

5.3.2020

Työ- ja elinkeinoministeriö  
[kirjaamo@tem.fi](mailto:kirjaamo@tem.fi) (kopio [eeva.vartio@tem.fi](mailto:eeva.vartio@tem.fi))

Viitteenne: TEM019:00/2019, VN/6449/2019

## Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi työttömyysturva- ja vuorotteluvapaajärjestelmien toimeenpanon järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi

### Esitetyt muutokset

Työ- ja elinkeinoministeriön luonnoksessa hallituksen esitykseksi työttömyysturva- ja vuorotteluvapaajärjestelmien toimeenpanon järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi esitetään työ- ja elinkeinotoimistoille nykyisin kuuluvaa päätösvaltaa työttömyysetuuden ja vuorottelukorvauksen saamisen edellytysten ratkaisemisesta siirrettäväksi Kansaneläkelaitokselle ja työttömyyskassoille. Keskeisimmät siirtyvät tehtävät olisivat sen ratkaiseminen, onko työnhakija työtön ja mikä vaikutus työnhakijan opinnoilla tai yritystoiminnalla on hänen oikeuteensa saada työttömyysetuutta.

Tehtävien siirtäminen edellyttäisi muutoksia työttömyysturvalakiin, vuorotteluvapaalakiin, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin, kotoutumisen edistämisestä annettuun lakiin ja sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan Euroopan unionin lainsäädännön soveltamista annettuun lakiin sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annettuun lakiin. Lakien olisi tarkoitus tulla voimaan 1.4.2021.

Teollisuuden työttömyyskassa on valmis ottamaan vastuulleen siirtyväksi esitetyt tehtävät. Suhtaudumme myönteisesti nykyistä kokonaisvaltaisemman etuusasiointiprosessin tarjoamiseen jäsenistöllemme. Esitettyjen muutosten myötä työttömyysturvan edellytysten tutkiminen olisi vain yhden toimijan vastuulla. Tämä tukee hallituksen esityksen tavoitetta työttömän asiointin sujuvoittamisesta. Lisäksi tämä selkeyttää asiointiprosessia, vähentää viiveitä ja tekee työttömyysturvan toimeenpanosta ymmärrettävämpää työttömille.

5.3.2020

## Asiointi- ja palveluprosessit

Jäsenen asiointiprosessin eheyden ja aiempaa paremman palvelukokemuksen varmistaminen on ensiarvioisen tärkeää. Näiden tavoitteiden saavuttaminen edellyttää sähköisten asiointijärjestelmien ja palvelujärjestelmien perusteellista valmistelua.

Tärkeää on valmistella yhdessä käyttäjän näkökulmasta sujuvasti toimivat työttömän asiointi- ja palveluprosessit ja -järjestelmät. TE-toimistojen sähköisen asiointipalvelun ja tiedonvälityksen etuusmaksatusjärjestelmiin on oltava kaikilta osin toimintavalmiudessa tehtävien siirtyessä. Työttömän asiointin pitää olla sujuvaa ja työnhakijaksi ilmoittautumisen ja työttömyysetuuden maksajan järjestelmiin siirtymisen on onnistuttava yhdellä ja samalla asiointikerralla. Yhdellä kertaa asiointilla, katkottomalla siirtymisellä toimijalta toiselle ja asiointiprosessin eheydellä varmistetaan myös siirtymävaiheessa onnistunut asiointi- ja käyttökokemus. Järjestelmien ja sähköisten asiointiprosessien rakentamisen rinnalla on linjattava asiointitavat niiden osalta, jotka eivät asioi sähköisesti.

Tietojen on siirryttävä eri toimijoiden järjestelmien välillä automaattisesti ja reaaliaikaisesti. Tällä tavoin neuvontapalvelu näyttäytyy asiakkaalle selkeänä ja häntä koskevat tiedot voidaan välittää myös hänen omaan sähköiseen asiointipalveluunsa nähtäväksi ja täydennettäväksi. Sujuvalla asiointilla edistetään myös työttömäksi jääneen mahdollisuutta keskittyä omaa työllistymistään edistäviin toimiin, joka voi parhaimmillaan lyhentää työttömyysjaksoja.

