

Työ- ja elinkeinoministeriö

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi työttömyysturva- ja vuorotteluvapaajärjestelmien toimeenpanon järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (TEM019:00/2019)

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Työttömyyskassojen Yhteisjärjestöltä lausuntoa otsikossa mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi.

Aluksi

Selvyyden vuoksi Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö haluaa ilmoittaa heti aluksi, että työttömyyskassat ovat edelleen valmiita ottamaan vastaan ne tehtävät, jotka tässä esityksessä on määritelty siirtyviksi tehtäviksi. Työttömyyskassat ovat vakuuttuneita siitä, että ne pystyvät hoitamaan siirtyvät tehtävät siten, kuin julkisen tehtävän hoitaminen edellyttää.

Esitetty muutos olisi omiaan yksinkertaistamaan ja keventämään työttömyysturvan toimeenpanoa ja selkiyttäisi lainsäädäntöä. Työttömyysetuuden hakijoiden näkökulmasta etuuksiin liittyvien asioiden hoitaminen helpottuisi, koska hakija asioisi etuuksiin liittyvissä asioissa pääasiassa vain etuuden maksajan kanssa. Lisäksi muutos vähentäisi nykyprosesseihin liittyvää kaksinkertaista työtä, kun niitä asioita, joita tutkii sekä TE-hallinto että etuuden maksajat, olisi nykyistä vähemmän.

Yhteisjärjestö kiinnittää vielä huomiota siihen, että tehtävien siirron valmisteluun on jo nyt käytetty huomattavasti eri osapuolten resursseja, myös työttömyyskassojen ja Yhteisjärjestön.

Työ- ja elinkeinotoimistoille jäävien tehtävien keskittäminen

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö kannattaa sitä, että TE-hallinnolle tämän esityksen perusteella jääviä tehtäviä keskitettäisiin valtakunnallisesti. Ratkaisu lisää etuudensaajien yhdenvertaisuutta varsinkin seuraamusten määräämistä koskevissa tilanteissa.

Yritystoimintaa koskevat säännökset

Esityksessä määritellään siirtyvät tehtävät, mutta esitys ei sisällä juurikaan muutoksia siirrettäviä tehtäviä koskeviin säännöksiin. Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö kiinnittää tässä yhteydessä huomiota yrittäjyyttä koskeviin säännöksiin työttömyysturvalain 1 luvun 6 §:ssä sekä 2 luvun 5-9 §:ssä. Säännöksissä on määritelty, ketä pidetään yrittäjänä ja sen lisäksi säännellään, milloin yritystoiminta on esteenä etuuden maksamisella. Säännökset sisältävät yleiset yritystoiminnan aloittamis- ja päättymistilanteet ja sitten samoja edellytyksiä erikseen yrittäjän perheenjäsenen ja palkansaajaan rinnastettavan yrittäjän osalta. Edellytykset ovat osin samoja ja osin erilaisia. Lisäksi tulee sen arviointi, onko yritystoiminta päävai sivutoimista. Sääntely on siis erittäin monimutkaista.

Monimutkainen sääntely aiheuttaa sen, että etuuden saajan on mahdotonta hahmottaa säännösten kokonaisuutta, mikä taas antaa aiheen siihen jo esitettyynkin kritiikkiin, että säännösten soveltaminen on epäyhtenäistä ja vaikuttaa jopa mielivaltaiselta.

Lisäksi näinkin monimutkaisen säännösten toimeenpano on työlästä ja edellyttää useiden eri asioiden selvittämistä ennen päätöksentekoa. Monet edellytykset ovat sellaisia, että niiden täyttymisestä ei ole ainakaan toistaiseksi saatavissa tietoja sähköisesti, joten niiden todentaminen edellyttää etuuden hakijalta erillistä selvitystä. Säännöstö on siis työläs sekä toimeenpanijalle että etuuden hakijalle.

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö esittää, että pikaisesti käynnistettäisiin lainsäädäntötyö yrittäjyyttä koskevien säännösten yksinkertaistamiseksi.

Etusoikeuden palautuminen koulutusta vailla olevaa nuorta koskevan rajoituksen taikka työssäolovelvoitteen jälkeen

Esityksen 11 luvun 4 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan, että Kansaneläkelaitos ja työttömyyskassat tutkisivat, onko oikeus työttömyysetuuteen palautunut koulutusta vailla olevaa nuorta koskevan rajoituksen tai työssäolovelvoitteen jälkeen. Missään ei kuitenkaan ole säännöstä, joka velvoittaisi etuuden maksajat järjestämään tällaisen seurannan eikä esityksen perusteluissakaan oteta selkeästi kantaa siihen, mikä taho tekee päätöksen siitä, voidaanko etuus maksaa vai ei.

