

EHDOTUS VALTIONEUVOSTON ASETUKSEKSI ELINKEINO-, LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖ- KESKUKSISTA ANNETUN VALTIONEUVOSTON ASETUKSEN MUUTTAMISESTA

1 Ehdotetun asetuksen tausta

Hallitus on antanut eduskunnalle hallituksen esityksen HE 65/2021 vp laiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain muuttamisesta. Eduskunta on hyväksynyt esitetyt muutokset (EV 65/2021 vp). Tasavallan presidentti on vahvistanut lain 4 päivänä kesäkuuta 2021. Laki (489/2021) tulee voimaan 1 päivänä lokakuuta 2021.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 15 §:n 2 momentin perusteella työ- ja elinkeinotoimiston tehtävien hoitamisesta useamman kuin yhden työ- ja elinkeinotoimiston toimialueella voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella, kun tehtävät koskevat työttömyysturvain (1290/2002) 1 luvun 4 §:n 3 momentissa tarkoitetun työvoimapolitiittisen lausunnon antamista työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain muuttamisesta annetun lain (489/2021) siirtymäsäännöksen perusteella valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää työ- ja elinkeinotoimistosta, joka on toimivaltainen hoitamaan asetuksen voimaan tullessa työ- ja elinkeinotoimistoissa viireillä olevat asiat, jotka koskevat asetuksessa tarkoitettuja työvoimapolitiittisia lausuntoja. Lisäksi valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää toimivaltaisesta työ- ja elinkeinotoimistosta, joka hoitaa keskitettäviä tehtäviä koskevia työvoimapolitiittisia lausuntoja koskevat muutoksenhausta johtuvat toimet.

2 Nykytila

2.1 Yleistä

Työ- ja elinkeinotoimisto ratkaisee toimialueellaan työnhakijan työttömyysturva-oikeutta koskevat edellytykset ja antaa niitä koskevan työvoimapolitiittisen lausunnon Kansaneläkelaitokselle tai työttömyyskassalle. Työvoimapolitiittinen lausunto annetaan työttömyysetuuden saamisen yleisistä työvoimapolitiittisista edellytyksistä, työvoimapolitiittisesti moitittavasta menettelystä ja eräistä työllistymistä edistävien palveluiden ajalta maksettavan etuuden edellytyksistä. Lisäksi työvoimapolitiittinen lausunto annetaan työttömyysetuudella tuettuun työnhakijan omaehtoiseen opiskeluun liittyvistä edellytyksistä.

Työllisyyden edistämisen kuntakokeiluun osallistuvat kunnat antavat asiakkailleen työvoimapolitiittiset lausunnot työllistymistä edistävien palveluiden ajalta maksettavaan työttömyysetuuteen liittyvistä työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä sekä omaehtoisen opiskelun tukemisesta työttömyysetuudella.

Työvoimapolitiittisia lausuntoja nuorten velvollisuudesta hakea opiskelupaikkaa työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä, työnhakijan opintojen, muusta kuin työsuhteesta tehdystä työstä, yritystoiminnan ja oman työn vaikutuksesta oikeuteen saada työttömyysetuutta sekä työvoimapolitiittisesti arvioituna moitittavan menettelyn vaikutuksesta oikeuteen saada työttömyysetuutta annetaan tyypillisesti muusta asiakaspalvelusta erillisissä työttömyysturvayksiköissä. Näiden lausuntojen antamiseen liittyy usein huomattavaa harkintaa koskien esimerkiksi työnhakijan menettelyn mahdollista moitittavuutta.

