

EHDOTUS VALTIONEUVOSTON ASETUKSEKSI ELINKEINO-, LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖ- KESKUKSISTA ANNETUN VALTIONEUVOSTON ASETUKSEN 16 A §:N MUUTTAMISESTA

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen (1373/2018) 16 a §:ään lisättäisiin uusi 4 momentti, jossa säädettäisiin opiskelua koskevien työvoimapoliittisten lausuntojen antamisesta.

Keskitetysti työttömyysturvatehtäviä hoitavan Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston lisäksi kukin työ- ja elinkeinotoimisto voisi antaa omalla toimialueellaan työvoimapoliittisen lausunnon työttömyysturvalain (1290/2002) 2 luvun 10 §:n 2 momentin 1–4 ja 6 kohdassa tarkoitetusta opiskelusta, jos työnhakijalla ei ole opiskeluaikaista työssäoloa tai yritystoimintaa.

Lisäksi kukin työ- ja elinkeinotoimisto voisi antaa omalla toimialueellaan työvoimapoliittisen lausunnon sellaisista työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:n 2 momentin 5 ja 7 kohdassa tarkoitetuista opinnoista, joiden laajuus on kokonaisuudessaan vähemmän kuin kyseisissä kohdissa säädetty opintojen päätoimisuutta osoittava laajuus.

Lisäksi työttömyysturvalakiin 2.5.2022 voimaantulleiden muutosten johdosta 16 a §:n 3 momentissa säädetty pykäläviittaus työttömyysturvalain 2 a luvun 14 §:n 2 ja 3 momenttiin korjattaisiin koskemaan työttömyysturvalain uutta vastaavaa pykälää.

1 Tausta

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 15 §:n 2 momentin nojalla työ- ja elinkeinotoimiston tehtävien hoitamisesta useamman kuin yhden työ- ja elinkeinotoimiston toimialueella voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella, kun tehtävät koskevat työttömyysturvalain 1 luvun 4 §:n 3 momentissa tarkoitetun työvoimapoliittisen lausunnon antamista työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä.

Työ- ja elinkeinotoimisto tai työllisyyden edistämisen kuntakokeiluun osallistuva kunta antaa työvoimapoliittisen lausunnon Kansaneläkelaitokselle tai työttömyyskassalle niistä työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä, joiden ratkaiseminen kuuluu työ- ja elinkeinotoimiston tai kokeilualan kunnan toimivaltaan. Lisäksi työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus voi tietyissä tilanteissa antaa työvoimapoliittisia lausuntoja.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen (1373/2018) 16 a §:ssä säädetään niistä työvoimapoliittisen lausunnon antamista koskevista tehtävistä, jotka Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto hoitaa kaikkien työ- ja elinkeinotoimistojen toimialueilla. Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto ratkaisee ja antaa työvoimapoliittisen lausunnon muun muassa työnhakijan opintojen pää- ja sivutoimisuudesta sekä päätoimisten opintojen päättymisestä.

Työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanossa on ilmennyt, ettei ole tarkoituksenmukaista, että työttömyysturvalain työnhakijoiden opintoihin liittyvät asiat käsitellään kaikissa tilanteissa keskitetysti Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistossa. Työnhakijan työttömyysturva-asioiden sujuvan käsittelemisen näkökulmasta olisi perusteltua, että kukin työ- ja elinkeinotoimisto voisi käsitellä työnhakijan opintoihin liittyvät asiat omalla toimialueellaan tilanteissa, joihin ei liity työvoimapoliittista harkintaa.

2 Nykytila ja ehdotus

Päätoimisella opiskelijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Rajoitus koskee myös päätoimisten opintojen lomajaksoja. Opintojen päätoimisuutta arvioidaan joko niiden tutkintotavoitteisuuden tai laajuuden perusteella. Työtön voi opiskella sivutoimisesti ilman, että opiskelu vaikuttaa oikeuteen saada työttömyysetuutta. Vähäiset harrastusluontoiset opinnot eivät vaikuta oikeuteen saada työttömyysetuutta.

Työttömyysturvalaissa säädetään tyhjentävästi niistä opinnoista, joita pidetään päätoimisina. Päätoimisina pidetään opintoja, joiden tavoitteena on ammattikorkeakoulututkinnon, ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon taikka yliopistossa suoritettavan alemman tai ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaminen sekä ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) mukaisia opintoja, joiden tavoitteena on ammatillisen perustutkinnon tai tutkinnon osan tai työhön ja itsenäiseen elämään valmentavan koulutuksen suorittaminen.