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö toteaa selvyuden vuoksi, että työttömyyskassoilla ei ole mitään sitä vastaan, etteikö kyseisiä tehtäviä siirrettäisi työttömyyskassojen tehtäväksi siis sekä seurannan että päätöksenteon osalta. Asiasta pitäisi kuitenkin selvyuden vuoksi säätää laissa.

Työvoimakoulutus

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

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö 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 vaikutuksen, jollei samalla säädetä, että etuutta maksetaan muiden tilanteiden lisäksi työttömyysturvalain 3 luvun 5 §:n 1 momentin 1 kohdan estämättä.

Yhteisjärjestö esittää, että hallituksen esitystä täsmennetään yllä kuvatulla tavalla.

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö kiinnittää huomiota vielä siihen, että esitys sisältää myös yrittäjien etusoikeutta heikentävän vaikutuksen. Sosiaali- ja terveysministeriön soveltamisohjeen (ja vakiintuneen käytännön) mukaan yrittäjälle maksetaan vain perusosan suuruista etuutta, jos oikeus etuuteen perustuu työttömyysturvalain 10 luvun 5 §:n 1

momentin 1-kohtaan, joka säilytettäisiin esityksessä ennallaan. Yrittäjälle maksetaan voimassa olevan lain perusteella myös ansio-osa, jos oikeus etuuteen perustuu sanotun lainkohdan 2-kohtaan. Kun esityksessä muutetaan 2-kohtaa siten, että se koskee vain palkansaajia, esitys merkitsee myös sitä, että yrittäjille ei enää voida maksaa ansio-osaa työvoimakoulutuksen ajalta missään tilanteessa.

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö esittää, että lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteissa todettaisiin, että päätoimisille yrittäjille maksetaan työvoimakoulutuksen ajalta sitä etuutta, johon hänellä olisi työttömänä oikeus (siis ansio-osalla korotettuna), jos työ- ja elinkeinotoimisto on valinnut hänet työvoimakoulutukseen.

Omaehtoinen opiskelu

Omaehtoisten opintojen seuranta on määritelty jo nyt erittäin monimutkaisella tavalla. Kun siihen lisätään esityksen muutokset päätösvaltan siirtymisestä, sääntelystä tulee entistä monimutkaisempi. Lopputuloksena on, että opintoja seurataan oppilaitoksissa, TE-toimistoissa ja työttömyyskassoissa.

Ensinnäkin on julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 6 luvun 5 §:ssä säädetty tukiaika ja sen kulumisen seuranta. 3 momentin mukaan 24 kuukauden tukiaika keskeytyy, jos opinnot keskeytetään pätevistä syistä. Esityksen mukaan tämä tukiajan kulumisen ja sen keskeytyminen siirretään maksajan päätösvaltaan. Koska saman pykälän muistakaan momenteista TE-hallinto ei anna maksajille työvoimapolitiittista lausuntoa, on pääteltävä, että päätösvalta myös tämän pykälän 1,2 ja 4 momenttien osalta on maksajilla.

Sitten kyseessä olevan lain 6 luvun 6 §:ssä säädettäisiin opintojen seurannasta. Opiskelijan on raportoitava maksajalle opintojensa etenemisestä työ- ja elinkeinotoimiston kanssa sovitulla tavalla. Lain sanamuodon mukaan opintoja on siis seurattava opiskelijan esittämien ilmoitusten pohjalta myös siinä tilanteessa, että opintojen etenemistä voitaisiin mahdollisesti seurata sähköisen tiedonsiirron kautta. Valtion digitalisaation tavoitteena on, että käytettäisiin mahdollisimman paljon sähköistä tiedon siirtoa sen sijaan, että vaivattaisiin asiakkaita toimittamaan ilmoituksia ja selvitystä. Tätä taustaa vasten pykälän sanamuotoa olisi syytä tarkistaa.

