



## Työ- ja elinkeinoministeriö

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

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Opettajien Työttömyyskassalta lausuntoa otsikossa mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi.

#### Aluksi

Opettajien Työttömyyskassa näkee kassan jäsenten kokonaisuuden ja palvelun kannalta erittäin hyvänä, että ne tehtävät, jotka tässä esityksessä on määritelty siirtyviksi tehtäviksi, tulisivat kassojen hoidettaviksi. Esitetty muutos yksinkertaistaisi ja keventäisi työttömyysturvan toimeenpanoa. 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.

#### Työ- ja elinkeinotoimistoille jäävien tehtävien keskittäminen

Opettajien 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. Myös Opettajien Työttömyyskassa kuten Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö (*jäljempänä TYJ*) 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 ja tämä aiheuttaa sen, että etuuden saajan on mahdotonta hahmottaa säännöstön kokonaisuutta. Lisäksi näinkin monimutkaisen säännöstön toimeenpano on työlästä ja edellyttää useiden eri asioiden selvittämistä ennen päätöksentekoa. Monet edellytykset ovat sellaisia, että niiden täyttymisestä ei ole ainaakaan toistaiseksi saatavissa tietoja sähköisesti, joten niiden todentaminen edellyttää etuuden hakijalta erillistä selvitystä. Säännöstö on siis työläs sekä toimeenpanijalle että etuuden hakijalle.

Opettajien Työttömyyskassa yhtyy TYJ:n esitykseen siitä, 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.

Opettajien Työttömyyskassa toteaa, että olisi selkeää jos kyseiset tehtävät siirrettäisiin työttömyyskassan tehtäväksi 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 määräaikaisessa työsuhteessa, vaikka hän ei olisi työtön tai lomautettu.

Opettajien Työttömyyskassa pyytää kiinnittämään huomiota TYJ:n esille nostamaan asiaan siitä, 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 ja hallituksen esitystä täsmennetään yllä kuvatulla tavalla.

## **Omaehtoinen opiskelu**

Opettajien Työttömyyskassa yhtyy TYJ näkemykseen siitä, että omaehtoisten opintojen seuranta on määritelty jo nyt erittäin monimutkaisella tavalla ja tämän lisäksi tulevat myös opiskelijan kuulemiseen, maksamisen keskeyttämiseen ja päätöksen antamiseen liittyvät toimet, jonka takia päätösvallan siirtäminen näissä asioissa maksajille yksinkertaistaisi järjestelmää huomattavasti. Opettajien Työttömyyskassa yhtyy TYJ:n lausunnossaan esittämiin muihinkin näkemyksiin tarkemmista uudistamistarpeista.

## **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 etuuskäsittelyssään

6.3.2020

esimerkiksi tulorekisterin, TE-hallinnon tietojärjestelmän, Koski-rekisterin, ETK:n työsuhderekisterin ja Kelan Kelmu -palvelun tietoja. Sähköisen tiedonsiirron hyödyntäminen nopeuttaa etuuskäsittelyä 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.

Opettajien Työttömyyskassa yhtyy TYJ:n näkemykseen siitä, 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. Opettajien Työttömyyskassa pitää TYJ:n tavoin 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.

Opettajien Työttömyyskassa kannattaa TYJ:n näkemystä siitä, 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 tulorekisteristä.

Tiedon saannin turvaamiseksi esitetään, 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.

Opettajien Työttömyyskassa kannattaa TYJ lausunnossaan ehdottamaa muutosta siitä, 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.

6.3.2020

Luettelon 11 kohdassa velvoitetaan 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 esityksessä on esitetty muutettavaksi muotoon opiskelun aloittaminen, jota myös Opettajien Työttömyyskassa pitää hyvänä muutoksena.

### **Päätösten sähköinen tiedoksianto**

Työttömyysturvalain 11 luvun 3 §:n 3 momentissa säädetään työttömyyskassan antaman päätöksen tiedoksiannosta. Kansaneläkelaitoksen päätöksen tiedoksi annosta säädetään Kansaneläkelaitosta koskevassa laissa. Säännösten sanamuodot eroavat jonkin verran toisistaan ja siten myös käytäntökin.

Opettajien Työttömyyskassa kannattaa TYJ:n esille tuomaa esitystä siitä, 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**

Opettajien Työttömyyskassa katsoo, että tehtävien siirron aiheuttama taloudellinen rasite tulee korvata sille kuten muillekin kassoille 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. Resurssien korvaamisesta ei tiedetä yhtään sen enempää kuin ennen hallituksen esitystä.

Valmistautuminen tehtävien siirtoon on aiheuttanut työttömyyskassoille kustannuksia jo nyt, mm. henkilöstöresurssien käytössä eri projekteihin ja lisäksi yhteiseen valmistelutyöhön osallistuneet maksatusjärjestelmän edustajat ovat laskuttaneet tästä työstä mm. Opettajien Työttömyyskassaa kuten muitakin työttömyyskassoja.