Lisäksi päätoimisina opintoina pidetään opintoja, joiden tavoitteena on tutkintokoulutukseen valmistavasta koulutuksesta annetussa laissa (1215/2020) tarkoitetun koulutuksen suorittaminen sekä lukio-opintoja, joiden oppimäärän mukainen laajuus on yhteensä vähintään 150 opintopistettä. Sisäoppilaitoksessa järjestetyt lukio-opinnot katsotaan kuitenkin aina päätoimisiksi. Päätoimisia ovat myös perusopetuslain (628/1998) 46 §:ssä tarkoitetun aikuisten perusopetuksen opintoja, joiden laajuus on vähintään 22 kurssia lukuvuodessa.

Opintojen laajuuden perusteella päätoimisina pidetään ammatillisia valmiuksia antavia opintoja, joiden opintosuunnitelman mukainen laajuus on keskimäärin vähintään viisi opintopistettä, kolme opintoviikkoa tai 4,5 osaamispistettä opiskelukuukautta kohti sekä muita opintoja, joiden opetusohjelman mukainen laajuus on keskimäärin vähintään 25 viikkotuntia.

Työnhakijaa ei pidetä päätoimisena opiskelijana, jos opiskeluaikaisen vakiintuneen työssäolon tai yritystoiminnan harjoittamisen perusteella voidaan katsoa, ettei opiskelu ole esteenä kokoaikaisen työn vastaanottamiselle. Työttömyysturvalaissa ei säädetä tyhjentävästi siitä, mitä vakiintuneella työssäololla tarkoitetaan. Opiskeluaikaisen työssäolon keston osalta soveltamiskäytännössä on pidetty riittävänä ainakin työtä, joka täyttää palkansaajan työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että opiskeluaikaista työssäoloa on vähintään noin kuusi kuukautta.

Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto antaa kaikkien työ- ja elinkeinotoimistojen sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevien kokeilun alueen kuntien toimialueilla työvoimapoliittiset lausunnot työnhakijan opiskelusta ja päätoimisen opiskelun päättymisestä. Kukin työ- ja elinkeinotoimisto ja kokeilun alueen kunta toimialueellaan antaa kuitenkin työvoimapoliittisen lausunnon asiakkaanaan olevan työnhakijan työttömyysturvalain 2 luvun 10 a §:ssä tarkoitetuista lyhytkestoisista opinnoista.

Opintojen pää- ja sivutoimisuuteen liittyvää harkintaa on ainoastaan sen osalta, onko työnhakijalla riittävästi opiskeluaikaista työhistoriaa tai yritystoiminnan harjoittamista, jotta hän voi osoittaa kykenevänsä opiskelemaan työn ohella ja päätoimisena pidettävät opinnot voidaan tämän perusteella katsoa sivutoimisiksi.

Siltä osin, kun kyseessä on työnhakijan opintojen päätoimisuuden arvioiminen opintojen laajuuden perusteella tai päätoimisten opintojen sivutoimisuuden arvioiminen työhistorian tai yritystoiminnan harjoittamisen perusteella, on ratkaisu- ja soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi sekä kaksinkertaisen käsittelyn estämiseksi perusteltua, että työvoimapoliittisten lausuntojen antaminen olisi näissä tilanteissa nykyistä vastaavasti edelleen keskitetty Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistolle.

Työnhakijan työttömyysturva-asian käsittelyn sujuvuuden ja viivytyksettömyyden näkökulmasta olisi perusteltua, että kukin työ- ja elinkeinotoimisto voisi omalla toimialueellaan antaa työvoimapoliittisen lausunnon työnhakijan päätoimisista opinnoista tilanteissa, joihin ei liity harkintaa, eikä toimivalta kyseisissä asioissa olisi valtakunnallisesti keskitetty yksinomaan Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistolle. Työttömyysturvalaissa päätoimisena pidettävät opinnot on määritelty tyhjentävästi, eikä opintojen päätoimisuuden arvioimiseen tältä osin liity harkintaa, jos työnhakijalla ei ole opiskeluaikaista työhistoriaa tai yritystoimintaa.

Työ- ja elinkeinotoimistojen osalta kyse olisi mahdollisuudesta antaa työvoimapoliittinen lausunto kyseisissä tilanteissa. Velvollisuus työvoimapoliittisen lausunnon antamiseen kyseisissä tilanteissa

olisi viime kädessä Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistolla. Viranomaisten toimivallan järjestäminen asetuksessa ehdotetulla tavalla vastaisi sitä, miten toimivallanjako on lakiteknisesti järjestetty eri toimijoiden kesken työttömyysturvalain 11 luvun 4 §:n 1 ja 2 momentissa eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanoton perusteella (PeVL 2/2012 vp ja StVM 1/2012 vp).

