Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle 23.11.2016

Viite Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä työsopimuslain 13 luvun 6 §:n muuttamisesta ja 1 luvun 4 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (HE 209/2016 vp)

ASIA: **Työ- ja elinkeinoministeriön vastine; vastinekuuleminen 24.11.2016, kuultavina vanhemmat hallitussihteerit Kirsti Haapaaho, Kirsi Hyttinen ja Timo Meling**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia, työttömyysturvalakia ja työsopimuslakia.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä vastinetta valiokunnan saamista lausunnoista. Ministeriö toteaa vastineenaan seuraavaa:

Palkkatuki

Palkkatukea kohdennettaisiin jatkossa myös pitkäaikaistyöttömyyden ennaltaehkäisyyn. Esityksen mukaan alle vuoden työttömänä olleen palkkaamiseen voitaisiin myöntää palkkatukea vain, jos henkilön työttömyys ilman palkkatuen myöntämistä todennäköisesti kestäisi yli 12 kuukautta. Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry pitää edellytystä liian tiukkana ja katsoo, että kriteerinä tulisi olla väljemmin uhka työttömyyden pitkittymisestä. Työ- ja elinkeinotoimisto käyttäisi työttömyyden pitkittymisen ennakoimiseen profilointityökalua, joka ei välttämättä esimerkiksi nuorten kohdalla anna aina luotettavaa ennustetta. Akava ry, Suomen Yrittäjät, Valtakunnallinen työpajayhdistys ry ja SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry edellyttävät, että arvio työttömyyden pitkittymisestä on voitava tehdä profilointityökalun lisäksi muillakin keinoilla. Hallituksen esityksessä on todettu, että työ- ja elinkeinotoimisto voi käyttää profilointityökalun lisäksi muutakin käytettävissään olevaa tietoa työnhakijasta.

Esitys kiinteän tukiprosentin muuttamisesta enimmäistukiprosentiksi liittyy rahoitusmuutokseen, joka mahdollistaa valtion rahoittaman työttömyysetuuden (työ-

markkinatuki, peruspäiväraha, ansiopäivärahan perusosa) käyttämisen palkkatukeen ja starttirahaan. Säännösmuutos tekisi palkkatuen käytöstä nykyistä joustavampaa ja mahdollistaisi enimmäistukiprosentin alittamisen. Rahoitusmuutos merkitsisi käytännössä sitä, että myönteisiä palkkatukipäätöksiä voitaisiin tehdä ympäri vuoden, kun viime vuosina työllisyysmäärärahat ovat useilla alueilla loppuneet kesken vuotta. Työtön voitaisiin ohjata palkkatuettuun työhön myös niissä tilanteissa, joissa työ- ja elinkeinotoimistolla ei olisi riittävästi määrärahaa käytettävissään täysimääräiseen kiinteään tukiprosenttiin tai ei enää lainkaan työllisyysmäärärahaa käytettävissä palkkatukeen, jos työnantaja olisi valmis palkkaamaan työttömän pienemmällä tuella tai työttömän omalla, peruspäivärahan suuruisella työttömyysetuudella.

Suomen Kuntaliiton mukaan on tärkeää määritellä palkkatuen määrän tarkat yhteiset kriteerit, jotta kaikkia työnhakijoita kohdellaan yhdenvertaisesti. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry ei kannata esitettyä muutosta, koska se johtaisi työnhakijoiden epätasa-arvoiseen kohteluun ja vähentäisi työnantajien mahdollisuuksia arvioida palkkatuen määrää. Vammaisfoorumi ry:n lausunnon mukaan kiinteästä tukiprosentista luopuminen heikentää palkkatuen määrän ennakoitavuutta. Yhdistyksen näkemyksen mukaan riskinä on, ettei vammaisten palkkaamiseen myönnettävä palkkatuki yllä 50 prosenttiin palkkauskustannuksista. Vaikka säännösmuutos mahdollistaisi enimmäistukiprosentin alittamisen, työnantajien ja työttömien työnhakijoiden tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi työ- ja elinkeinotoimistoja ohjeistettaisiin jatkossakin myöntämään palkkatukena 30, 40 tai 50 prosenttia palkkauskustannuksista kaikissa tilanteissa, joissa määrärahaa on käytettävissä palkkatukeen. Vamman tai pitkäaikaissairauden perusteella myönnettävä palkkatuki olisi näin ollen jatkossakin 50 prosenttia palkkauskustannuksista.