Jos hanke etenee suunnitellusti, varsinaiset tietojärjestelmämuutokset tulee ehdottomasti toteuttaa hyvissä ajoin ennen tehtävien siirtämistä. On selvää, että työttömyyskassojen tietojärjestelmiin vaadittavat muutokset ovat hyvin 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 myös kertaluontoisia kustannuksia, kuten esimerkiksi tietojärjestelmämuutoksia. Sen lisäksi tehtävien siirtäminen aiheuttaa kassoille jatkuvia menolisäyksiä. Näitä aiheuttavat esimerkiksi lisääntyvä henkilöstö ja mahdolliset toimitilamuutokset. Esityksessä ei oteta kantaa siihenkään, miltä ajalta

6.3.2020

korvauksia työttömyyskassoille maksettaisiin. Opettajien Työttömyyskassa edellyttää muiden kassojen tapaan, että sille korvataan myös jatkuvat menolisäykset kassojen hallintokulukorvauksia korottamalla.

## Ohjeet

Opettajien Työttömyyskassa jakaa TYJ:n näkemyksen siitä, että työttömyyskassojen soveltamisohjeet valmistelisi kaikilta osin Finanssivalvonta ja ne vahvistaisi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö.

## Vuorotteluvapaa

Vuorotteluvapaalain 17 § kumottaisiin, koska asioita, joista pitäisi antaa työvoimapolitiittinen 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 työvoimapolitiittisten asioiden osalta työ- ja elinkeinoministeriö. Opettajien Työttömyyskassa yhtyy TYJ:n näkemykseen siitä, että vuorotteluvapaa koskevat ylimmän viranomaisen tehtävät pitäisi keskittää yhdelle ministeriölle, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle.

## Siirtymävaihe

Esityksessä todetaan, että 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.

Opettajien Työttömyyskassa yhtyy TYJ:n näkemykseen siitä, että valmistautuminen tehtävien siirtoon edellyttää jo ennen siirtoa mahdollisuutta saada käyttöön kaikki siirtyviin tehtäviin liittyvä ohjeistus ja apua kouluttamiseen ja toivoo TYJ:n tavoin, että esityksen yhteydessä annettaisiin säännös, joka velvoittaisi myös Uudenmaan ELY:n toimittamaan antamaansa ohjeistusta työttömyyskassoille ja osallistumaan tehtävien siirtoon liittyvään kouluttamiseen.

## Voimaantulo

Opettajien Työttömyyskassa toteaa, että esitetty voimaantuloajankohta 1.4.2021 on 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 hyvin merkittäviä.

Resurssien korvaamisesta pitää olla varmuus myös siinä vaiheessa, kun työttömyyskassojen pitää tehdä talousarvio ja jäsenmaksuesitys vuodelle 2021 eli syksyllä 2020.

Opettajien Työttömyyskassa yhtyy TYJ:n siitä, että muutokset tulisivat voimaan 1.11.2021. Tämä voimaantulo olisi sopiva sekä niille kassoille, joissa hakemusmäärät kasvavat erittäin voimakkaasti kesällä kuten Opettajien Työttömyyskassalla, että niille

kassoille, joissa hakemusmäärät ovat tavanomaista korkeampia heti vuodenvaihteen jälkeen. Viimeiset tehtävien siirtoon liittyvät koulutukset ehdittäisiin järjestää kesälomien jälkeen ennen uusien säännösten soveltamista.

Lisäksi tämä esitys, joka sisältää hyvinkin 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 tulon jälkeiseen aikaan, tältä osin katsotaan, ettei sääntelyn muuttamiselle ole tarvetta.

### **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. Tämä on sinänsä selkeä, mutta TYJ:n näkökulma vaihtoehtoiselle voimaantuloajankohdalle, jossa kriteerinä olisi opintojen aloittamisajankohta on myös hyvä ajatus.

### **Vuorotteluvapaalain muutosten voimaantulo**

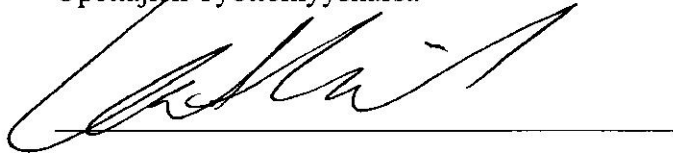
Vuorotteluvapaalake koskevia muutoksia sovellettaisiin, jos olisi kyse oikeudesta vuorottelukorvaukseen lain voimaantulon jälkeen. Tällä lienee tarkoitettu, että uusia säännöksiä sovellettaisiin kaikkiin vuorotteluvapaisiin, jotka alkavat lain voimaantulon jälkeen, mutta myös jo niihin aikaisemmin alkaneisiin vuorotteluvapaisiin, joissa tulee harkittavaksi esimerkiksi sijaisen palvelussuhteen ennaikaisen päättymisen vaikutus vuorottelukorvauksen maksamiseen lain voimaantulon jälkeen.

Edellisessä kappaleessa kuvatus 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 perusteellaan 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.

Opettajien Työttömyyskassa kuten TYJ pitää esityksen voimaantulosäännöstä monimutkaisena ja työläänä ja esittää, että vuorotteluvapaata koskevat muutokset tulisivat voimaan siten, että muuttuneita säännöksiä noudatettaisiin, jos vuorotteluvapaa-asia saatetaan vireille lain tultua voimaan (vuorottelusopimuksen toimittaminen 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.

Helsingissä 6.3.2020

Opettajien Työttömyyskassa

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'K. Vierula', is written over a horizontal line.

Katriina Vierula

kassanjohtaja