Jäsenten ja ratkaisujen yhdenvertaisuutta edistää se, että vain yksi toimija vastaa edellytysten tutkimisesta ja työttömyysturvaan liittyvän tiedon antamisesta jäsenelle.

Onnistuneen tehtävien siirron varmistamiseksi viestintää jäsenille, työnantajille ja viranomaisille tulisi suunnitella yhteistyössä jo ennen lakien voimaantuloa. Siten voimme näyttäytyä yhtenäisempänä toimijana ja palveluntuottajana.

Käsittely- ja asiointiprosessien lisäksi myös muutoksenhaun prosessi sujuvoituu, kun etuuden maksajan ei enää tarvitse pyytää ja odottaa työvoimapolitiittisissa asioissa lisälausuntoa TE-toimistolta muissa kuin seuraamusasioissa.

5.3.2020

## Digitalisaation esteet poistettava laista

Digitalisaation luomia mahdollisuuksia tulisi hyödyntää asiointi- ja palveluprosessien kehittämisessä laajasti. Prosessien kehittämisen lähtökohtana tulisi olla rekisteritietojen hyödyntäminen ja tiedon välittäminen automaattisesti ja reaaliaikaisesti eri toimijoiden välillä.

Asiointiprosessi pitää valmistella ja lainsäädäntö varmistaa niin, että jäsenen ilmoittautuessa työttömäksi työnhakijaksi TE-toimistoon käynnistyy samalla asiointikerralla myös etuusasiointiprosessi työttömyyskassaan.

## Kuuleminen

Työttömyysturvalaki rakentuu pitkälti sille periaatteelle, että etuuden hakija esittää asiassaan tarpeellisen selvityksen. Digitalisaation edetessä hakemuskäsittely perustuu entistä enemmän tietoon, joka hankitaan työttömyyskassaan sähköisten tiedonvälitysjärjestelmien kautta. Uudistuksen jälkeen tavoitteena on, että työttömyyskassat etuuskäsittelyssään käyttävät mm. tulorekisterin, TE-hallinnon tietojärjestelmän, Koski-rekisterin, ETK:n työsuhderekisterin ja Kelan Kelmu -palvelun tietoja mahdollisimman automaattisesti ja sujuvasti. Sähköisen tiedonsiirron hyödyntäminen nopeuttaa etuuskäsittelyä ja mahdollistaa automaation entistä laajemman hyödyntämisen.

Hallintolain 34 § ja siihen perustuva sosiaali- ja terveysministeriön soveltamisohje vaativat kuitenkin hyvin laajasti hakijan kuulemista ennen kuin päätös voidaan perustaa tietoon, joka on saatu muualta kuin hakijalta. Vaikka työttömyyskassojen etuusprosessi on tarkoitus rakentaa mahdollisimman pitkälti siten, että hakijalla olisi tiedossaan sähköisesti hankittu tieto jo siinä vaiheessa, kun hän tekee hakemusta työttömyyskassan sähköisessä asiointijärjestelmässä, säännökset kuulemisesta jättävät tilanteen pitkälti tulkinnanvaraiseksi ja vaarantavat asian viivytyksettömän käsittelyn. Kuulemista koskevat säännökset syövät pitkälti sen hyödyn, joka sähköisestä tiedonsiirrosta olisi saatavissa.

Kuulemista koskevat säännökset ovat hakijan oikeusturvan kannalta tärkeitä. Ottaen kuitenkin huomioon myös sen, että ansioturvaa maksetaan hakijan toimeentulon turvaamiseksi, hakemusten mahdollisimman nopea käsittely on niin ikään hakijan kannalta tärkeää. Hakijalla on käytettävissään tehokkaita keinoja (oikaisu, valitus ja itseoikaisu) niissä tilanteissa, joissa muualta kuin hakijalta hankittu tieto osoittautuu vääräksi.

5.3.2020

Esitämme, että työttömyysturvalain 11 lukuun lisätään säännös, jonka mukaan hakijaa on kuultava vain, jos hankittu selvitys on hakijan antamien tietojen kanssa selkeässä ristiriidassa taikka se on hankittujen tietojen luotettavuuden tai muun syyn vuoksi tarpeellista.

