuolelle, olisi säännöksen yhteydessä pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Tällaisia valtuuksia ei saisi antaa muille kuin viranomaisille (HE 1/1998 vp, s. 179/I-II). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että muun muassa hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä (PeVL 15/2012 vp, s. 3, PeVL 57/2010 vp, s. 5, PeVL 32/2005 vp, s. 2/II, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I).

Työttömyyskassoille esitetyt uudet tehtävät olisivat työttömyysetuuden ja vuorottelukorvauksen saamiseen liittyvää päätöksentekoa ja siten luonteeltaan julkisia hallintotehtäviä. Uudet tehtävät olisivat samankaltaisia kuin työttömyyskassoilla jo nykyisin olevat tehtävät. Nykyinen työttömyysturvalaki on syntynyt eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 46/2002 vp). Ottaessaan kantaa työvoimatoimikunnan intressiedustuspuhjaisuuksiin perustuslakivaliokunta totesi, että sitovan lausunnon kohteena olevat ”työvoimapolitiittiset edellytykset” itse asiassa ovat laadultaan hallinnollisissa päätöksenteossa varsin tavanomaisia etuuksien myöntämisedellytyksiä. Siirtyviin tehtäviin olisivat pääosin sellaisia, että niistä on laissa säädetty yksiselitteisesti. Osaan tehtävistä liittyisi harkintaa, kuten esimerkiksi siihen, onko henkilö päätoiminen yrittäjä. Työttömyyskassoilla on jo nykyisin tehtäviä, joissa se käyttää harkintaa. Työttömyyskassoille siirrettäväksi ehdotetut tehtävät on pyritty määrittelemään niin, ettei niihin sisälly merkittävää julkisen vallan käyttöä. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät säilyisivät työ- ja elinkeinotoimistoilla.

Perustuslain 124 §:n esitöiden mukaan julkisen hallintotehtävän antamisesta viranomaiskoneiston ulkopuolelle voitaisiin säätää tai päättää vain ehdotetussa säännöksessä tarkoitettujen edellytysten vallitessa. Tehtävän antamisen olisi ensinnäkin oltava tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulisi hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne olisi otettava huomioon. Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täytyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttyminen jäisi tapauskohtaisesti arvioitavaksi. (HE 1/1998 vp, s. 179/II)

Perustuslakivaliokunta on painottanut vakiintuneessa lausuntokäytännössään, että tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi (PeVL 44/2016 vp, s. 5, PeVL 16/2016 vp, s. 3, PeVL 12/2014 vp, s. 2/II, PeVL 8/2014 vp, s. 3/II, PeVL 5/2014 vp, s. 3/I, PeVL 23/2013 vp, s. 3/I, PeVL 65/2010 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, s. 5/I, PeVL 48/2010 vp, s. 4/I ja niissä viitatu lausunnot. Ks. myös HE 1/1998 vp, s. 179/II). Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tarkoituksenmukaisuuskriteerin täyttymistä kiinnittänyt huomiota muun muassa tehtävissä tarvittavaan erityisosaamiseen tai resursseihin (PeVL 29/2013 vp, s. 2,

PeVL 37/2010 vp, s. 5/I), palvelutarpeen lisääntymiseen (PeVL 6/2013 vp, s. 2/II, PeVL 16/2016 vp, s. 3), palveluiden alueelliseen saatavuuteen (PeVL 11/2004 vp, s. 2/I) ja joustavuuteen (PeVL 6/2013 vp, s. 2/II) sekä toiminnan tehokkuuteen (PeVL 3/2009 vp, s. 4/II). Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksessa ei valiokunnan mukaan ole kysymys vain taloudellisesta tarkoituksenmukaisuudesta, vaikka järjestelyn taloudellisiin vaikutuksiin onkin asianmukaisesti kiinnitettävä riittävästi huomiota (PeVL 11/2006 vp, s. 2—3). Merkitystä on myös viranomaisen henkilöstöresurssien riittävyydellä (PeVL 23/2013 vp, s. 3/II, PeVL 6/2013 vp, s. 2/II). (PeVL 26/2017 vp, s. 49)