Valtion talousarviossa palkkatuen määrälle asetettaisiin euromääräinen katto (vuoden 2017 talousarvioehdotus 1400 €/kk). Vammaisfoorumi ry:n näkemyksen mukaan euromääräisen katon asettaminen ei tue koulutettujen vammaisten mahdollisuutta työllistyä koulutustaan vastaaviin tehtäviin eikä tule johtamaan palkkatuetun työn volyymin kasvuun. Kuukaudessa maksettavan palkkatuen enimmäismäärän rajoittaminen ei tarkoita sitä, etteikö palkkatukea voitaisi myöntää myös koulutetun henkilön työllistymisen edistämiseen ja muihinkin kuin ns. matalapalkkaisiin tehtäviin, sillä tuella palkatusta työnantajalle aiheutuville palkkauskustannuksille ei esitetä enimmäismäärää – ainoastaan maksettavan tuen määrälle. Euromääräisen katon asettaminen tarkoittaa käytännössä sitä, että palkkatuen yksikkökustannukset alenevat ja tämän johdosta työllisyysmäärärahoilla voidaan tukea nykyistä useamman työttömän työllistymistä.

Palkkatuen enimmäiskestoa esitetään lyhennettäväksi 24 kuukaudesta 12 kuukauteen, koska vuoden pituisen palkkatukijakson arvioidaan olevan riittävä tuella palkatun ammatillisen osaamisen parantamiseen niissä tehtävissä, joihin palkkatukea pääsääntöisesti myönnetään. Valtakunnallinen työpajayhdistys ry katsoo, että esitetty muutos ei ota huomioon niitä työnhakijoita, joilla on puutteita sekä ammattiosaamisessa että työelämä- ja yhteisöosaamisessa ja jotka näin ollen hyötyisivät pidemmistä palkkatukijaksoista. Esitys vaarantaa yhdistyksen mukaan myös tuella palkattujen edelleensijoittamisen työpajoilta yrityksiin. Vaikka säännökset ovat mahdollistaneet kahden vuoden tukijakson, käytännössä tukea ei ole useinkaan haettu toiselle vuodelle tuen määrän laskiessa 50 prosentista 30 prosenttiin tai yhdistysten ja säätiöiden osalta 100 prosentin tuesta (enintään 65 prosentin työaikaan) 30

prosenttiin. Tämä johtuu muun muassa siitä, että kolmannella sektorilla ei ole ollut mahdollisuutta tarjota laajasti palkkatuettua työtä pienemmällä tuella.

Työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työssäoloehtoon luettaisiin palkkatuetussa työssä 75 prosenttia työssäoloehdon täyttävistä kalenteriviikoista. Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry pitää esitettyä muutosta täysin käsittämättömänä heikennyksenä, joka asettaa työttömät eriarvoiseen asemaan ja lisää sekä työttömyysetuuden maksajien että työ- ja elinkeinotoimistojen työtä. Elinkeinoelämän keskusliitto EK katsoo, että tuella palkattujen henkilöiden avoimille työmarkkinoille hakeutumista palkkatukijakson aikana aktivoi enemmän esitettyä matalampi karttuma, esimerkiksi 50 prosenttia. Suomen Kuntaliitto ei kannata muutosesitystä, koska se tulee lisäämään entisestään pitkäaikaistyöttömyydestä kunnille aiheutuvia kustannuksia. Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö TVY ry katsoo, että esitetty muutos on hallituksen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvotavoitteiden vastainen. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry vaatii, että työssäoloehdon heikennyksestä luovutaan, koska se asettaisi työntekijät eriarvoiseen asemaan keskenään. Muutoksen tavoitteena on aktivoida tuella palkattuja hakeutumaan avoimille työmarkkinoille palkkatuetun työn aikana ja sen jälkeen. Ehdotettu muutos koskisi käytännössä vain niitä työttömiä, jotka ovat olleet työttömänä alle vuoden ja joiden kohdalla palkkatuen enimmäiskesto olisi kuusi kuukautta, sillä heillä työssäoloehto ei täyttyisi palkkatuetussa työssä. Vasta vähän aikaa työttömänä olleet ovat pitkäaikaistyöttömiä paremmassa asemassa työtä hakiessaan ja työssäoloehdon kertymistä koskeva muutos voisi lisätä aktiivista työnhakua heidän kohdallaan.

