

Työ- ja elinkeinoministeriö

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

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Terveydenhuoltoalan työttömyyskassalta lausuntoa otsikossa mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi.

Aluksi

Selvyyden vuoksi Terveydenhuoltoalan työttömyyskassa haluaa ilmoittaa heti aluksi, että se on osaltaan edelleen valmis ottamaan vastaan ne tehtävät, jotka tässä esityksessä on määritelty siirtyviksi tehtäviksi. Terveydenhuoltoalan työttömyyskassa on vakuuttunut siitä, että se pystyy 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 nykyprosessihin liittyvää kaksinkertaista työtä, kun niitä asioita, joita tutkii sekä TE-hallinto että etuuden maksajat, olisi nykyistä vähemmän.

Terveydenhuoltoalan työttömyyskassa kiinnittää vielä huomiota siihen, että tehtävien siirron valmisteluun on jo nyt käytetty huomattavasti eri osapuolten resursseja, myös työttömyyskassan ja Työttömyyskassojen Yhteisjärjestön.

Työ- ja elinkeinotoimistoille jäävien tehtävien keskittäminen

Terveydenhuoltoalan työttömyyskassa 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. Terveydenhuoltoalan työttömyyskassa 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. 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. Monimutkaisen sääntelyn ongelmallisuutta lisää entisestään se, että sen soveltaminen ollaan nyt siirtämässä useiden toisistaan hallinnollisesti täysin erillisen maksajan tehtäväksi. Tämä on omiaan lisäämään yritystoimintaa koskevien päätösten epäyhdenmukaisuutta, mikä puolestaan on ongelmallista työttömyysetuuden saajien yhdenvertaisuuden kannalta.

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.

Terveysthuoltoalan työttömyyskassa 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.

Terveysthuoltoalan työttömyyskassa toteaa selvyyden vuoksi, että sillä ei ole mitään sitä vastaan, etteikö kyseisiä tehtäviä siirrettäisi työttömyyskassojen tehtäväksi siis sekä seurannan että päätöksenteon osalta. Asiasta pitäisi kuitenkin selvyyden 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 määräaikaissa työsuhhteessa, vaikka hän ei olisi työtön tai lomautettu.

Terveysthuoltoalan 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 säädettä, että etuutta maksetaan muiden tilanteiden lisäksi työttömyysturvalain 3 luvun 5 §:n 1 momentin 1 kohdan estämättä.

Terveysthuoltoalan työttömyyskassa esittää, että hallituksen esitystä täsmennetään yllä kuvatulla tavalla.

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 muuttaa.

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.

Terveystieteiden työttömyyskassa 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. Päätösvaltan 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 poissaololle tai opintojen laiminlyönnille hyväksyttävän syyn. Joka tapauksessa 6 ja 7 §:ien välinen suhde jää vähintäänkin epäselväksi.

Terveydenhuoltoalan työttömyyskassa 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. Esiityksen 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. Terveydenhuoltoalan työttömyyskassa 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 entistä enemmän tietoon, joka hankitaan työttömyyskassaan sähköisten tiedonvälitysjärjestelmien kautta. Työttömyyskassojen on tarkoitus käyttää etuus käsittelyssään 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 asiointijärjestelmässä, 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.

Terveydenhuoltoalan työttömyyskassa 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. Terveydenhuoltoalan työttömyyskassa 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.

Terveydenhuoltoalan työttömyyskassa 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 ansiopäivärahan maksamisen estävistä taikka vähennettävistä etuuksista. Tieto sosiaalietuuksista saadaan tulevaisuudessa todennäköisesti myös tulorekistereistä. Tiedon saannin turvaamiseksi Terveydenhuoltoalan työttömyyskassa esittää, että luettelossa määriteltäisiin ilmoitettaviksi sosiaalietuuksiksi yleisemmällä määrittelyllä kaikki ansiopäivärahaan 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 päättymisajankohdan. 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. Terveydenhuoltoalan työttömyyskassa 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. Terveystieteiden alan työttömyyskassa 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 postilla. Kansaneläkelaitos katsoo, että päätös voidaan antaa noudattaen tavanomaista tiedoksiantotapaa eikä se siis lähetä päätöksiä postilla, vaikka hakija ei päätöstä kävisikään noutamassa palvelimelta. Käytäntöjen eroavaisuuksiin ei ole olemassa minkäänlaisia perusteita.