Työ- ja elinkeinoministeriön asetuksessa työvoimapolitiittisen lausunnon antamisesta ja lausuntoon merkittävistä tiedoista (1556/2016) säädetään, että työvoimapolitiittinen lausunto tulee antaa ilman ai-

heetonta viivytystä, kuitenkin 30 päivän kuluessa siitä, kun hakija on toimittanut lausunnon antamiseksi tarpeellisen selvityksen tai kun määräaika selvityksen antamiseen on päättynyt.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten tehtävänä on ohjata ja valvoa työ- ja elinkeinotoimistoja. Työ- ja elinkeinotoimistojen työttömyysturvakäsittelyn valvontatehtävästä vastaavat kaikki elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukset omilla toimialueillaan. Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus vastaa kaikkien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialueilla työ- ja elinkeinotoimistojen oikeudellisesta ohjauksesta työttömyysturvain toimeenpanossa. Työ- ja elinkeinoministeriö antaa ohjeet työ- ja elinkeinotoimistoille työ- ja elinkeinotoimiston tehtävistä työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanossa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on ratkaistu useita kanteluita, jotka ovat koskeneet työvoimapolitiittisen lausunnon antamisen viivästymistä. Useissa ratkaisussa on todettu, että työvoimapolitiittisen lausunnon antaminen oli kestänyt yli säädetyn määräajan. Työ- ja elinkeinotoimistot ovat vedonneet kantelujen johdosta antamissaan selvityksissä usein henkilöstövaihdoksiin ja muiden tehtävien aiheuttamiin ruuhkiin, mitä vakintuneen laillisuusvalvontakäytännön mukaan ei ole pidetty hyväksyttävänä syynä lakisääteisten enimmäiskäsittelyaikojen ylittämiseen. Ratkaisussa on korostettu, että työ- ja elinkeinotoimistojen tulee varautua ennakolta asioihin, jotka voivat vaikuttaa työttömyysetuus-asioiden käsittelyaikoihin sekä seurata aktiivisesti käsittelyaikoja ja reagoida ilmenneisiin viivästyksiin nopeasti.

Seuraavassa kerrotaan tarkemmin niistä työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä, jotka koskevat muuta kuin työsuhteessa tehtävää työtä, yritystoimintaa ja omaa työtä, opiskelua, nuorten velvollisuutta hakea opiskelupaikkaa sekä työttömyysturvaseuraamusten asettamista.

2.2 Työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittiset edellytykset

Muu kuin työsuhteessa tehty työ

Työnhakija voi tehdä palkatonta tavanomaista yleishyödyllistä vapaaehtoistyötä tai tavanomaista talokotyötä menettämättä oikeuttaan työttömyysetuuteen. Työttömyysturvain 2 luvun 4 §:n 1 momentin säännöksen soveltamiseen liittyy tavanomaisesti vain vähäistä harkintaa.

Työnhakijalla, joka palkatta työskentelee yrityksessä tai sellaisissa tehtävissä, jotka yleisesti tehdään työsuhteessa tai yritystoiminnassa, ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Työttömyysturvain 2 luvun 4 §:n 2 momentin soveltaminen voi edellyttää laajaa työvoimapolitiittista harkintaa.

Yritystoiminnan ja oman työn vaikutus oikeuteen saada työttömyysetuutta

Työttömyysturvajärjestelmässä yrittäjäksi katsotaan henkilö, joka on yrittäjän eläkelain (1272/2006) tai maatalousyrittäjän eläkelain (1272/2006) perusteella yrittäjä. Yrittäjänä pidetään myös henkilöä, joka täyttää tietyt omistukseen ja asemaan yrityksessä sekä yrityksessä työskentelemiseen liittyvät edellytykset.

Jos henkilö jää työttömäksi ja rekisteröityy työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimistossa, toimisto ratkaisee, onko työnhakijaa pidettävä yrittäjänä ja täytyvätkö työttömyysturvain 2 luvussa säädetty yritystoimintaa koskevat työttömyysetuuden saamisen edellytykset.

Sellaisen henkilön työtä, joka ei tee työtään ansiotarkoituksessa, arvioidaan työttömyysturvain omassa työssä työllistymistä koskevien säännösten perusteella. Tällaisia henkilöitä ovat esimerkiksi omaishoitajat.

Työllistyminen enintään kaksi viikkoa kestävässä yritystoiminnassa tai sitä vastaavalla tavalla omassa työssä, vaikka se olisi päätoimista, ei estä työttömyysetuuden saamista. Päätoimisesti yli kahden

viikon ajan yritystoiminnassa tai omassa työssä työllistyvällä henkilöllä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Työnhakijan yritystoimintaa tai omaa työtä pidetään päätoimisena, jos yritystoiminnan tai oman työn vaatima työ määrä on niin suuri, että se on esteenä koko-aikatyön vastaanottamiselle. Arviointi perustuu kokonaisharkintaan, jossa otetaan huomioon kaikki toiminnan työllistävyys- tai saatava näyttö.

