

Työ- ja elinkeinoministeriö
PL 32
00023 Valtioneuvosto

Lakimiesten työttömyyskassan lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi työttömyysturva- ja vuorotteluvapaajärjestelmien toimeenpanon järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (TEM19:00/2019)

Yleistä

Lakimiesten työttömyyskassa näkee perusteltuna luonnoksessa esitetyn tavoitteen edistää muutoksella joustavuutta työttömyysetuuden hakemisessa ja muussa etuuteen liittyvässä asioinnissa. Muutos sekä helpottaisi että selkiyttäisi toimintoja työttömyysetuuden hakijan näkökulmasta ja yksinkertaistaisi samoin kuin keventäisi työttömyysturvan toimeenpanoa. Lisäksi muutos ilmeisimmin vähentäisi nykyiseen järjestelmään liittyvää kaksinkertaista työtä asioissa, joita mahdollisesti tutkivat niin työvoimaviranomaiset kuin työttömyysetuuden maksajat. Tavoitteen toteutuminen edellyttää kuitenkin myös sähköisten järjestelmien sujuvaa toimivuutta ja valmiutta riittävään testaukseen ennen varsinaista käyttöönottoa.

Keskeiset ehdotukset

Työ- ja elinkeinotoimiston tehtävien keskittäminen

Luonnoksen mukaan työ- ja elinkeinotoimistoille jääviä tehtäviä keskitettäisiin valtakunnallisesti. Lakimiesten työttömyyskassa kannattaa em. tehtävien keskittämistä valtakunnallisesti. Keskittäminen varmistaa ja lisää etuuden hakijoiden/saajien yhdenvertaisuutta.

Yritystoiminta

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi määritellään, mitkä tehtävät siirtyisivät työ- ja elinkeinotoimistoilta Kansaneläkelaitokselle ja työttömyyskassoille, mutta luonnoksessa ei juurikaan esitetä muutoksia siirrettäviä tehtäviä koskeviin säännöksiin, vaikka koko esityksen tavoitteena on nimenomaan etuuden hakemisen ja asioinnin joustavoittaminen.

Työttömyysturvalainsäädännön yrittäjyyttä koskevat säännökset ovat hyvä esimerkki sääntelyn monimutkaisuudesta ja vaikeasta ymmärrettävyydestä. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että etuuden hakijan/saajan on lähes mahdotonta hahmottaa kokonaisuutta, saati arvioida omaa tilannettaan etukäteen, ja toimeenpanijakin tarvitsee lukuisia selvityksiä harkintansa sekä päätöksentekonsa pohjaksi. Monimutkainen sääntely aiheuttaa helposti säännösten epäyhtenäistä soveltamista. Lakimiesten työttömyyskassa esittääkin, että yrittäjyyttä koskevan säännösten uudistaminen ja yksinkertaistaminen käynnistettäisiin mahdollisimman pian.

Työvoimakoulutus

Työttömyysturvalain 10 luvun 5§:n osalta luonnoksessa esitetään työttömyysturvan maksamista työvoimakoulutukseen osallistumisen ajalta hakijalle, joka on irtisanottu työsopimuslain 7 luvun 3, 7 tai 8§:ssä tarkoitetuista syistä tai on määräaikaisessa työsuhteessa, vaikka hän ei olisi työtön tai lomautettu.

Voimassa olevan työttömyysturvalain 3 luvun 5§:n mukaan työttömyysetuuteen ei ole kuitenkaan oikeutta työnhakijalla siltä ajalta, jolta hänellä on oikeus saada irtisanomisajan palkkaa tai sitä vastaavaa korvausta.

Lakimiesten työttömyyskassa esittää, että luonnosta täsmennetään tarvittavilta osin, jotta ko. säännösten mahdollinen ristiriitaisuus tai epäselvä tulkinta poistuu.