Edellä kerrotun perusteella esitetään, että tilanteissa, joissa työnhakijalla ei ole opiskeluaikaista työhistoriaa tai yritystoimintaa, kukin työ- ja elinkeinotoimisto voisi antaa omalla toimialueellaan työvoimapolitiittisen lausunnon työnhakijan:

- opinnoista, joiden tavoitteena on ammattikorkeakoulututkinnon, ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon taikka yliopistossa suoritettavan alemman tai ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaminen;
- opinnoista, joista on säädetty ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa, ja joiden tavoitteena on ammatillisen perustutkinnon tai tutkinnon osan tai työhön ja itsenäiseen elämään valmentavan koulutuksen suorittaminen;
- lukio-opinnoista, joiden oppimäärän mukainen laajuus on yhteensä vähintään 150 opintopistettä sekä sisäoppilaitoksesta järjestetyistä lukio-opinnoista;
- opinnoista, joiden tavoitteena on tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitetun koulutuksen suorittaminen sekä
- perusopetuslain 46 §:ssä tarkoitetuista aikuisten perusopetuksen opinnoista, joiden laajuus on vähintään 22 kurssia lukuvuodessa.

Lisäksi kukin työ- ja elinkeinotoimisto voisi antaa toimialueellaan työvoimapolitiittisen lausunnon työnhakijan ammatillisia valmiuksia antavista opinnoista, joiden opintosuunnitelman mukainen laajuus on kokonaisuudessaan alle viisi opintopistettä, kolme opintoviikkoa tai 4,5 osaamispistettä sekä muista opinnoista, joiden opetusohjelman mukainen laajuus on kokonaisuudessaan alle 25 viikkotuntia.

Ehdotuksessa esitetään lisäksi, että 16 a §:n 3 momentissa säädetty pykäläviittaus työttömyysturvalain 2 a luvun 14 §:n 2 ja 3 momenttiin korjattaisiin koskemaan työttömyysturvalain 2 a luvun 10 §:n 2 ja 3 momenttia. Kyseessä olisi tekninen muutos. Työttömyysturvalakiin 2.5.2022 voimaan tulevien eräitä työttömyysetuuden saamisen edellytyksiä koskevien muutosten johdosta työssöolovelvoitteen jälkeisestä etuus oikeuden palautumisesta säädetään jatkossa työttömyysturvalain 2 a luvun 10 §:n 2 ja 3 momentissa aiemman 2 a luvun 14 §:n 2 ja 3 momentin sijasta.

Asetusehdotus ei koske työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevia kuntia. Kuntien toimivallasta säädetään työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain (1269/2020) 12 a §:ssä, johon liittyvät tätä asetusehdotusta vastaavat muutokset eduskunta on hyväksynyt (HE 61/2022 vp – EV 72/2022 vp). Asetukseen ehdotetut muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti edellä mainittujen lainsäädäntömuutosten kanssa. Kokonaisuutena tämä tarkoittaisi sitä, että toimivalta työnhakijoiden opintoja koskevien työvoimapolitiittisten lausuntojen antamiseen olisi yhdenmukainen sekä työ- ja elinkeinotoimistoissa että kokeilualueiden kunnissa.

3 Ehdotuksen vaikutukset

Ehdotus ei vaikuttaisi julkisen talouden menoja lisäävästi tai vähentävästi.

Eri henkilöitä koskevia työvoimapolitiittisia lausuntoja päätoimisista opinnoista on annettu vuonna 2019 arviolta noin 26 000, vuonna 2020 arviolta noin 34 000 ja vuonna 2021 arviolta noin 31 000. Lausunnoista suurin osa on annettu Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistossa, jossa lausuntoja on annettu vuonna 2019 arviolta noin 12 000, vuonna 2020 arviolta noin 16 000 ja vuonna 2021 arviolta noin 20 000 lausuntoa. Myös Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimistossa, Pohjois-Pohjanmaan työ- ja elinkeinotoimistossa sekä Varsinais-Suomen työ- ja elinkeinotoimistossa lausuntoja on annettu vuosittain määrällisesti enemmän verrattuna muihin työ- ja elinkeinotoimistoihin.

Tiedossa ei ole, mitä opintotyyppejä päätoimisista opinnoista annetut työvoimapolitiittiset lausunnot koskevat. Tiedot antavat kuitenkin suuntaa-antavan arvion päätoimisten opintojen perusteella annettujen eri henkilöitä koskevien työvoimapolitiittisten lausuntojen kokonaismäärästä.