Terveystieteiden alan työttömyyskassa 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

Terveydenhuoltoalan työttömyyskassa vastustaa sitä, että Uudenmaan ELY valmistelisi työttömyyskassojen soveltamisohjeet.

Ylipäättään 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.

Terveydenhuoltoalan työttömyyskassa 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 menettelytapohjeita. 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. Siinä tilanteessa toimeenpanon kannalta on ongelmallista, että ohjeistusta valmistelee kaksi tahoja, 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 etuus oikeuden kannalta, vaan 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.

Terveydenhuoltoalan työttömyyskassa esittää, että työttömyyskassojen soveltamisohjeet valmistelisi kaikilta osin Finanssivalvonta ja ne vahvistaisi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö.

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 terveystieteiden ministeriö ja työvoimapoliittisten asioiden osalta työ- ja elinkeinoministeriö. Epäselväksi esityksen perusteella jää, mitkä ovat työvoimapoliittisia asioita tehtävien siirron jälkeen. Terveydenhuoltoalan työttömyyskassa on sitä mieltä, että vuorotteluvapaa koskevat ylimmän viranomaisen tehtävät pitäisi keskittää yhdelle ministeriölle, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle.

Luonnoksen mukaan vuorottelukorvauksen maksaja selvittäisi sijaiseksi palkattavan henkilön työttömyyden keston esimerkiksi henkilölle maksettujen työttömyysetuustietojen perusteella. Terveydenhuoltoalan työttömyyskassa huomauttaa, että vuorottelukorvauksen maksajan voi käytännössä olla vaikea tai mahdotonta selvittää, mistä sijaiseksi palkattava henkilö on mahdollisesti hakenut työttömyysetuutta. Työttömyyskassa pitää myös ongelmallisena sitä, että ehdotetun ratkaisun mukaan sijaiseksi palkattavan henkilön on käytännössä pakko hakea työttömyysetuutta, jotta hänen maksajansa tutkii, onko hän työtön. Tämä on ristiriidassa sen kanssa, että työttömyysetuuden hakeminen ei kuitenkaan ole työttömyysturvalain mukaisen työttömyyden edellytys. Terveydenhuoltoalan työttömyyskassa katsoo, että sijaiseksi palkattavan henkilön työttömyydedellytyksen täyttyminen pitäisi olla ratkaistavissa riippumatta siitä, onko hän hakenut työttömyysetuutta.

Terveydenhuoltoalan työttömyyskassa katsoo, että sääntelyn selvyiden vuoksi olisi tarpeellista tehdä muutoksia myös vuorotteluvapaalain 9 §:n sanamuotoihin. Esityksen mukaan työ- ja elinkeinotoimisto ei enää tutkisi, onko työnhakija työtön, joten myös sijaista koskevassa sääntelyssä olisi aiheellista luopua käyttämästä ilmaisua ”työ- ja elinkeinotoimistossa työttömänä työnhakijana oleva”. Terveydenhuoltoalan työttömyyskassa esittää, että hallituksen esitystä täydennetään näiltä osin.

Terveydenhuoltoalan työttömyyskassa katsoo, että hallituksen esityksessä tulisi lisäksi arvioida sitä, miten sijaiseksi palkattavan henkilön yleisestä tietosuojasetuksesta johtuvat oikeudet turvataan tilanteessa, jossa maksajat saavat, keräävät, käsittelevät ja säilyttävät häntä koskevia henkilötietoja – usein sijaiseksi palkattavan henkilön tietämättä.