Omaehtoinen opiskelu

Omaehtoisia opintoja koskevaa seurantaa ehdotetaan luonnoksessa muutettavaksi entistä monimutkaisemmaksi: omatoimisia opintoja seurattaisiin sekä oppilaitoksissa, TE-toimistoissa että työttömyyskassoissa.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 6 luvun 6§:ssä säädettäisiin opintojen seurannasta; opiskelijan tulisi raportoida maksajalle opintojensa etenemisestä työ- ja elinkeinotoimiston kanssa sovitulla tavalla. Opintojen etenemisen seuranta olisi siis etuuden maksajalla, mutta päätösvalta tukemisen lakkauttamisesta olisi TE-toimistolla. Tämä seurantamenettely edellyttää siten erilaisia tiedon siirtojärjestelmiä TE-toimistojen ja maksajien kesken: TE-toimiston on ilmoitettava maksajalle, miten se on ohjeistanut opiskelijaa ilmoittamaan opintojen etenemisestä, opiskelijan on raportoitava opintojen etenemisestä, maksajan on ilmoitettava TE-toimistolle, jos opinnot eivät etene riittävällä tavalla tai opiskelija ei ilmoita asiasta sovitulla tavalla, TE-toimisto ilmoittaa maksajalle, mihin lopputulokseen se on tullut eli voidaanko opintoja tukea edelleen työttömyysetuudella vai ei. Tämän lisäksi on huolehdittava opiskelijan kuulemisesta, maksamisen keskeyttämisestä ja päätöksen antamiseen liittyvistä toimenpiteistä.

Em. lain 6 luvun 7§:ssä säädettäisiin opintojen laiminlyönnistä, mistä asioista päätösvalta on yksiselitteisesti TE-toimistolla ja myös opintojen etenemisen seuranta on TE-toimistolla. Mainittujen 6 ja 7§:ien välinen suhde jää kuitenkin epäselväksi eikä 6§:n mukaan mitään hyväksyttävää syytä ole mahdollista ottaa huomioon, jos opinnot eivät ole edenneet riittävästi, mutta 7§:ssä määritellyllä tavalla opintoja voidaan edelleen tukea työttömyysetuudella, mikäli opiskelija esittää opinnoista poissaololleen tai opintojensa laiminlyönnille hyväksyttävän syyn. Tarvitaanko opintojen laiminlyönnille erikseen omaa säännöstä, koska opintoja seurataan joka tapauksessa 6§:n mukaisesti?

Mikäli TE-toimistot päättäisivät opintojen tukemisesta työttömyysetuudella, mutta velvollisuus seurata opintojen etenemistä ja opintojen vaikutusta työttömyysetuuden maksamiselle olisi ainoastaan etuuden maksajilla, yksinkertaistaisi tällainen ratkaisu omaehtoisten opintojen sääntelyä, tietojen välittämistä sekä helpottaisi opiskelijan toimintaa eri tahojen välillä.

Lisäksi on syytä huomioida luonnoksessa em. lain 8§:n mukainen tietojen antovelvollisuus. Luonnoksessa jää epäselväksi, mistä etuuden maksaja saa tiedon esimerkiksi opintojen lomajaksoista tai opintojen päättymisestä. TE-hallinnolle ei ole säädetty asiassa mitään ilmoitusvelvollisuutta etuuden maksajille.

Lakimiesten työttömyyskassa ottaa vielä erikseen esiin epäkohdan, joka olisi aiheellista korjata nyt vireillä olevien muutosten yhteydessä. Nimittäin kun TE-toimisto päättää, ettei hakijan opintoja tueta omaehtoisina opintoina, mutta hakija kuitenkin aloittaa opinnot, hakijalle ei anneta valituskelpoista päätöstä siitä, miksi opintoja ei tueta omaehtoisina opintoina. Hakijalle 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.

Toimeenpano

Etuushakemusten käsittely perustuu entistä enemmän tietoihin, jotka saadaan sähköisten tiedonvälitysjärjestelmien kautta. Sähköinen tiedonsiirto nopeuttaa etuuskäsittelyä ja mahdollistaa automaation hyödyntämisen. Työttömyysturvalaki perustuu kuitenkin periaatteelle, että etuuden hakija toimittaa asiassaan tarpeellisen selvityksen – säännökset ovat sinällään edelleenkin perusteltuja, sillä etuuden saamisen edellytyksiä ei voida kattavasti tarkastaa pelkästään sähköisen tiedonsiirron keinoin erilaisista rekistereistä.