Ehdotetun julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvun 3 §:n 3 momentin mukaan palkkatuki elinkeinotoimintaa harjoittavalle työnantajalle voitaisiin myöntää, jos se on ottanut tuotannollisista tai taloudellisista syistä irtisanotun työntekijän, jonka irtisanomisaika on päättynyt palkkatuen hakemista edeltäneiden 12 kuukauden aikana, takaisin työsuhteeseen ennen palkkatukihakemuksen tekemistä. Suomen Kuntaliitto on lausunnossaan todennut, että edellä mainittu edellytys koskisi kaikkia työnantajia ja näyttää olevan ristiriidassa työsopimuslain 13 luvun 6 §:n kanssa. Kyseessä oleva edellytys koskee ainoastaan *elinkeinotoimintaa harjoittavia työnantajia* ja se perustuu EU:n valtiontukisääntöihin, ei työsopimuslain säännöksiin. Valtiontukien yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaan palkkatuella työhönoton tulee johtaa ”yrityksen työntekijöiden nettomäärän lisääntymiseen verrattuna edellisen 12 kuukauden jakson keskiarvoon”. Jos tämä edellytys ei täyty, ”toimen on pitänyt vapautua vapaaehtoisen poistuman, työkyvyttömyyden, iästä johtuvan eläkkeelle siirtymisen, vapaaehtoisen työajan lyhentämisen tai työntekijän virheestä johtuvan laillisen erottamisen vuoksi eikä irtisanomisten seurauksena”.

Rekrytointikokeilu

Palkansaajakeskusjärjestöt tuovat lausunnoissaan esille huolen rekrytointikokeiluun liittyvistä epävarmuustekijöistä. Esitettyjen näkemysten mukaan rekrytointikokeiluun voi liittyä epätoivottavia seurauksia palkkatyötekijöiden korvaamisesta palkatta tehtävällä työllä. Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK painottaa lausunnossaan, että rekrytointikokeilun kriteereihin olisi lisättävä rajoitus käyttää kokeilijoita alle kolme kuukautta kestävissä töissä.

Hallitus ei ole halunnut lähteä rajaamaan rekrytointikokeilun käyttömahdollisuutta tietyn kestoisiin töihin. Kysymyksessä on kokeilu, jonka kautta haetaan tietoa siitä, onko rekrytointikokeilun kaltaiselle palvelulle kysyntää ja minkälaisissa tilanteissa sitä käytettäisiin. Jos rekrytointikokeilulle asetettaisiin tiukat ehdot, ei kokeilulla saataisi tietoa rekrytointikokeilun toimivuudesta. Kokeilun aikana on tarkoitus seurata, liittykö rekrytointikokeiluun epäkohtia. Jos työnantaja ”ketjuttaa” rekrytointikokeilijoita peräkkäin palkkaamatta ketään työsuhteeseen, työ- ja elinkeinotoimisto voi olla hyväksymättä rekrytointikokeilua koskevaa sopimusta, mikäli se arvioi, että rekrytointikokeilun järjestäjälle aiheutuu rekrytointikokeilusta sellaista etua, joka vääristää kilpailua.

Työttömyysturvalakiin esitetyn 2 a luvun 12 b §:n mukaan työnhakijalla ei olisi velvollisuutta osallistua rekrytointikokeiluun työttömyysetuuden menettämisen uhalla. Rekrytointikokeilusta kieltäytymisestä tai sen keskeyttämisestä ei siten seuraisi työttömyysetuuden menettämistä. Toimihenkilökeskusjärjestö STTK toteaa lausunnossaan, että vapaaehtoisuuden kanssa ristiriidassa on mahdollisesti se, että esitykseen on kirjattu, ettei kokeiluun osallistuva kuitenkaan voisi ilman työttömyysturvalaissa tarkoitettua pätevää syytä kieltäytyä kokeilun aikana tai sen jälkeen kokeilun järjestäjän tai työ- ja elinkeinotoimiston tarjoamasta työstä työttömyysetuuttaan menettämättä. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan edellä mainittu ei vaaranna rekrytointikokeiluun osallistumisen vapaaehtoisuutta. Rekrytointikokeiluun osallistumisen vapaaehtoisuus ei voi olla peruste kieltäytyä työsuhteisesta työstä.