Mahdollisuus työvoimapolitiittisten lausuntojen antamiseen kussakin työ- ja elinkeinotoimistossa toimialueellaan lisäksi näissä työ- ja elinkeinotoimistoissa työvoimapolitiittisten lausuntojen antamisesta aiheutuvaa työmäärää verrattuna siihen, että kyseiset asiat käsiteltäisiin aina ja kaikissa tilanteissa keskitetysti Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistossa. Vastaavasti työvoimapolitiittisten lausuntojen antamiseen liittyvän toimivallan jakautuminen Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston lisäksi kullekin työ- ja elinkeinotoimistolle vähentäisi keskitettäviä tehtäviä hoitavan Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston työvoimapolitiittisten lausuntojen antamiseen liittyvää työmäärää.

Koska Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistoon valtakunnallisesti keskitettyjen asioiden käsittely on muita työttömyysturva-asioita vaativampaa ja sen vuoksi hitaampaa, myös selvien päätoimisia opintoja koskevien asioiden käsittelyajat voivat nykytilanteessa olla pidempiä. Lähtökohtaisesti työvoimapolitiittisen lausunnon antaminen työnhakijan päätoimisia opintoja koskevassa asiassa on kuitenkin selvästi rutiiniluonteisia.

Ehdotus ei vaikuttaisi työnhakijoiden oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Työvoimapolitiittisiin lausuntoihin liittyvän toimivallan jakautuminen Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston lisäksi kullekin työ- ja elinkeinotoimistolle nopeuttaisi ja sujuvoittaisi työnhakijan työttömyysetuusoikeuden selvittämistä sekä tukisi työttömyysturva-asian käsittelyn viivytyksettömyyttä.

4 Asian valmistelu

Asetusehdotus on valmisteltu virkatyönä työ- ja elinkeinoministeriössä.

Kirjallinen lausuntokierros järjestettiin ajalla 25.2.–22.3.2022. Lausuntoaika on tavanomaista lyhyempi, koska kyseessä on työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanijoiden aloitteen pohjalta valmisteltu muutosehdotus, jonka tarkoituksena on pikaisesti sujuvoittaa ja nopeuttaa työttömyysturva-asioiden käsittelyä työ- ja elinkeinotoimistoissa. Lisäksi kyse on ainoastaan organisatorisesta muutoksesta, joka ei vaikuta työnhakijoiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausuntoa Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskukselta, työ- ja elinkeinotoimistoilta, työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevilta kunnilta, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskukselta, Suomen Kuntaliitolta, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestöltä sekä Kansaneläkelaitokselta.

Lähes kaikki lausunnon antaneet tahot pitivät ehdotuksessa esitettyjä muutoksia lähtökohtaisesti kannatettavina. Lausunnonantajien keskeinen näkemys oli, että ehdotetut muutokset sujuvoittaisivat työttömyysturva-asioiden käsittelyä ja turvaisivat käsittelyn viivytyksettömyyttä. Osa lausunnon antaneista tahoista kiinnitti huomiota siirtyvien tehtävien resursointiin sekä riittävään perehdytykseen ja kouluttamiseen esityksessä ehdotettujen siirtyvien tehtävien hoitamiseksi.

Esityksessä ehdotetun työnhakijan opintoja koskevien työvoimapolitiittisten lausuntojen antamisessa ei ole kyseessä kyseisen tehtävän siirtämisestä kunkin työ- ja elinkeinotoimiston tehtäväksi toimialueellaan, vaan kunkin työ- ja elinkeinotoimiston mahdollisuudesta antaa työvoimapolitiittinen lausunto kyseisissä työnhakijan opintoja koskevissa tilanteissa silloin kun se on tapauskohtaisesti tarkoituksenmukaista. Tämä vastaa toimeenpanijoiden aiemmin antamaa palautetta työttömyysturvaprosessin järjestämisestä. Viime kädessä velvollisuus lausunnon antamiseen on Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistolla.

Lausuntokierroksen jälkeen esitystä täydennettiin 16 a §:n 3 momentin pykäläviittauksen korjauksen osalta. Kyseessä on tekninen muutos. Lisäksi esitystä täydennettiin lausuntokierroksen jälkeen siirtämäsäännöksen osalta.

Lausuntopyyntö ja saadut lausunnot ovat valtioneuvoston hankeikkunan julkisessa palvelussa osoitteessa <https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM027:00/2022> .

Asetusehdotus on tarkastettu oikeusministeriön laintarkastuksessa ruotsinkielistä siirtymäsäännöstä lukuun ottamatta.

5 Voimaantulo

Ehdotetaan, että asetus tulee voimaan 11.7.2022.

Siirtymäsäännöksessä säädettäisiin työvoimapolitiittisen lausunnon antamisesta 1.5.2022 asti voimassaollessa työttömyysturvalain 2 a luvun 14 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetusta etuuden palautumisesta. Kyseisissä tilanteissa työvoimapolitiittisen lausunnon antaisi kukin työ- ja elinkeinotoimisto toimialueellaan.