Joka tapauksessa opintojen etenemisen seuranta olisi maksajalla, mutta päätösvalta tukemisen lakkauttamisesta olisi TE-toimistoilla. Tämän takia pitää rakentaa monenlaista tiedon siirtämistä maksajien ja TE-toimistojen kesken. TE-toimistojen pitää ilmoittaa maksajille, miten se on ohjannut opiskelijaa ilmoittamaan opintojen etenemisestä. Opiskelijan pitää raportoida opintojen etenemisestä. Maksajan tulee ilmoittaa TE-toimistolle, jos opinnot eivät etene riittävällä tavalla taikka opiskelija ei ilmoita asiasta sovitulla tavalla. TE-toimisto ilmoittaa maksajalle, mihin lopputulokseen se on tullut, voidaanko opintoja edelleen tukea työttömyysetuudella vai ei. Tämän kaiken lisäksi tulevat opiskelijan kuulemiseen, maksamisen keskeyttämiseen ja päätöksen antamiseen liittyvät toimet.

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö on sitä mieltä, että päätösvalta julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 6 luvun 6 §:ssä voitaisiin siirtää maksajille kaikilta osin. Se, milloin opintojen katsotaan etenevän riittävästi, on kyseisen pykälän ensimmäisessä momentissa määritelty siten, että asiaan ei sisälly harkintaa. Opintojen katsotaan edenneen riittävästi, jos opintosuorituksia on korkeakouluopinnoissa keskimäärin viisi opintopistettä opiskelukuukautta kohti ja muissa opinnoissa opinnot ovat edenneet koulutus- tai

opintosuunnitelman mukaisesti. Päätösvallan siirtäminen maksajalle tältä osin yksinkertaistaisi järjestelmää huomattavasti.

Vihdoin esityksen 6 luvun 7 §:ssä säädettäisiin opintojen laiminlyönnistä. Siinä päätösvalta on yksiselitteisesti TE-toimistolla ja tämän pykälän vuoksi myös TE-toimistoilla on velvollisuus seurata opintojen etenemistä. Sinänsä mielenkiintoinen ratkaisu on, että 6 §:n mukaan opintojen on edettävä riittävällä tavalla ja jos näin ei ole, minkäänlaista hyväksyttävää syytä ei lain sanamuodon mukaan voida ottaa huomioon. Jos opiskelija sen sijaan laiminlyö opintojaan 7 §:ssä määritellyllä tavalla, opintoja voidaan edelleen tukea työttömyysetuudella, jos opiskelija esittää opinnoista poissaololleen tai opintojen laiminlyönnille hyväksyttävän syyn. Joka tapauksessa 6 ja 7 §:ien välinen suhde jää vähintäänkin epäselväksi.

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö esittää, että opintojen laiminlyönnistä ei säädettäisi erikseen lainkaan. Opintojen etenemistä seurataan joka tapauksessa 6 §:n mukaisesti ja jos opinnot eivät etene vaaditulla tavalla, etuuden maksaminen lakkautetaan. Opinnoista poissaolo taikka opintojen laiminlyönti johtaa joka tapauksessa siihen, että opinnot eivät etene riittävästi. Tapauksissa, joissa opiskelun edellytyksiä ei ole laiminlyöntien vuoksi, oppilaitos todennäköisesti erottaa opiskelijan. Lisäksi tukiaika on kuitenkin rajoitettu.

Edellä esitetty ratkaisu mahdollistaisi sen, että TE-toimistot edelleen päättäisivät opintojen tukemisesta työttömyysetuudella, mutta niillä ei olisi velvollisuutta seurata opintojen etenemistä. Viimeksi mainittu tehtävä ja sen vaikutus etuuden maksamiselle olisi pelkästään etuuden maksajilla. Ratkaisu yksinkertaistaisi omaehtoisten opintojen sääntelyä ja tietojen välitystarvetta ja ennen kaikkea opiskelijan olisi helpompi hahmottaa, mikä taho päättää mistäkin asiasta ja mille taholle hänen tulee selvityksensä esittää.

Edellä olevat muutokset tulee ottaa huomioon myös 8 §:n mukaisessa tietojen antovelvollisuudessa. Esityksen perusteella jää joka tapauksessa epäselväksi, mistä etuuden maksaja saa tiedon opintojen lomajaksoista (mitä tietoa tarvitaan esityksen 6 §:ssä säädettyjen tehtävien hoitamisessa) ja opintojen päättymisestä (mitä tietoa maksaja tarvitsee joka tapauksessa etuuden maksamiseen). Mitään ilmoitusvelvollisuuttahan asiasta ei ole säädetty TE-hallinnolta etuuden maksajille.

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. Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö katsoo, että tämä tila olisi vihdoin pitänyt korjata lainsäädännössä.

