Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Perustuslakivaliokunnalle

1.6.2018

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta (HE 59/2018 vp)

Asiantuntijakuuleminen 1.6.2018; työ- ja elinkeinoministeriön lausunto

Työttömien mahdollisuus opiskella työttömyysetuutta menettämättä

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen työttömyysturvalain (1290/2002) muuttamisesta (HE 59/2018 vp). Muutoksen tavoitteena on tukea ja sujuvoittaa työttömien mahdollisuuksia parantaa opiskelemalla työllistymisen ja yritystoiminnan aloittamisen edellytyksiä.

Työnhakijalla ei nykyisin lähtökohtaisesti ole oikeutta työttömyysetuuteen päätoimisten opintojen ajalta. Päätoimista omaehtoista opiskelua voidaan kuitenkin tukea työttömyysetuudella, jos työnhakijalla on työ- ja elinkeinotoimiston tapauskohtaisesti toteama koulutustarve ja eräät muut edellytykset täyttyvät.

Työttömyysturvalakia muutettaisiin siten, että 25 vuotta täyttäneillä työttömillä olisi mahdollisuus opiskella enintään kuusi kuukautta kestäviä opintoja työttömyysetuutta menettämättä. Keskeinen ero nykyiseen mahdollisuuteen opiskella työttömyysetuudella tuettuna on se, että työ- ja elinkeinotoimisto ei tekisi arviota siitä, onko työnhakijalla koulutustarvetta vai ei.

Tavoitteena on, että työtön uskaltaisi aloittaa työllistymistään tukevat opinnot pelkäämättä työttömyysetuuden menettämistä. Enintään kuusi kuukautta kestävistä opinnoista tulisi jatkossakin ilmoittaa työ- ja elinkeinotoimistolle, mutta toimisto ei tekisi arviota opintojen pää- ja sivutoimisuudesta.

Työttömyysturvajärjestelmän tarkoituksena on tukea työttömien pääsemistä takaisin työhön. Tämän vuoksi opintojen tulisi olla sellaisia, että ne antavat ammatillisia valmiuksia tai tukevat yritystoimintaa. Tätä edellytystä on tarkoitus tulkita laajasti.

Myös kuuden kuukauden enimmäiskesto on yhteydessä työttömyysturvajärjestelmän tarkoitukseen. Ratkaisevaa olisi nimenomaan opintojen kesto. Se ei olisi mahdollista, että pitkäkestoiset opinnot aloitetaan työttömyysetuudella ja opintoja jatkettaisiin myöhemmin opintotuella. Kesken jääneiden opintojen suorittaminen loppuun olisi mahdollista työttömyysetuutta menettämättä, jos opintojen keskeytymisestä on kulunut vähintään vuosi.

Käytännössä opinnot voisivat olla esimerkiksi erilaisia täydennyskoulutusjaksoja. Ylipäätään kyse on työnhakijan omaehtoisista opinnoista, eikä työ- ja elinkeinohallinto osallistu esimerkiksi opiskelupaikkojen hankintaan tai opiskelijavalintaan.

Opiskelu esityksessä mahdollistettavalla tavalla ei vapauttaisi työnhakijaa velvollisuudesta hakea tarjottua työtä ja osallistua julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä. Toisaalta nykyinen työ- ja elinkeinotoimiston harkintaan perustuva mahdollisuus opiskella työttömyysetuudella tuettuna säilyisi ennallaan. Tämän nykyisen tukimahdollisuuden aikana ei edellytetä esimerkiksi tarjotun työn hakemista ja vastaanottamista.

Työttömyysturvan ns. aktiivimalli

Opinnot osoittaisivat jatkossa työttömyysturvan ns. aktiivimallissa edellytettyä aktiivisuutta kolmella tavalla:

1) Edellä kuvatun muutoksen soveltamisalaan kuuluvat enintään kuusi kuukautta kestävät opinnot osoittaisivat aktiivimallissa edellytettyä aktiivisuutta. Käytännössä työttömyysetuuden määrää ei alennettaisi, jos työnhakija on opiskellut ”uuden mallin” mukaisia opintoja aktiivimallin tarkastelujakson aikana vähintään viisi päivää.

2) Koska aktiivisuuden osoittamisen osalta ei ole perusteita rajata muutosta koskemaan 25 vuotta täyttäneitä, työttömyysturvalakia muutettaisiin samalla siten, että kaikki työnhakijan sivutoimiset opinnot osoittaisivat aktiivisuutta enintään kuuden kuukauden ajalta. Tämä koskisi kaikkia työnhakijoita heidän iästään riippumatta. Käytännössä työttömyysetuuden määrää ei alennettaisi, jos työnhakija on opiskellut sivutoimisesti aktiivimallin tarkastelujakson aikana vähintään viisi päivää.

3) Myös työnhakijan päätoimiset opinnot vaikuttaisivat tietyin edellytyksin niin, ettei työttömyysetuuden määrää alennettaisi aktiivimallissa tarkoitetulla tavalla. Tämäkin koskisi kaikkia työnhakijoita heidän iästään riippumatta.