Esityksen tavoitteena on muuttaa työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanijoiden keskinäistä tehtävänjakoa niin, että työttömän työnhakijan etuuskien hakeminen ja muu etuuden saamiseen liittyvä asiointi olisi mahdollisimman joustavaa ja tehokasta, kun nykyisin työ- ja elinkeinoviranomaisen hoitamia, työttömyysetuuksiin tai vuorottelukorvaukseen liittyviä tehtäviä siirrettäisiin näiden etuuden maksajille. Työ- ja elinkeinotoimiston ratkaistavaksi jäisivät vain asiat, joiden ratkaisemista olisi pidettävä merkittävän julkisen vallan käyttämisenä tai jotka on tarkoituksenmukaista muutoin säilyttää viranomaisen päätösvallassa.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 14 §:n mukaan työ- ja elinkeinotoimistojen tehtävänä on edistää työvoiman saatavuuden turvaamista ja työllisyyden parantamista, toimeenpanna julkinen työvoimapalvelu, edistää maahanmuuttajien kotoutumista, tarjota yrityspalveluihin liittyvää neuvontaa sekä hoitaa muut sille säädetyt tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen sille määräämät tehtävät. Työ- ja elinkeinotoimistojen työttömyysturvan toimeenpanoon liittyvien tehtävien vähentäminen lisäisi toimistojen mahdollisuuksia keskittyä työttömien työnhakijoiden työllistymismahdollisuuksien edistämiseen.

Muutos yksinkertaistaisi työttömyysturvajärjestelmää, kun työttömyysetuuden maksaja huolehtisi työttömyysturvaseuraamuksia ja eräitä muita työ- ja elinkeinotoimistoille jääviä tehtäviä lukuun ottamatta koko työnhakijan työttömyysturva-asian ratkaisemisesta. Työnhakija esittäisi työttömyytään, työssä oloaan, opintojaan ja yrittäjyytään koskevat työttömyysetuuteen vaikuttavat selvitykset samalle taholle, jolta hakee etuutta. Muutos todennäköisesti nopeuttaisi sekä työttömyysetuuden maksamista että mahdollisia valitusprosesseja.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle edellyttää lisäksi, ettei se vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perustuslain 124 §:n esitöiden mukaan säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa. Tällöin olisi kiinnitettävä huomiota muun muassa yhdenvertaisuuteen (6 §), yksilön kielellisiin perusoikeuksiin (17 §), oikeuteen tulla kuulluksi, vaatimukseen päätösten perusteleminen ja oikeuteen hakea muutosta (ks. Pe VL 19/1996 vp). Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksia olisi yleisesti tulkittava yhteydessä 21 §:ään ja muihin perusoikeussäännöksiin. Säännöksen tulkinnassa on mahdollista saada tukea perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä. (HE 1/1998 vp, s. 179/II)

Perustuslakivaliokunta katsoi perustuslakiehdotusta käsitellessään, että uskottaessa hallintotehtävä suoraan laissa tai lain nojalla muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeustur-

van ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa. Siltä osin kuin julkinen hallintotehtävä saattaa merkitä julkisen vallan käyttämistä, on erityisesti varmistuttava siitä, että valtaa käyttävät ovat virkamiehiä rikoslain mielessä (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II).

Myöhemmässä perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (mm. PeVL 50/2017 vp, s. 3, PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 46/2002 vp, s. 10).

Työttömyyskassoilla on jo ennestään julkiseksi hallintotehtäväksi katsottavia tehtäviä, mistä johdun hallinnon yleislakien soveltamisesta niihin ja oikeusturvasta niiden päätöksentekoon liittyen on huolehdittu jo olemassa olevassa lainsäädännössä. Näin ollen hyvän hallinnon vaatimukset ja riittävä oikeusturva julkisen hallintotehtävän siirrossa on esityksessä varmistettu.

Hallitus katsoo, että esityksessä ei ehdoteta sellaisia muutoksia, joiden vuoksi esitystä ei voitaisi käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Asian periaatteellisen merkityksen vuoksi hallitus pitää kuitenkin suotavana, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