Toimeenpanoa koskevat säännökset

Kuuleminen

Työttömyysturvalaki rakentuu pitkälle sille periaatteelle, että etuuden hakija esittää hänen asiassaan tarpeellisen selvityksen. Digitalisaation edetessä hakemuskäsittely perustuu eniten enemmän tietoon, joka hankitaan työttömyyskassaan sähköisten tiedonvälitysjärjestelmien kautta. Työttömyyskassojen on tarkoitus käyttää etuuskäsittelyssään esimerkiksi tulorekisterin, TE-hallinnon tietojärjestelmän, Koski-rekisterin, ETK:n työsuhderekisterin ja

Kelan Kelmu -palvelun tietoja. Sähköisen tiedonsiirron hyödyntäminen nopeuttaa etuus- käsittelyä ja mahdollistaa automaation 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 asiointi- järjestelmässä, säännökset kuulemisesta jättävät tilanteen pitkälti tulkinnanvaraiseksi ja vaarantavat asian viivytyksettömän käsittelyn. Itse asiassa kuulemista koskevat säännökset syövät pitkälti sen hyödyn, joka sähköisestä tiedon siirrosta 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 tehokkaat keinot (oikaisu, valitus ja itseoikaisu) niissä tilanteissa, joissa muualta kuin hakijalta hankittu tieto osoittautuu vääräksi.

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö esittää, 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.

Hakijan oma-aloitteinen tiedonantovelvollisuus

Esityksessä esitetään muutoksia myös työttömyysturvalain 11 §:n 2 §:n 4 momenttiin, jossa säädetään etuuden hakijan tai saajan oma-aloitteisesta tietojenantovelvollisuudesta etuuden maksajalle. Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö pitää säännöstä edelleen perusteltuna, koska etuuden saamisen edellytyksiä ei voida kattavasti tarkastaa pelkästään sähköisen tiedonsiirron keinoin erilaisista rekistereistä. Se, että laissa on säädetty etuuden saajalle oma-aloitteinen tiedonantovelvollisuus mahdollistaisi jatkossa myös sen, että erillisistä jatkohakemuksista voitaisiin luopua.

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ehdottaa, että tässä yhteydessä tehtäisiin kyseessä olevaan lainkohtaan esityksessä olevien lisäksi myös muita muutoksia.

Luettelon 2, 13 ja 14 kohdissa on määritelty ilmoitettaviksi sosiaalietuuksiksi vain osa ansio- päivärahan maksamisen estävistä taikka vähennettävistä etuuksista. Tieto sosiaalietuuksista saadaan tulevaisuudessa todennäköisesti myös tulorekistereistä. Tiedon saannin turvaamiseksi Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö esittää, että luettelossa määriteltäisiin ilmoitettaviksi sosiaalietuuksiksi yleisemmällä määrittelyllä kaikki ansio- päivärahaan vaikuttavat sosiaalietuudet ja myös se, että hakija on hakenut tällaista etuutta.

Luettelon 4 kohdassa veloitetaan hakija ilmoittamaan etuuden maksajalle oma-aloitteisesti työttömyyden jatkumisesta. Työttömyysetuutta haetaan kuitenkin erikseen hakemuksella, jolloin työttömyyden jatkuminen tulee työttömyyskassan tietoon joka tapauksessa. Siltä varalta, että ansioturvaprosessia kehitettäisiin siten, että erillisistä jatkohakemuksista luovuttaisiin, kohta pitäisi muuttaa siten, että hakija olisi velvollinen ilmoittamaan oma-aloitteisesti työttömyysetuuden maksajalle työttömyyden päättymisestä ja päättymisajan- kohdan. Se syy, miksi työttömyys päättyy, ei ole etuuden maksajalle välttämätön tieto, minkä takia tämän tiedon saamiseen työttömyyskassoilla ei ole oikeuttakaan. TE-hallinto on kuitenkin toistuvasti vaatinut maksajia ilmoittamaan sille syyn, miksi työttömyys

päättyy. Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ehdottaa, että työttömyysturvalakiin taikka julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annettuun lakiin lisättäisiin säännös, jonka perusteella työttömällä työnhakijalla olisi velvollisuus ilmoittaa TE-toimistolle työttömyyden päättymisestä ja sen syystä.

Luettelon 8 kohta on syytä kumota, koska erorahajärjestelmän kumoamisesta on pitkä aika.