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry esittää lausunnossaan, että rekrytointikokeilijalla tulee olla yhtäläinen oikeus purkaa sopimus kuin työ- ja elinkeinotoimistolla ja kokeilun järjestäjällä. Lisäksi SOSTE ry toteaa, että myös rekrytointikokeilijan olisi hyvä saada perustelut, mikäli työsopimusta ei rekrytointikokeilun seurauksena synny. Lisäksi SOSTE ry esittää, että rekrytointikokeiluun tulee voida yhdistää tarpeen mukaan esim. työhönvalmentajan palvelua ja työolosuhteiden järjestelytukea. Vaikka lainsäädännössä ei erikseen todeta, rekrytointikokeilijalla on aina oikeus keskeyttää rekrytointikokeilua koskeva sopimus. Asiasta ei ole esitetty säädettäväksi laissa, koska rekrytointikokeilija voi keskeyttää kokeilun ilman erityistä perustetta ilmoittamalla siitä vapaamuotoisesti kokeilun järjestäjälle. Myöskään rekrytointikokeilua koskevan palautteen antamisesta rekrytointikokeiluun osallistuvalle ei ole esitetty erikseen säädettäväksi. Olettamana on, että kokeilun järjestäjä antaisi palautteen kokeilijalle ilman lain säännöstä. Rekrytointikokeiluun osallistuva voi aina pyytää työ- ja elinkeinotoimistolta kokeilun järjestäjän hänestä antaman palautteen, mikäli hän ei ole sitä saanut suoraan kokeilun järjestäjältä. Rekrytointikokeilun aikana on mahdollista käyttää julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 4 luvun 4 §:ssä säädettyä työhönvalmennusta. Työolosuhteiden järjestelytuen myöntäminen sen sijaan edellyttää, että henkilö on työsuhteessa tai hänet on päätetty palkata työsuhteeseen.

Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö TVY ry pitää esitettyä rekrytointikokeilua parempana vaihtoehtona, että työkokeilua voitaisiin käyttää 1-2 kuukauden ajan avoimeen työpaikkaan soveltuvuuden arvioimiseksi. TVY ry esittää, että tällöin kokeiluun liittyisi esimerkiksi vakuutusturva, kulukorvaukset ja työllistymistä edistävää palvelua koskevat lisät. Esitetty rekrytointikokeilu olisi osa työkokeilua ja rekrytointikokeiluun osallistuvan vakuutusturva määräytyisi työkokeilun vakuutusturvaa koskevien säännösten mukaisesti. Koska rekrytointikokeilu olisi muusta työkokeilusta poiketen vapaaehtoinen palvelu, johon henkilön ei tarvitsi-

si osallistua työttömyysetuuden menettämisen uhalla, ei sen osalta ole perusteltua maksaa kulukorvausta.

Työkokeilua ja palkkatukea koskevien säännösten sujuvoittaminen

Työkokeilua ja palkkatukea koskevista säännöksistä poistettaisiin viittaukset työsopimuslain säännöksiin. Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry ei kannata työnantajaa koskevien rajoitusten poistamista. SAK:n näkemyksen mukaan säännösten poistaminen johtaa pahimmillaan siihen, että työsuhteinen työ korvataan ei-työsuhteisella työllä. Työsopimuslain mukainen työnantajan lisätyön tarjoamisvelvoite menettää myös osittain merkityksensä, jos lisätyöt ohjautuvat työkokeilijoille.

Viittaamalla työsopimuslain säännöksiin työkokeilun järjestämisen ja palkkatuen myöntämisen edellytyksenä on haluttu varmistaa, että työnantajat noudattavat työsopimuslakia ja ettei jo työsuhteessa olevien työntekijöiden asema heikentyisi työkokeiluun osallistuvien tai palkkatuettuun työsuhteeseen otettavien vuoksi. Tarkoituksena ei ollut luoda kokeilun järjestäjän tai palkkatuella palkkaavan työnantajan palveluksessa olevalle henkilöstölle työsopimuslain tarjoamaa työsuhdeturvaa parempaa turvaa. Viittaaminen työsopimuslakiin on ollut omiaan aiheuttamaan sekaannusta työsopimuslain edellyttämän työntarjoamisvelvollisuuden laajuudesta otettaessa henkilö työkokeiluun. Työkokeilun järjestämisestä on saatettu luopua, koska työkokeilua koskevien rajoitusten on luultu estävän kokeilun järjestämisen, jollei työtä ole aina tarjottu ensin kaikille työnantajan palveluksessa oleville osa-aikatyötä tekeville.

Työnantaja on velvollinen noudattamaan työsopimuslain säännöksiä ilman, että asiasta säädetään palkkatukea tai työkokeilua koskevissa säännöksissä. Kumoamalla säännökset, jotka estävät työkokeilun järjestämisen tilanteissa, joissa työsopimuslaki ei aseta esteitä työkokeilun järjestämiselle, pyrittäisiin tarjoamaan nykyistä useammalle työttömälle mahdollisuus työllistymistä edistävään työkokeiluun.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetusta laista kumottaisiin myös säännökset siitä, ettei henkilöasiakasta ohjata työkokeiluun tai palkkatukea myönnetä, jos työkokeilu tai palkkatuki aiheuttaisi tai voisi aiheuttaa työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden irtisanomisen, lomauttamisen tai osa-aikaistamisen. Akava ry suhtautuu esitettyyn muutokseen epäillen. Käytännössä säännöstä on sovellettu tilanteissa, joissa työnantaja on antanut työntekijöilleen työsopimuslaissa tarkoitetun ennakkoselvityksen lomauttamisesta tai käynnistänyt työntekijöidensä kanssa yhteistoimintalain mukaiset neuvottelut lomauttamisesta, irtisanomisesta tai osa-aikaistamisesta. Työnantaja on velvollinen noudattamaan työsopimuslain lisäksi myös yhteistoimintalakia, joka turvaa työnantajan palveluksessa jo olevien työntekijöiden oikeudet työnantajan aikoessa palkata uutta työvoimaa palkkatuella tai ottaa työkokeilijoita.