## Toimeenpanon ja osaamisen varmistaminen

Työttömyyskassalla on omassa toimivallassaan olevien asioiden kautta jo entuudestaan pohjatiedot kaikista siirtyvistä tehtävistä. Asioiden selvittäminen vain yhdelle toimijalle sujuvoittaa prosessia.

Esityksessä todetaan, että siirrettävistä tehtävistä arvioidaan aiheutuvan sellaista uuden osaamisen tarvetta, joka tulisi turvata muun muassa työttömyysetuuden maksajien riittävällä kouluttamisella ja ohjeistamisella. Tämä olisi turvattava myös lain voimaantulon jälkeen siirtymävaiheen ajan.

Edellytämme, että kassa voisi hyödyntää kaikki siirtyviin tehtäviin liittyvän nykyisen ohjeistuksen ja asiantuntijoiden antamaa koulutusta jo ennen tehtävien siirtoa.

Vastuunjako työttömyysturva-asioiden toimeenpanoa koskevan ohjeistuksen laatimisessa tulee olla selkeä ja ohjeistuksen laatiminen yhden tahon tehtävänä. Esitämme, että työttömyyskassojen soveltamisohjeet valmistelisi jatkossa kaikilta osin Finanssivalvonta ja ne vahvistaisi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö.

## Huomioita lainsäädäntöön esitetyistä muutoksista

### Yritystoiminta

Teollisuuden työttömyyskassa tuo esille, että yritystoiminnan aloittamiseen, lopettamiseen ja laajuuden selvittämiseen liittyvä säännöstö on epäloogista ja sen vuoksi työttömälle vaikeasti ymmärrettävä. Ehdotamme harkintaa säännösten yksinkertaistamisesta tehtävien siirron yhteydessä, kun tavoitteena on jo sosiaaliturvauudistuksenkin näkökulmasta kansalaisen kannalta ymmärrettävämpi etuuslainsäädäntö.

5.3.2020

### Omaehtoinen opiskelu

Kassa haluaa tuoda esille lisäksi sen, että omaehtoisten opintojen seuranta on esitysluonnoksessa ehdotettu toteutettavaksi liian monimutkaisesti. Jäsenen ei pitäisi joutua selvittämään samaa asiaa usean eri toimijan kanssa. Lisäksi rekistereitä tulisi pystyä hyödyntämään tehokkaasti siten, että ylimääräisiä selvityksiä ei tarvitsisi toimittaa. Erityisen tärkeää on selkeä roolijako TE-toimiston ja etuuden maksajan välillä sekä riittävän yksityiskohtainen ohjeistus. Ehdotamme, että ohjeistus jäsenelle opintojen raportoinnin etenemisestä, opintojen etenemisen seuranta ja päätösvalta opintojen tukemisen lakkauttamisesta olisivat maksajalla.

Omaehtoiisiin opintoihin sisältyy edelleen etuuden saajan oikeusturvan kannalta erittäin ongelmallinen ratkaisu. Jos TE-toimisto päättää, että hakijan opintoja ei tueta omaehtoisina opintoina ja hakija kaikesta huolimatta aloittaa opinnot, hänelle ei anneta valituskelpoista päätöstä siitä, miksi opintoja ei tueta omaehtoisina opintoina. Hänelle annetaan sen sijaan päätös siitä, että hänellä ei ole oikeutta etuuteen, koska opinnot ovat päätoimisia. Opintojen päätoimisuus taas olisi ollut edellytys sille, että opintoja olisi voitu tukea omaehtoisina opintoina. Työttömyyskassa katsoo, että tämä tulisi korjata lainsäädäntöön.

### Työvoimakoulutus

Esityksessä täsmennetään työttömyysturvalain 10 luvun 5 §:ssä säädettyjä työttömyysuhan alaisuuden edellytyksiä. Esityksen mukaan työttömyysuutta maksettaisiin työvoimakoulutukseen osallistumisen ajalta hakijalle, joka on irtisanottu taikka on määräaikaisessa työsuhteessa, vaikka hän ei olisi työtön tai lomautettu.