Voimaantulo

Terveydenhuoltoalan työttömyyskassa toteaa, että esitetty voimaantuloajankohta 1.4.2021 on sille erittäin haasteellinen ja todennäköistä on, että esitetyllä aikataululla kassan omaan valmistautumiseen ei jää riittävästi aikaa. Työttömyyskassalla pitää olla riittävä varmuus esityksen hyväksymisestä ja resurssien korvaamisesta ennen kuin se voi sitoutua esimerkiksi tietojärjestelmiin tehtäviin muutoksiin. Sen jälkeen pitää varata aikaa myös kassan tietojärjestelmiin tehtäviin muutoksiin, jotka ovat merkittäviä. Resurssien korvaamisesta pitää

olla varmuus myös siinä vaiheessa, kun työttömyyskassan 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 työttömyyskassan tietojärjestelmiin pitää tehdä muutoksia sekä silloin, kun TE-hallinnon uusi tietojärjestelmä otetaan käyttöön, että silloin, kun tehtävät siirtyvät. Terveysthuoltoalan työttömyyskassa ei ole halukas tekemään muutoksia tietojärjestelmiinsä kahdesti peräkkäin.

Terveysthuoltoalan työttömyyskassa 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 työttömyyskassan 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 etuus oikeus kohdistuu lain voimaan tuloa jälkeiseen aikaan. Vaikka voimaantulon sääntely herättää kysymyksiä, ne eivät Terveysthuoltoalan työttömyyskassan 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 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 kuvatun lisäksi muutoksia sovellettaisiin niihin vuorottelukorvausasioihin, jotka ovat vireillä lain voimaan tullessa. Esityksessä on mainittu, että tällaisia asioita olisivat esimerkiksi muutoksenhaun takia lain voimaantulovaiheessa vireillä olevat asiat. Tämä tarkoittaisi sitä, että työttömyyskassat joutuisivat perustelevaan lausunnossaan 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.

Terveystenhooltoalan työttömyyskassa pitää edellä kuvattua voimaantulosäännöstä monimutkaisena ja työläänä. Terveystenhooltoalan työttömyyskassa esittää, että vuorotteluvapaata koskevat muutokset tulisivat voimaan siten, että muuttuneita säännöksiä noudatettaisiin, jos vuorotteluvapaa-asia saatetaan vireille lain tultua voimaan. Vireille tulona pidettäisiin vuorotteluvapaalain 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.

Yhdenvertaisuus

Terveystenhooltoalan työttömyyskassa katsoo, että hallituksen esityksessä on luonnosta tarkemmin kiinnitettävä huomioita siihen, miten tehtävän siirto vaikuttaisi työttömyysetuuksien hakijoiden yhdenvertaisuuteen. Terveystenhooltoalan työttömyyskassa toteaa, että esityksessä olisi tarpeellista ottaa kantaa myös siihen, missä määrin maksajan vaihtuminen antaisi aiheutta ratkaista uudelleen (ns. työvoimapoliittisen) asian, jossa ei ole tapahtunut muutoksia sillä välin, kun hakija siirtyy maksajalta toiselle. Lain tasolla tulisi säätää muun muassa siitä, millä edellytyksillä uudella maksajalla olisi maksajan vaihtuessa velvollisuus itsenäisesti selvittää ja ratkaista, onko hakija päätoiminen opiskelija tai yrittäjä, ja millä edellytyksillä uusi maksaja voisi tukeutua edellisen maksajan asiasta tekemään päätökseen. Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena ei liene mahdollistaa tilannetta, jossa henkilö voi saada yrittäjyytensä tai opiskelunsa päätoimisuudesta useita – toisistaan mahdollisesti poikkeavia – valituskelpoisia päätöksiä.

Terveystenhooltoalan työttömyyskassa toteaa, että erityisesti yrittäjyyttä ja opiskelua koskevien työttömyysturvalain kohtien soveltamisen siirtyminen maksajille edellyttäisi maksajien nykyistä yksityiskohtaisempaa ohjeistusta, kattavampaa koulutusta ja perusteellisempää valvontaa, jotta tehtävän siirto ei tosiasiallisesti vähentäisi työttömyysturvan ennakoitavuutta ja heikentäisi työttömyysetuuden hakijoiden keskinäistä yhdenvertaisuutta. Työttömyyskassa pitää yhdenvertaisuuden kannalta erittäin ongelmallisena ratkaisua, jossa Uudenmaan ELY:n (tai Finanssivalvonnan) soveltamisohjeet koskisivat vain työttömyyskassoja mutta eivät Kansaneläkelaitosta.

Terveystenhooltoalan työttömyyskassa

Markus Rantanen
kassanjohtaja
(09) 5422 7311
markus.rantanen@tehy.fi