Starttiraha

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry esittää lausunnossaan, että starttirahan ja työkyvyttömyyseläkkeen yhteensovittaminen tulee mahdollistaa. Starttirahaa ei voida maksaa henkilölle, joka saa kansaneläkelain (568/2007) mukaista työkyvyttömyyseläkettä tai kuntoutustukea taikka täyden työkyvyttömyyden perusteella

maksettavaa etuutta jonkin muun lain nojalla. Jatkossa starttirahan maksamisen estäisi myös esimerkiksi henkilölle maksettava osatyökyvyttömyyseläke, jos sen on katsottava turvaavan henkilön toimeentulon. Koska starttirahaa maksetaan yrittäjäksi ryhtyvän toimeentulon turvaamiseksi, ei starttirahan maksaminen ole tarkoituksenmukaista, mikäli henkilön toimeentulo on turvattu jollakin muulla etuudella.

Liikkuvuusavustus

Kansaneläkelaitoksen lausunnossa tuodaan esiin, että liikkuvuusavustuksen maksamisen aloittanut taho vastaisi avustuksen maksamisesta loppuun asti, vaikka työttömyysetuuden maksaja vaihtuisi. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan tämä on tarkoituksenmukainen toimintatapa liikkuvuusavustusta saavan henkilön kannalta, kun esimerkiksi kokoaikatyön perusteella avustusta saava henkilö asioisi vain oman työttömyyskassansa tai Kansaneläkelaitoksen kanssa. Esitetyt säännökset mahdollistavat työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan tällaisen toimintatavan.

Liikkuvuusavustus ei ole työttömyysetuuden laji kuten ansiopäiväraha, peruspäiväraha ja työmarkkinatuki ovat. Esitetyn työttömyysturvalain 8 luvun 1 §:n sanamuodon mukaan *työttömyysetuutta myönnetään liikkuvuusavustuksena,* joten liikkuvuusavustus on käsitteellisesti työttömyysetuutta. Näin ollen työttömyysturvalain säännökset, jotka koskevat työttömyysetuutta, soveltuvat liikkuvuusavustukseen. Tällaisia ovat muun muassa toimeenpanoa koskevat työttömyysturvalain 11 luvun säännökset.

Kansaneläkelaitos viittaa lausunnossaan työttömyysturvalain 11 luvun 14 §:n 3 momenttiin[1], jossa säädetään Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassan välisestä työttömyysetuuden perinnästä. Kansaneläkelaitos toteaa, ettei säännöksen soveltaminen liikkuvuusavustukseen liene mahdollista.

Edellä mainitun säännöksen tarkoituksena on Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen maksamien etuuksien sujuva toimeenpano ja työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan säännös tulee pääasiassa sovellettavaksi tilanteissa, joissa jälkikäteen todetaan päivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon täyttyminen. Säännöstä ei voida soveltaa liikkuvuusavustukseen. Liikkuvuusavustuksen kohdalla etuuden maksaja pysyy työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan samana eli avustuksen myöntää ja maksaa sama taho, joka maksaa työttömyysetuuden työttömyyden perusteella. Maksaja ratkaisee sen, mihin asti työttömyysetuutta maksetaan työttömyyden perusteella ja mistä ajankohdasta alkaen työttömyysetuutta myönnetään liikkuvuusavustuksena vastaanotetun työsuhteen perusteella. Tällöin Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen välistä perintää koskevan säännöksen soveltamiselle ei ole tarvetta.

[1] Jos henkilö on perusteettomasti saanut peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea samalta ajalta, jolta hänelle myönnetään takautuvasti tämän lain mukaista muuta etuutta, Kansaneläkelaitos saa periä tältä ajalta perusteettomasti maksetun peruspäivärahan tai työmarkkinatuen takautuvasti suoritettavasta ansiopäivärahasta. Vastaavasti työttömyyskassa saa periä perusteettomasti maksetun ansiopäivärahan takautuvasti suoritettavasta peruspäivärahasta tai työmarkkinatuesta.