Vaikka työttömyyskassojen etuuden käsittelyprosesseja on tarkoitus rakentaa mahdollisimman pitkälti niin, että etuuden hakijalla olisi tiedossaan sähköisesti hankittu tieto jo silloin, kun hän tekee hakemustaan työttömyyskassan sähköisessä asiointijärjestelmässä, voimassa olevat säännökset edellyttävät kuitenkin nykymuodossaan laajaa hakijan kuulemista ennen kuin päätös voidaan perustaa tietoon, joka on saatu muualta kuin hakijalta. Lakimiesten työttömyyskassa näkee tarvetta lisätä työttömyysturvalakiin säännös, jonka mukaan hakijaa kuullaan ainoastaan silloin, kun saatu selvitys on hakijan antamien tietojen kanssa selkeässä ristiriidassa tai kuuleminen on tarpeen saatujen tietojen luotettavuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi.

Työttömyysetuuden maksajia eli Kansaneläkelaitosta ja työttömyyskassoja koskevat päätöksen tiedoksiantoon liittyen erilaiset säännökset: työttömyyskassojen päätösten tiedoksiantoa työttömyysturvalain 11 luvun 3§:n 3 momentti, kun taas Kansaneläkelaitoksen päätöksen tiedoksiantoa Kansaneläkelaitosta koskeva laki. Säännösten sanamuodot eroavat jonkin verran toisistaan. Tämä on johtanut siihen, että Kansaneläkelaitoksen päätös voidaan antaa noudattaen tavanomaista tiedoksiantotapaa eli Kansaneläkelaitos ei lähetä päätöksiä postitse, vaikka hakija ei kävisikään noutamassa sähköistä päätöstä palvelimelta. Sen sijaan työttömyyskassojen on lähetettävä päätös postitse, jos hakija ei hae sähköistä päätöstään palvelimelta. Yhdenmukaisuuden vuoksi olisi aihetta muuttaa työttömyysturvalakia siten, että myös työttömyyskassat voisivat käyttää tavanomaista tiedoksiantotapaa sähköisiä päätöksiä annettaessa.

Resurssien korvaaminen

Lakimiesten työttömyyskassa pitää ehdottoman tärkeänä sekä keskeisenä edellytyksenä, että luonnoksessa esitetty tehtävien siirto ja siirron aiheuttama taloudellinen rasite korvataan työttömyyskassalle täysimääräisenä valtion varoista. Onhan kyse nimenomaan tehtävistä, jotka on tähän asti rahoitettu julkisista menoista. On kohtuutonta ajatella siirtää tehtävien hoitaminen työttömyyskassalle jäsenten jäsenmaksuilla rahoitettavaksi.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ei ole otettu lainkaan kantaa siihen, millä tavalla ja millä määrällä työttömyyskassan resurssiiläykset ja resurssitarpeet korvataan. Lakimiesten työttömyyskassa kummeksuu em. ratkaisua luonnoksessa olla kommentoimatta täsmällisemmin ja

selkeämmin resurssien korvaamista työttömyyskassalle kuin vain toteamalla, että ”kustannukset korvattaisiin valtion varoista työttömyysetuuden maksajille”.

Tehtävien siirrosta aiheutuvia kustannuksia tulee korvata työttömyyskassalle jo ennen varsinaista tehtävien siirtämistä, sillä valmistautuminen tehtävien siirtoon kuormittaa työttömyyskassaa taloudellisesti jo nyt, kustannuksia aiheutuu mm. maksatusjärjestelmän valmistautumisesta muutokseen. Ennen tehtävien siirtämistä tarvitaan myös henkilöstölisäyksiä, henkilöstön kouluttamista uusiin tehtäviin, toimitilaratkaisuja jne.