Luettelon 11 kohdassa veloitetaan hakija ilmoittamaan työllistymistä edistävän palvelun päättymisestä. Tiedon hakijan osallistumisesta työllistymistä edistävään palveluun pitäisi tulla etuuden maksajalle esityksen 4 a §:n perusteella TE-toimiston ilmoituksella. Oletettavasti ilmoitus sisältää tiedon myös palvelun päättymisestä. Näin ollen hakijan erillisestä oma-aloitteisesta ilmoitusvelvollisuudesta voitaisiin luopua.

Luettelon 12 kohta onkin esityksessä esitetty muutettavaksi muotoon opiskelun aloittaminen. Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö kannattaa esitystä.

Päätösten sähköinen tiedoksianto

Työttömyysturvalain 11 luvun 3 §:n 3 momentissa säädetään työttömyyskassan antaman päätöksen tiedoksi annosta. Kansaneläkelaitoksen päätöksen tiedoksi annosta säädetään Kansaneläkelaitosta koskevassa laissa. Säännösten sanamuodot eroavat jonkin verran toisistaan. Tämä on johtanut Finanssivalvonnan vaatimuksesta siihen, että jos hakija (jonka etukäteiseen suostumukseen sähköinen tiedoksi anto perustuu), ei hae sähköistä päätöstä palvelimelta, työttömyyskassan pitää lähettää päätös joka tapauksessa postissa. Kansaneläkelaitos katsoo, että päätös voidaan antaa noudattaen tavanomaista tiedoksiantotapaa eikä se siis lähetä päätöksiä postilla, vaikka hakija ei päätöstä kävisikään noutamassa palvelimelta. Käytäntöjen eroavuuksiin ei ole olemassa minkäänlaisia perusteita.

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö esittää, että työttömyysturvalain 11 luvun 3 §:n 3 momentin sanamuoto muutettaisiin sellaiseksi, että myös työttömyyskassat voisivat käyttää tavanomaista tiedoksiantotapaa (laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 19 §) sähköisiä päätöksiä annettaessa.

Resurssien korvaaminen

Työttömyyskassat pitävät ehdottoman tärkeänä, että tehtävien siirron aiheuttama taloudellinen rasite korvataan niille täysimääräisenä valtion varoista. Kyse on tehtävistä, jotka on tähän saakka rahoitettu valtion varoista eikä ole kohtuullista siirtää näiden tehtävien hoitamista työttömyyskassoille jäsenmaksulla rahoitettavaksi.

Hallituksen esityksen luonnoksessa ei ole otettu minkäänlaista kantaa siihen, millä määrällä ja millä tavalla työttömyyskassojen resurssilisäykset aiotaan korvata. Esityksessä on tyydytty pelkästään toteamaan eri osapuolten arviot siirrettävien tehtävien aiheuttamasta resurssilisäyksestä. Työttömyyskassat eivät itse asiassa tiedä resurssien korvaamisesta yhtään sen enempää kuin ennen hallituksen esitystä.

Valmistautuminen tehtävien siirtoon on aiheuttanut työttömyyskassoille kustannuksia jo nyt. Työttömyyskassojen henkilöstöresursseja on käytetty Kehan, Kelan ja työttömyyskassojen kesken tehtyyn valmistelutyöhön, minkä lisäksi yhteiseen valmistelutyöhön osallistuneet maksatusjärjestelmien edustajat ovat laskuttaneet tästä työstä työttömyyskassoja. Jos hanke etenee suunnitellusti, varsinaiset tietojärjestelmämuutokset tulee toteuttaa

ennen tehtävien siirtämistä ja työttömyyskassojen tietojärjestelmiin vaadittavat muutokset ovat merkittäviä. Lisäksi tehtävien siirto tulee vaatimaan laajaa ja perusteellista henkilökunnan kouluttamista, mikä pitää toteuttaa ennen tehtävien siirtämistä. Tehtävien siirrosta aiheutuneita kustannuksia tulisi siis korvata työttömyyskassoille jo ennen varsinaista tehtävien siirtämistä.

Tehtävien siirto aiheuttaa työttömyyskassoille kertaluontoisia kustannuksia, kuten esimerkiksi tietojärjestelmämuutoksia. Sen lisäksi tehtävien siirtäminen aiheuttaa kassoille jatkuvia menolisäyksiä. Näitä aiheuttavat esimerkiksi lisääntyvä henkilöstö. Esityksessä ei oteta kantaa siihenkään, miltä ajalta korvauksia työttömyyskassoille maksettaisiin. Työttömyyskassat edellyttävät, että niille korvataan myös jatkuvat menolisäykset kassojen hallintokulukorvauksia korottamalla.