Jos liikkuvuusavustuksen toimeenpanossa huomataan, että Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassan välisiä perintätilanteita on myös liikkuvuusavustuksen kohdalla, tarvetta työttömyysturvalain 11 luvun 14 §:ää voidaan arvioida.

Kulukorvaus

Kansaneläkelaitos viittaa lausunnossaan siihen, että julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaisesti omaehtoisen opiskelun tukemiseksi työttömyysetuutta saavat olisivat jatkossa kotoutujia heikommassa asemassa. Niille työnhakijoille, jotka opiskelevat omaehtoisessa kotoutumiskoulutuksessa kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitetulla tavalla, maksettaisiin jatkossakin kulukorvausta. Tämä perustuu siihen, että eduskunnan hyväksyessä HE 210/2016 vp esitetyt muutokset työttömyysturvan seuraamusjärjestelmään omaehtoisesta kotoutumiskoulutuksesta kieltäytymisestä ja koulutuksen keskeyttämisestä seuraisi jatkossa työttömyysetuuden menettäminen joko määräajaksi tai toistaiseksi. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaisiin työttömyysetuudella tuettuihin omaehtoisiin opintoihin ei liity uhkaa työttömyysetuuden menettämisestä, ts. koulutuksen voi vapaasti jättää aloittamatta ja keskeyttää.

Toisin kuin Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry esittää, omaehtoisen opiskelun ajalta maksettavan kulukorvauksen poistamisen vaikutuksia yksilötasolla on arvioitu hallituksen esityksen s. 59 – 60.

Työttömyysetuudella tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu

Elinkeinoelämän keskusliitto EK katsoo, että työnantajan työsuhteen päättyessä maksama taloudellinen tukipaketti tulisi ottaa huomioon omaehtoisen opiskelun tukemisen enimmäiskestoa vähentävänä seikkana. Asiaa on käsitelty kolmikantaisesti esitystä valmisteltaessa. Tukipaketin vähentäminen tukemisen enimmäiskestosta olisi kuitenkin johtanut monimutkaiseen sääntelyyn.

Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto katsoo, että omaehtoisen opiskelun tukemisen keskeyttämisessä jatkossa edellytettävän pätevän syyn selvittäminen lisää TE-toimistojen työmäärää. Työ- ja elinkeinoministeriö viittaa tältä osin hallituksen esitykseen (s. 62), jossa on kerrottu asiasta:

> *”Useat työ- ja elinkeinotoimistot esittivät lausunnoissaan, että omaehtoisen työttömyysetuudella tuetun opiskelun keskeyttämiseen liittyvä muutos lisäisi niiden työmäärää. Lausunnoissa ei kuitenkaan ole otettu huomioon nykyisin työ- ja elinkeinohallinnolle aiheutuvaa kokonaistyömäärää. Osa omaehtoisen opiskelun tukemisen keskeyttämistä koskevista työvoimapoliittisista lausunnoista on työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskuksen antamia. Tämä työ voi muutoksen jälkeen siirtyä työ- ja elinkeinotoimistojen tehtäväksi. Tältä osin kyse ei kuitenkaan ole työmäärän lisääntymisestä, kun työ- ja elinkeinohallintoa arvioidaan kokonaisuutena. Työ- ja elinkeinotoimistojen työ lisääntyy vain siltä osin, kun lausunnon antaminen edellyttäisi jatkossa keskeyttämisen syyhyn liittyvää harkintaa. Toisaalta on otettava huomioon, että esitykseen sisältyy myös ehdotus työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskuksen nykyistä laajemmasta oikeudesta antaa työvoimapoliittisia lausuntoja, mikä vähentää työ- ja elinkeinotoimistojen työtä.”*

Säännöksiä, jotka koskevat tutkintoon johtavien yliopisto-opintojen tukemiseen liittyvää harkintaa, selkeytettäisiin. Muutos ei vaikuttaisi opintojen tukemisen edellytyksiin. Akava ry kuitenkin esittää, että julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 6 luvun 3 §:ään esitetty muutos tulisi hylätä. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 6 luvun 3 §:n 2 ja 3 momentissa säädetään nykyisin näin:

> 2 mom: (osa 3) *Ellei erityisestä syystä muuta johdu,* (osa 1) *tässä luvussa säädettyä sovelletaan alemman tai ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamiseen yliopistossa* (osa 2) *vain, jos kyse on työnhakijan aiemmin harjoittamista opinnoista, joiden todisteellisesta keskeytymisestä on vähintään yksi vuosi.*
>
> 3 mom: *Tässä luvussa säädettyä sovelletaan työnhakijan aiemmin harjoittamiin opintoihin vain, jos opintojen todisteellisesta keskeytymisestä on vähintään yksi vuosi. Rajoitus ei koske työsuhteen aikana aloitettuja tai työvoimakoulutuksena harjoitettuja opintoja.*

Nykyistä 2 momenttia sovelletaan yliopistossa suoritettavan korkeakoulututkinnon suorittamiseen (edellä merkitty ”osa 1”). Edellytyksenä tällaisten opintojen tukemiselle on, että opinnot ovat olleet keskeytyneenä vähintään vuoden (”osa 2”). Keskeytyneenä olemista koskevasta vaatimuksesta voidaan poiketa erityisestä syystä (”osa 3”).

Nykyistä 3 momenttia puolestaan sovelletaan kaikkiin tuettaviin opintoihin, myös 2 momentissa tarkoitettuihin yliopisto-opintoihin. Yliopistossa suoritettavan tutkinnon opiskelemisen tukeminen edellyttää siten, että sekä 2 että 3 momentissa säädetyt edellytykset täyttyvät.

Koska yliopisto-opintoja koskeva sääntely on vaikeaselkoinen, 2 momentti ehdotetaan kumottavaksi. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan 2 momentin kumoaminen ei voi johtaa opiskelun tukemisen edellytysten tiukentumiseen.

Akava ry esittää nykyisen 3 momentin muuttamista siten, että momentissa säädetyistä edellytyksistä voitaisiin poiketa, jos siihen on erityistä syytä. Muutos merkitsisi käytännössä perustavan laatuista opiskelun tukemisen edellytysten muuttamista. Tällä hetkellä aiemmin harjoitettujen opintojen tukeminen ilman, että opinnot ovat olleet keskeytyneenä vähintään vuoden, on rajattu vain säännöksessä mainittuihin tilanteisiin. Lisäksi hallituksen esitys sisältää esityksen työnantajan maksaman taloudellisen etuuden vaikutuksesta. Akava ry:n esityksen mukaan ko. rajoitukset olisivat jatkossa harkinnanvaraisia. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan tällaisia esityksiä ei tulisi tehdä ilman huolellista valmistelua. Hallitus on päättänyt, että työttömyyden aikaisen omaehtoisen opiskelun kehittämistä selvitetään yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa hallituksen puoliväliriiheen mennessä.

Kansaneläkelaitoksen tietojenanto-oikeus

Kansaneläkelaitoksen oikeutta antaa tietoja työmarkkinatuen saajista kunnille laajennettaisiin. Kansaneläkelaitos on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että lakiesityksessä tulisi tarkentaa annettavien yksilöintitietojen laajuutta. Kansaneläkelaitoksen näkemyksen mukaan työmarkkinatuen saajan yhteystietojen antaminen

kunnalle nopeuttaisi todennäköisesti asiakkaan palvelutarpeen selvittämistä. Lisäksi Kansaneläkelaitos esittää säännöksen tarkentamista siten, että tietojen luovuttaminen koskisi sellaista henkilöä, joka saa työmarkkinatukea ja jonka 200 päivän työmarkkinatukiaika on täyttynyt 1.1.2017 tai sen jälkeen taikka sellaista työmarkkinatukea saavaa henkilöä, jonka työmarkkinatukioikeus on alkanut työttömyyspäivärahan enimmäisajan alkamisen johdosta 1.1.2017 tai sen jälkeen. Kansaneläkelaitoksen mukaan edellä mainittu tarkoittaisi käytännössä sitä, että tietojen luovuttamisen ulkopuolelle rajautuisivat ne henkilöt, jotka eivät ole työmarkkinatuen saajia 1.1.2017 tai sen jälkeen.

Kansaneläkelaitoksen tietojenanto-oikeutta koskeva säännös kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan. Sosiaali- ja terveysministeriöstä saadun tiedon mukaan Kansaneläkelaitoksen esittämiä muutoksia ei pidetä välttämättöminä. Työmarkkinatuen saajaa koskevien yksilöintitietojen voidaan katsoa sisältävän myös yhteystiedot. Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan säännöstä sovellettaisiin joka tapauksessa niihin henkilöihin, jotka täyttävät ehdot lain voimaan tultua.

Lyhytkestoinen työ yrittäjänä

Työnhakijalla ei nykyisin ole oikeutta työttömyysetuuteen toimeksiantosuhteessa tehdyn työn ajalta riippumatta työn kestosta, jos työ- ja elinkeinotoimisto pitää työllistymistä päätoimisena.[2] Esitetyn muutoksen jälkeen työnhakijalla olisi oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen, jos hänen päätoiminen työllistymisensä yritystoiminnassa kestää enintään kaksi viikkoa.