Tehtävien siirtäminen aiheuttaa työttömyyskassalle sekä kertaluontoisia kustannuksia – kuten esimerkiksi osin tietojärjestelmämuutokset – että myös jatkuvia menolisäyksiä, mm. henkilöstömenot. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ei kuitenkaan oteta kantaa edes siihen, miltä ajalta korvauksia työttömyyskassalle maksetaan. Kyse on merkittävästä tehtäväkokonaisuuden siirtämisestä valtiolta työttömyyskassalle, mikä olisi antanut olettaa luonnoksessa yksityiskohtaisempaa esitystä resurssien korvaamisesta.

Ohjeiden antaminen

Finanssivalvonnalla, sosiaali- ja terveysministeriöllä sekä työttömyyskassoilla on vakiintuneet työskentelytavat soveltamisohjeiden valmisteluun. Em. tahojen yhteistyö takaa sen, että eri toimijoiden näkemykset tulevat huomioituiksi ohjeissa.

Luonnoksessa esitetään, että soveltamisohjeita valmistelisi myös Uudenmaan ELY-keskus.

Mikäli myös Uudenmaan ELY-keskus tulee antamaan työttömyyskassoille soveltamisohjeita, Lakimiesten työttömyyskassa oli huolissaan siitä, millä turvataan ja varmistetaan, ettei työttömyyskassan sovellettavana ole toisilleen ristiriitaisia soveltamisohjeita. Lisäksi kun Finanssivalvonta valvoo työttömyyskassojen toimintaa myös siirtyvien tehtävien osalta, voi vaarana olla, että Finanssivalvonta edellyttää työttömyyskassoilta sellaista menettelyä, joka on ristiriidassa Uudenmaan ELY-keskuksen valmistelemien soveltamisohjeiden kanssa.

Voimaantulo

Luonnoksessa esitetty voimaantuloaika 1.4.2021 on erittäin haasteellinen. On vaarana, että esitetyllä aikataululla ylipäätään työttömyyskassojen valmistautumiseen ei jää riittävästi aikaa.

Luonnos hallituksen esitykseksi jättää vielä paljon avoimia kysymyksiä työttömyyskassan näkökulmasta. Jotta Lakimiesten työttömyyskassa voi sitoutua ja ryhtyä tehtävien siirron aiheuttamiin muutoksiin, työttömyyskassalla tulee olla varmuus lainsäädännön sisällöstä sekä resurssien taloudellisesta korvaamisesta. Resurssien korvaamisesta on työttömyyskassalla oltava tieto viimeistään siinä vaiheessa alkusyksyllä 2020, kun työttömyyskassa tekee talousarvionsa ja jäsenmaksuesityksensä Finanssivalvonnalle.

Muun muassa näiden seikkojen jälkeen joudutaan työttömyyskassan tietojärjestelmiin tekemään mittavia muutoksia, jotka muutokset testauksineen vaativat riittävästi aikaa. Lakimiesten työttömyyskassa myös toivoo, että kun TE-hallinnon uusi tietojärjestelmä aiheuttaa joka tapauksessa muutoksia työttömyyskassojen tietojärjestelmiin, aikataulutetaan em. järjestelmien toteutukset siten, ettei työttömyyskassan tule tehdä muutoksia omiin tietojärjestelmiinsä useaan kertaan peräkkäin.

Lakimiesten työttömyyskassa näkee lainsäädännön sisällön ja resurssien korvaamisen selkiytyttyä mahdollisena, että tehtävien siirto näillä näkymin tulisi voimaan loppuvuodesta 2021.

Vuorotteluvapaalain muutosten voimaantulon osalta Lakimiesten työttömyyskassa esittää, että vuorotteluvapaa koskevat muutokset tulisivat voimaan siten, että muuttuneita säännöksiä noudatettaisiin silloin, kun vuorotteluvapaa-asia saatetaan vireille lain tultua voimaan. Muussa tapauksessa työttömyyskassa joutuisivat käsittelemään vuorottelukorvausasioita, joissa prosessi on aloitettu TE-toimistossa ja joiden asiakirjat sekä tiedot pitäisi erikseen toimittaa TE-toimistolta maksajalle.

Helsingissä 4. maaliskuuta 2020

Lakimiesten työttömyyskassa



Taru Turunen
kassanjohtaja