Ohjeet

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö vastustaa sitä, että Uudenmaan ELY valmistelisi työttömyyskassojen soveltamisohjeet.

Ylipäätään on ongelmallista, että soveltamisohjeita valmistelisi toisella hallinnonalalla toimiva organisaatio kuin se taho, joka soveltamisohjeet vahvistaa. Käytännön ongelmaksi muodostuu, että ei ole selvää, onko Uudenmaan ELY velvollinen valmistelemaan ohjeet siinä muodossa kuin sosiaali- ja terveysministeriö vaatii vai onko sosiaali- ja terveysministeriö velvollinen vahvistamaan ohjeet siinä muodossa kuin Uudenmaan ELY ne valmistelee.

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö pitää epäoikeudenmukaisena, että Uudenmaan ELY:n soveltamisohjeet koskisivat vain työttömyyskassoja, mutta ei Kansaneläkelaitosta. Tosin esityksen 14 luvun 4 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ohjeet valmistellaan etuuden maksajille, mutta lainkohdan sanamuodon mukaan kyse on pelkästään työttömyyskassoille annettavista soveltamisohjeista.

Finanssivalvonnalla, sosiaali- ja terveysministeriöllä ja työttömyyskassoilla on vakiintuneet työskentelytavat soveltamisohjeiden valmisteluun, mikä takaa sen, että myös työttömyyskassoja kuullaan valmisteluprosessissa. Mitään tietoa siitä, miten työttömyyskassoja kuullaan Uudenmaan ELY:n valmistellessa soveltamisohjeita, ei ole.

Mitään tarkempaa tietoa hallituksen esityksessä ei ole siitä, sisältäisikö Uudenmaan ELY:n valmistelemaat ohjeet myös ohjeita siitä, miten asioita pitää työttömyyskassoissa käsitellä. Ja vaikka ohjeet koskisivatkin pelkästään substanssia, sitäkin koskeva ohjeistus vaikuttaa siihen, miten asioita tutkitaan ja käsitellään. Uudenmaan ELY ei tunne työttömyyskassojen toimintaa riittävällä tarkkuudella eikä tiedä, miten esimerkiksi tiedonvälitys ja etuuden hakeminen on työttömyyskassoissa järjestetty. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriöllä on mahdollisuus antaa työttömyyskassoille sitovia määräyksiä menettelytavoista asetuksella. Vaarana on, että työttömyyskassat saavat eri tahoilta keskenään ristiriitaisia menettelyta- paohjeita. Työttömyyskassat eivät voi järjestää toimintaansa siten, että samaa hakemusta käsiteltäessä menettelytavat eroavat toisistaan sen mukaan, onko kyse siirtyvistä tehtävistä vai ”vanhoista” tehtävistä.

Se jako työvoimapolitiittisiin ja sosiaalipoliittisiin asioihin, johon Suomessa on totuttu, ei ole mikään universaali ja pysyvä totuus, vaan ainoastaan se tapa, jolla asiat on tähän saakka totuttu jakamaan. Tehtävien siirron jälkeen pidemmällä aikavälillä jako siirtyviin tehtäviin ja työttömyyskassojen muihin tehtäviin hämärtyy ja siirtyvistä tehtävistä tulee osa

työttömyyskassojen muuta toimintaa. Jonkin ajan kuluttua jako siirtyviin tehtäviin ja ”vanhoihin” tehtäviin muodostuu siis keinotekoiseksi ja perustelemattomaksi. Tätä taustaa vasten olisi luonnollista, että myös lainsäädännön valmistelu siirtyisi tältä osin sosiaali- ja terveysministeriölle.

Joka tapauksessa toimeenpanon kannalta on ongelmallista, että ohjeistusta valmistelee kaksi tahoa (Finanssivalvonta ja Uudenmaan ELY), joilla ei ole juurikaan yhteistyötä keskenään taikka tarkempaa tietoa toistensa toiminnasta. Jonkin ajan kuluttua Uudenmaan ELY:n näkökulma siirtyviin tehtäviin muuttuu, koska sen hallinnonalalla ei enää käsitellä esimerkiksi yritystoimintaa tai opiskelua etuusoikeuden kannalta, vaan vain työttömille työnhakijoille tarjottavien palvelujen ja työllistymismahdollisuuksien kannalta. Ohjeiden antaminen asioissa, joihin ei ole enää kosketuspintaa, ei ole järkevää.