Teollisuuden työttömyyskassa kiinnittää huomiota siihen, että työttömyysturvalain 3 luvun 5 §:n mukaan työttömyysetuuteen ei ole oikeutta työnhakijalla siltä ajalta, jolta hänellä on oikeus saada irtisanomisajan palkkaa tai sitä vastaavaa korvausta. Tämä säännös estää työttömyysetuuden maksamisen käytännössä aina irtisanotulle hakijalle työvoimakoulutuksen ajalta, vaikka asiasta olisikin säädetty esitetyllä tavalla työttömyysturvalain 10 luvun 5 §:ssä. Näin ollen esitetty työttömyysturvalain 10 luvun 5 §:n muutos on osin vaikutukseton, jollei samalla säädetä, että etuutta maksetaan muiden tilanteiden lisäksi työttömyysturvalain 3 luvun 5 §:n 1 momentin 1 kohdan estämättä.

Esitämme, että hallituksen esitystä täsmennetään yllä kuvatulla tavalla.

5.3.2020

### [Etuusoikeuden palautuminen koulutusta vailla olevaa nuorta koskevan rajoituksen taikka työssäolovelvoitteen jälkeen](#)

Esityksen mukaan työttömyyskassa tutkisi, onko koulutusta vailla olevan nuoren tai työnhakijalle asetetun työssäolovelvoitteen jälkeen oikeus työttömyysetuuteen palautunut. Tämä on looginen tehtävä työttömyyskassalle, koska kassalla on muutoinkin seurantavelvollisuus jäsentensä työssäoloehdon täyttymisestä. Teollisuuden työttömyyskassa huomauttaa, että lakiluonnoksessa ei ole säännöstä, joka velvoittaa etuuden maksajan järjestämään seurannan, eikä esitysluonnoksen perusteluissakaan ole otettu kantaa siihen, mikä taho tekee päätöksen etuuden maksamisesta. Työttömyyskassa esittää, että asia täytyisi selventää.

### [Työnhaku toisessa valtiossa](#)

Työttömyyskassa kannattaa hallituksen esitystä siitä, että kassa vastaanottaa jäsenen ilmoituksen ja ratkaisee oikeuden lähteä työnhakumatkalle toiseen sopimusvaltioon ennen pääsääntönä olevan neljän viikon työttömyyttä koskevan edellytyksen täyttymistä. Jo nykyisin kassa selvittää muun muassa, onko jäsen ilmoittautunut toisessa valtiossa työnhakijaksi ja seuraa jäsenen paluuta työhausta takaisin Suomeen. Kassa kannattaa myös esitystä siitä, että TE-toimisto edelleen selvittäisi Suomeen työnhakuun muista sopimusmaista tulevien osalta oikeuden etuuteen ja työnhakijana olemisen. Etuutta maksettaisiin lähtömaasta kuten nykyisinkin.

### [Vuorottelukorvaus](#)

Vuorottelukorvauksen toimeenpano siirtyisi kokonaisuudessaan työttömyysetuuden maksajille. Kannatamme tätä esitystä. Vuorottelukorvauksen toimeenpanoon ei liity merkittävää julkisen vallan käyttöä. Vuorottelukorvauksen toimeenpanon keskittäminen yhdelle toimijalle selkeyttää järjestelmää.

### [TE -hallinnolle jäävien tehtävien keskittäminen](#)

Teollisuuden työttömyyskassa kannattaa TE-hallinnolle jäävien tehtävien keskittämistä valtakunnallisesti. Se lisää jäsenten yhdenvertaisuutta etenkin seuraamusten määräämistä eli ns. karensseja koskevissa tilanteissa.

5.3.2020

## Voimaantulo

Teollisuuden työttömyyskassa toteaa, että esitetty voimaantuloajankohta 1.4.2021 näyttäisi olevan liian aikainen. Todennäköistä on, että esitetyllä aikataululla kassojen omaan valmistautumiseen ei jää riittävästi aikaa. Työttömyyskassalla pitää ehdottomasti olla riittävä varmuus esityksen hyväksymisestä ja resurssien korvaamisesta ennen kuin ne voivat sitoutua esimerkiksi tietojärjestelmiin tehtäviin muutoksiin. Kassan tietojärjestelmiin tehtävät muutokset ovat merkittävät, joten niihin on varattava riittävä aika. Resurssien korvaamisesta pitää olla varmuus jo siinä vaiheessa, kun työttömyyskassan tekee talousarvion ja jäsenmaksuesityksen vuodelle 2021 eli syksyllä 2020.