Aktiivimallin 65 päivän tarkastelujakso perustuu päiviin, joilta on maksettu työttömyysetuutta. Koska muiden kuin esityksessä tarkoitettujen ”uuden mallin” mukaisten päätoimisten opintojen ajalta ei makseta työttömyysetuutta, päätoimiset opinnot eivät voi osoittaa työnhakijan aktiivisuutta samalla tavalla kuin sivutoimiset opinnot.

Päätoimiset opinnot huomioitaisiin siten, että vähintään viisi päivää kestäneiden opintojen jälkeen aktiivimallin tarkastelujakso alkaisi alusta eikä etuuden määrää alennettaisi.

Ikärajasta perusoikeuksien kannalta

Työttömyysetuus ei ole ensisijainen päätoimisen opiskelun aikaisen toimeentulon turvaamiseen tarkoitettu etuus, vaan tätä varten on opintotuki ja aikuiskoulutustuki. Esitetty muutos tarkoittaisi sitä, että tiettyjen lähinnä opintojen kestoon liittyvien edellytysten täyttyessä 25 vuotta täyttäneellä työnhakijalla olisi oikeus työttömyysetuuteen, kun muutoin lähtökohtana on se, ettei työttömyysetuutta voida maksaa päätoimisen opiskelun ajalta. Jos opintolainan nostamisen mahdollisuutta ei oteta huomioon, työttömyysetuus on yleensä määrältään opintotukea korkeampi.

Ehdotettu ikäraja merkitsee sitä, että alle 25-vuotiaille työnhakijoille ei maksettaisi etuutta samanlaisin edellytyksin kuin 25 vuotta täyttäneille työnhakijoille. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää ikärajaa mahdollisena seuraavilla perusteilla:

1) Perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta ikäraja vastaa nykyistä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 6 luvussa tar-

koitettuun työnhakijan omaehtoisen opiskelun tukemiseen liittyvää ikärajaa. Omaehtoisen opiskelun tukemista koskeva lainsäädäntö on syntynyt perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.

2) Ehdotuksella ei heikennettäisi nykyiseen verrattuna alle 25-vuotiaiden oikeutta saada työttömyysetuutta. Lisäksi kaikkien työnhakijoiden olisi edelleen työttömyysetuutta menettämättä mahdollista opiskella sivutoimisia opintoja hakijan iästä riippumatta.

3) Muutoksen tavoitteena on parantaa työttömien mahdollisuuksia opiskella lyhytkestoisia opintoja. Tosiasiallinen muutos työttömyysetuuden saamisen edellytyksissä liittyy päätoimisiin lyhyehköihin opintoihin. Käytännössä tämä tarkoittaa täydennyskoulutuksen luonteisia opintoja, joiden tarve on ajankohtainen yleensä vasta tutkintoon johtavien opintojen suorittamisen jälkeen.

4) Esitykseen sisältyy rajauksia, joiden tarkoituksena on estää työttömyysetuuden muodostuminen opintotukea korvaavaksi opintojen aikaisen toimeentulon ensisijaiseksi tukimuodoksi. Rajoitukset koskevat opintojen kokonaiskestoa sekä sitä, että työttömyysturvalain uutta 2 luvun 10 a §:ää sovellettaisiin työnhakijan aiemmin harjoittamiin opintoihin lähtökohtaisesti vain, jos opinnot ovat olleet keskeytyneenä vähintään vuoden.

Opintojen suorittamistavat ovat viime vuosina muuttuneet joustavammiksi. Tarkoituksenmukaisin keino rajata tutkintojen suorittaminen esitetyn säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle on säätää soveltamisalaa koskevasta ikärajasta. Pelkästään edellä mainituilla muilla rajoituksilla osatutkintoja ja muita vastaavia kokonaisuuksia ei voida rajata soveltamisalan ulkopuolelle.

Lisäksi on otettava huomioon, että jo työelämään kiinnittyneillä aikuisilla voi olla perusteltu tarve suorittaa esimerkiksi tutkinnon osia ammattitaidon ylläpitämiseksi, vaikka henkilö ei olisi suorittanut aiempaa tutkintoa. Tätä mahdollisuutta ei ole tarkoituksenmukaista rajoittaa esimerkiksi siten, että ikärajan sijasta ”uutta mallia” sovellettaisiin vain ammatillisia valmiuksia antavan tutkinnon suorittaneisiin.

Aktiivimallista perusoikeuksien kannalta

Opintojen lukeminen aktiivimallissa tarkoitetuksi aktiivisuudeksi parantaisi työnhakijoiden mahdollisuuksia välttää etuuden tason alentaminen. Tältä osin esitykseen ei liity ikärajaa.

Perustuslakivaliokunta on aktiivimallia koskevaa hallituksen esitystä (HE 124/2017 vp) käsitellessään katsonut, että työnhakijan tulisi mahdollisesti työssäolon ja työttömyysturvalaissa määriteltyihin työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisen lisäksi voida osoittaa aktiivisuuttaan myös sellaisella muulla tavalla, joka osoittaa hänen pyrkineen aktiivisesti työllistymään tai hakeutumaan työllistymistä edistävään palveluun tarkastelujakson aikana. Esitetty muutos vastaisi tältä osin perustuslakivaliokunnan näkemystä.

Laati vanhempi hallitussihteeri Timo Meling