Koska esityksessä ei ole esitetty muutoksia työttömyyskassojen valvontaan, on pääteltävä, että Finanssivalvonta valvoo työttömyyskassojen toimintaa myös siirtyvien tehtävien osalta. Näin ollen Finanssivalvonta voi edellyttää kassoilta sellaista menettelyä, jotka ovat ristiriidassa Uudenmaan ELY:n valmistelemien soveltamisohjeiden kanssa.

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö esittää, että työttömyyskassojen soveltamisohjeet valmistelisi kaikilta osin Finanssivalvonta ja ne vahvistaisi sosiaali- ja terveysministeriö.

Vuorotteluvapaa

Vuorotteluvapaalain 17 § kumottaisiin, koska asioita, joista pitäisi antaa työvoimapoliittinen lausunto, ei enää olisi. Kuitenkin esityksen 23 §:n mukaan vuorotteluvapaan toimeenpanoa johtaa, ohjaa ja kehittää ylimpänä viranomaisena vuorottelukorvaukseen liittyvien asioiden osalta sosiaali- ja terveysministeriö ja työvoimapoliittisten asioiden osalta työ- ja elinkeinoministeriö. Epäselväksi esityksen perusteella jää, mitkä ovat työvoimapoliittisia asioita tehtävien siirron jälkeen, niitä kun ei ole enää määritelty laissa. Yhteisjärjestö on sitä mieltä, että vuorotteluvapaa koskevat ylimmän viranomaisen tehtävät pitäisi keskitää yhdelle ministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle.

Siirtymävaihe

Esityksessä todetaan, että siirrettävistä tehtävistä arvioidaan aiheutuvan sellaista uuden osaamisen tarvetta, joka tulisi turvata muun muassa työttömyysetuuden maksajien riittäväällä kouluttamisella ja ohjeistamisella myös lain voimaantulon jälkeen siirtymävaiheen ajan. Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö on samaa mieltä ja painottaa, että valmistautuminen tehtävien siirtoon edellyttää jo ennen siirtoa mahdollisuutta saada käyttöön kaikki siirtyviin tehtäviin liittyvä ohjeistus ja apua kouluttamiseen. Esityksessä on loppujen lopuksi hyvin vähän muutoksia niihin säännöksiin, jotka koskevat siirtyviä tehtäviä ja esityksessäkin on todettu, että lainsäädännöllä ei pyritä muuttamaan tältä osin vakiintunutta käytäntöä. Yhteisjärjestö toivoo, että esityksen yhteydessä annettaisiin säännös, joka velvoittaisi myös Uudenmaan ELY:n toimittamaan antamaansa ohjeistusta työttömyyskassoille ja osallistumaan tehtävien siirtoon liittyvään kouluttamiseen.

Voimaantulo

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö toteaa, että esitetty voimaantuloajankohta 1.4.2021 on työttömyyskassoille erittäin haasteellinen ja todennäköistä on, että esitetyllä aikataululla kassojen omaan valmistautumiseen ei jää riittävästi aikaa. Työttömyyskassoilla pitää olla riittävä varmuus esityksen hyväksymisestä ja resurssien korvaamisesta ennen kuin ne voivat sitoutua esimerkiksi tietojärjestelmiin tehtäviin muutoksiin. Sen jälkeen pitää varata aikaa myös kassojen tietojärjestelmiin tehtäviin muutoksiin, jotka ovat merkittäviä. Resurssien korvaamisesta pitää olla varmuus myös siinä vaiheessa, kun työttömyyskassojen pitää tehdä talousarvio ja jäsenmaksuesitys 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 työttömyyskassojen tietojärjestelmiin pitää tehdä muutoksia sekä silloin, kun TE-hallinnon uusi tietojärjestelmä otetaan käyttöön, että silloin, kun tehtävät siirtyvät. Työttömyyskassat eivät ole halukkaita tekemään muutoksia tietojärjestelmiinsä kahdesti peräkkäin.

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö esittää, että muutokset tulisivat voimaan 1.11.2021. Voimaantulo olisi sopiva sekä niille kassoille, joissa hakemusmäärät kasvavat voimakkaasti kesällä, että niille kassoille, joissa hakemusmäärät ovat tavanomaista korkeampia heti vuodenvaihteen jälkeen. Viimeiset koulutukset siirtyviin tehtäviin ehdittäisiin järjestää kesälomien jälkeen ennen uusien säännösten soveltamista. Lisäksi tämä esitys, joka sisältää suuria muutoksia työttömyyskassojen näkökulmasta, tulisi voimaan ennen vuodenvaihdetta, jolloin yleensä tulee voimaan muitakin lainmuutoksia.