Koska yritystoiminnassa sivutoimisesti työllistyvällä on oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen jo nykyisin, muutos tarkoittaisi käytännössä sitä, että yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuutta ei enää selvitettäisi lyhytkestoisten yrittäjänä tehtävien työjaksojen osalta. Kansaneläkelaitoksen lausunnossaan esittämä näkemys, jonka mukaan työttömyysetuuden maksajat joutuisivat jatkossa selvittämään yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuutta, ei pidä paikkaansa.

Akava ry kertoo olevansa huolestunut siitä, että muutos voi johtaa toimeksiantosuhteiden pätkimiseen ja monimutkaistaa työttömyysturvajärjestelmää. Viimeksi mainittua näkemystä Akava ry ei perustele, eikä siihen sen vuoksi voida ottaa kantaa.

Toimeksiantosuhteiden pätkiminen liittyy Akava ry:n huoleen siitä, että muutos voi sekoittaa vakiintuneen toimintatavan esimerkiksi oy-/ay-/ky- muodoissa. Työ- ja elinkeinoministeriö ei yhdy Akava ry:n huoleen. Yritystoiminnan kestoa arvioidaan nykyisin voimassa olevien toiminnan aloittamista ja lopettamista koskevien säännösten perusteella. Säännökset mahdollistavat muun muassa väärinkäytöksiin puuttumisen siten, että yritystoimintaa ei työttömyysturvajärjestelmässä katsota lopetetuksi muodollisten lopettamiseen liittyvien edellytysten täyttymisestä huolimatta, jos toimintaa tosiasiallisesti jatketaan. Esitetty muutos ei vaikuta myöskään siihen, millä edellytyksillä yritystoimintaa pidetään sivutoimisena.

[2] Henkilön katsotaan työllistyvän yrittäjänä tai sitä vastaavalla tavalla omassa työssään päätoimisesti, jos toiminnan vaatima työmäärä on niin suuri, että se on esteenä kokoaikatyön vastaanottamiselle.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK katsoo, että työttömyysetuutta tulisi maksaa esitetyllä tavalla vain yhdeltä sovittelujaksolta vuodessa. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan tällainen rajaus tekisi esitetyn muutoksen käytännössä merkityksettömäksi.

Ns. selviytymissopimus ja ansiopäivärahan määrä

Työmarkkinoiden keskusjärjestöt ovat esittäneet kilpailukykysopimusta koskevassa neuvottelutuloksessaan 29.2.2016, että ”Työttömyys- ja palkkaturvan osalta tehdään tarvittavat lakimuutokset, jotta työntekijän työttömyysturvan ja palkkaturvan taso määräytyy mahdollista selviytymissopimusta edeltävän tason mukaan.”

Tässä hallituksen esityksessä esitetään, että työttömyysturvan osalta edellä mainittu neuvottelutulos toteutettaisiin lisäämällä työttömyysturvalain 6 luvun 4 §:ään maininta ”… jonka palkkaa on alennettu määräaikaisesti ja palkan alentaminen perustuu työsopimuslain 7 luvun 3 §:n mukaisiin irtisanomisperusteisiin tai työpaikalla tuotannollisista tai taloudellisista syistä tehtyyn henkilöstöä koskevaan kirjalliseen sopimukseen”. Käytännössä lisäys tarkoittaa sitä, että ko. tilanteissa ansiopäivärahan määrä laskettaisiin palkan alentamista edeltävän palkkatason mukaan.

Esitetty muutos on tältä osin valmisteltu kolmikantaisesti sosiaali- ja terveysministeriön johdolla. Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan esitetyllä muutoksella toteutettaisiin kilpailukykysopimusta koskevassa neuvottelutuloksessa sovittu tavoite. Työ- ja elinkeinoministeriö yhtyy sosiaali- ja terveysministeriön näkemykseen.

Työpaikalla taloudellisista tai tuotannollisista syistä tehdyt palkan alentamiseen liittyvät sopimukset koskevat järjestäytyneitä työnantajia ja työntekijöitä. Jotta myös järjestäytymättömillä työpaikoilla työskentelevät työntekijät olisivat työsuhteen päättyessä samassa asemassa, työttömyysturvalain 6 luvun 4 §:ään on välttämätöntä lisätä maininta myös työnantajan yksipuolisesti työsopimuslain 7 luvun 3 §:n perusteella päättämästä palkkojen alentamisesta.