Ongelmaksi muodostuu se, että jos uusi TE-hallinnon tietojärjestelmä otetaan käyttöön kovin paljon aikaisemmin kuin tehtävät siirtyvät, nykylainsäädännön mukaiset toiminnot pitää rakentaa uuteen tietojärjestelmään. Tämä tarkoittaa sitä, että työttömyyskassan tietojärjestelmiin pitää tehdä muutoksia sekä silloin, kun TE-hallinnon uusi tietojärjestelmä otetaan käyttöön, että silloin, kun tehtävät siirtyvät.

Esitämme, että muutokset tulisivat voimaan 1.11.2021. Aikataulu mahdollistaisi rahoituksen ja tietojärjestelmien valmiuden turvaamisen sekä koulutuksen, ohjeistuksen ja henkilöstöresurssien järjestämisen.

## Toimivalta

Kannatamme ehdotettua voimaantulosäännöstä. Työttömyyskassa tai Kansaneläkelaitos olisi toimivaltainen ratkaisemaan asian uuden tehtävänjaon mukaisesti, jos asia koskee aikaa lakien voimaantulosta alkaen. TE-toimistot ratkaisisivat lakien voimaantuloa edeltävän ajan asiat enintään siirtymäajan. Esitetty voimaantulosäännös varmistaa parhaalla mahdollisella tavalla sujuvan siirtymän tehtävänjaossa ja työnhakijan riittävän nopean palvelun, kun osa tapauksista on TE-toimistojen ja osa maksajien ratkaistavana siirtymävaiheessa.

Omaehtoisten opintojen etenemisen seurannan osalta työttömyyskassa päättäisi työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun keskeyttämisestä ja seuraisi opintoja sellaisten opintojen osalta, jonka tukemisesta on sovittu lain tultua voimaan.

Ehdotamme, että vuorotteluvapaata koskevat muutokset tulisivat voimaan siten, että uutta lakia noudatettaisiin, mikäli vuorotteluvapaa-asia on saatettu vireille lain tultua voimaan. Nyt ehdotetun mukaisessa voimaantulosäännöksessä haasteeksi muodostuisi se, että kassa joutuisi perustelemaan valitusasteille TE-toimiston antamia ratkaisuja.

5.3.2020


## Rahoitus

Teollisuuden työttömyyskassa pitää ehdottoman tärkeänä, että tehtävien siirron aiheuttama taloudellinen rasite korvataan työttömyyskassalle täysimääräisenä valtion varoista. Kyse on tehtävistä, jotka on tähän saakka rahoitettu kokonaan julkisista varoista eikä ole kohtuullista siirtää näiden tehtävien hoitamista työttömyyskassalle jäsenmaksulla rahoitettavaksi.

Tehtävien siirto aiheuttaa työttömyyskassalle kustannuksia muun muassa lisääntyvinä henkilöstömenoina, tietojärjestelmämuutoksina ja -ylläpitömenoina, henkilökunnan koulutusmenoina sekä toimitila- ja laitteistokuluina. Osa kuluista on siirtymävaiheeseen kertaluontoisesti liittyviä ja osa lisää menoja senkin jälkeen, kun siirtymävaihe on ohitettu. Lisäksi on huomioitava, että tehtävien siirto on aiheuttanut ja tulee aiheuttamaan kustannuksia jo valmisteluvaiheessa ennen lain voimaantuloa.

Hallituksen esityksen luonnoksessa ei ole otettu kantaa siihen, millä määrällä ja millä tavalla työttömyyskassojen resurssilisäykset aiotaan korvata. Sekä kertaluontoiset kulut että jatkuva kululisäys tulee korvata työttömyyskassalle hallintokulukorvauksia korottamalla.

Teollisuuden työttömyyskassa  
  
Hannu Siltala  
hallituksen puheenjohtaja

  
Irene Niskanen  
työttömyyskassan johtaja