Työttömyysturvalain muutosten voimaantulo

Työttömyysturvalain muutokset tulisivat voimaan siten, että TE-toimisto ratkaisee asiat siltä osin, kun on kyse oikeudesta etuuteen ennen lain voimaan tuloa. Työttömyyskassat ratkaisisivat siis sellaiset siirtyvät tehtävät, joissa etuusoikeus kohdistuu lain voimaan tuloon jälkeiseen aikaan. Vaikka voimaantulon sääntely herättää kysymyksiä, ne eivät Yhteisjärjestön käsityksen mukaan ole kuitenkaan sellaisia, että niiden vuoksi sääntelyä tulisi muuttaa.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muutosten voimaantulo

Omaehtoisia opintoja koskevat muutokset tulisivat voimaan siten, että muutettuja säännöksiä sovellettaisiin opintoihin, joiden tukemisesta työnhakija ja TE-toimisto ovat sopineet lain tultua voimaan. Voimaantuloajankohta on sinänsä kohtuullisen selkeä. TE-toimistojen tulee kuitenkin tässä tilanteessa toimittaa muiden tietojen ohella työttömyyskassoille tieto, milloin opinnoista on sovittu, jotta työttömyyskassat voivat todeta oman toimivaltansa asiassa.

Vaihtoehtoinen, opiskelijalle selkeämpi ja tiedonvaihdon näkökulmasta yksinkertaisempi, kriteeri olisi opintojen alkamisajankohta.

Vuorotteluvapaalain muutosten voimaantulo

Vuorotteluvapaalakia koskevia muutoksia sovellettaisiin, jos olisi kyse oikeudesta vuorottelukorvaukseen lain voimaantulon jälkeen. Tällä lienee tarkoitettu, että uusia säännöksiä sovellettaisiin kaikkiin vuorotteluvapaisiin, jotka alkavat lain voimaantulon jälkeen, mutta

myös jo niihin aikaisemmin alkaneisiin vuorotteluvapaisiin, joissa tulee harkittavaksi esimerkiksi sijaisen palvelussuhteen ennenaikaisen päättymisen vaikutus vuorottelukorvauksen maksamiseen lain voimaantulon jälkeen.

Edellisessä kappaleessa kuvattua lisäksi muutoksia sovellettaisiin niihin vuorottelukorvausasioihin, jotka ovat vireillä lain voimaan tullessa. Esityksessä on mainittu, että tällaisia asioita olisivat esimerkiksi muutoksenhaun takia lain voimaantuloaiheissa vireillä olevat asiat. Tämä tarkoittaisi sitä, että työttömyyskassat joutuisivat perustelevaan lausunnotaan muutoksenhakuelimelle päätöksiä, jotka on tehty TE-toimistoissa, mitä varten työttömyyskassojen olisi pyydettävä asiaan liittyvät tiedot ja asiakirjat erikseen TE-toimistosta. Voimaantulosäännös mahdollistaisi myös sen, että lain voimaan tullessa työttömyyskassoille siirtyisi ratkaistavaksi sellaisia vuorottelukorvaushakemuksia, joissa prosessi on saatettu vireille TE-toimistossa, mutta joita ei ole vielä ehditty ratkaista siellä. Myös näissä asioissa tiedot ja asiakirjat pitää erikseen toimittaa TE-toimistosta maksajalle.

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö pitää edellä kuvattua voimaantulosäännöstä monimutkaisena ja työläänä. Yhteisjärjestö esittää, että vuorotteluvapaata koskevat muutokset tulisivat voimaan siten, että muuttuneita säännöksiä noudatettaisiin, jos vuorotteluvapaa-asiat saatetaan vireille lain tultua voimaan. Vireille tulona pidettäisiin vuorotteluvapalain 8 §:ssä tarkoitetun vuorottelusopimuksen toimittamista TE-toimistolle/maksajalle. Voimaantulo olisi esitettyä yksiselitteisempi ja myös vuorotteluvapaan hakijalle ja työnantajalle helpompi hahmottaa. Lisäksi kaikki asiaan liittyvä dokumentointi kertyy siihen paikkaan, joka tekee asiassa päätöksen.

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry



Niina Jussila
toiminnanjohtaja
050 911 8511
niina.jussila@tyj.fi