Päätoimisesti yrittäjänä toimineella henkilöllä on oikeus työttömyysetuuteen, kun yritystoiminta on todisteellisesti lopetettu tai henkilön työskentely yrityksessä on päättynyt. Päätoimisesti omassa työssään työllistyneen henkilön katsotaan edelleen työllistyvän siinä siihen ajankohtaan asti, jona työnhakijan luotettavana pidettävän ilmoituksen perusteella tai muuten on ilmeistä, ettei toimintaa enää jatketa. Sivutoiminen yritystoiminta tai oma työ ei estä työttömyysetuuden saamista, mutta yritystoiminnan tulot otetaan huomioon työttömyysetuuden määrässä.

Jos työnhakija aloittaa yritystoiminnan tai työllistyy omassa työssä työttömänä ollessaan, työ- ja elinkeinotoimisto ei selvitä yritystoiminnan tai omassa työssä työllistymisen vaikutusta oikeuteen saada työttömyysetuutta eikä yritystoiminnan tai omassa työssä työllistymisen mahdollinen päätoimisuus ole esteenä työttömyysetuuden saamiselle yritystoiminnan tai omassa työssä työllistymisen ensimmäisen neljän kuukauden aikana. Uusi neljän kuukauden määräaika on mahdollinen vasta sen jälkeen, kun henkilö on neljän kuukauden määräajan alkamisen jälkeen täyttänyt työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon ja työttömyyspäivärahan enimmäisaika alkaa alusta.

Yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuuden sekä yritystoiminnan lopettamisen ja henkilön työskentelyn päättymisen edellytykset ratkaisee työ- ja elinkeinotoimisto. Pää- ja sivutoimisuuden selvittämistä ja eräissä tilanteissa toiminnan aloittamisajankohdan ja lopettamisen arviointia lukuun ottamatta edellytyksiin ei liity harkintaa.

Opiskelun vaikutus oikeuteen saada työttömyysetuutta

Päätoimisella opiskelijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Opintojen päätoimisuus ratkaistaan pääsääntöisesti opintojen tutkintotavoitteisuuden tai laajuuden perusteella. Näihin ja opintojen päättymiseen liittyviin työttömyysturvalaissa säädettyihin edellytyksiin ei lähtökohtaisesti liity työvoimapolitiittista harkintaa.

Työnhakija voi osoittaa mitkä tahansa opinnot sivutoimisiksi riittävällä opiskeluaikaisella vakiintuneella työssäololla tai yritystoiminnan harjoittamisella. Tällöin opiskelu ei ole esteenä koko-aikaisen työn vastaanottamiselle. Säännöksen soveltaminen edellyttää kokonaisharkinnan tekemistä. Harkinnassa arvioidaan työnhakijan työssäolon vakiintuneisuutta sekä työn päättymissyitä.

Työnhakijalla on oikeus työttömyysetuuteen opintojen estämättä, jos hän on täyttänyt 25 vuotta ja opinnot kestävät yhdenjaksoisesti tai jaksotettuna enintään kuusi kuukautta. Merkitystä ei ole sillä, ovatko opinnot pää- vai sivutoimisia. Lisäksi edellytyksenä on, että opinnot antavat ammatillisia valmiuksia tai tukevat yritystoimintaa. Mahdollisuuden enintään kuuden kuukauden päätoimiseen opiskeluun työttömyysetuutta menettämättä saa uudelleen sen jälkeen, kun henkilö on täyttänyt työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon ja työttömyyspäivärahan enimmäisaika on alkanut alusta.

Ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta vailla olevien nuorten velvollisuus hakea opiskelupaikkaa

Alle 25-vuotiaiden ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta vailla olevien nuorten tulee työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä hakea joka vuosi syksyllä alkavaa opiskelupaikkaa. Työ- ja elinkeinotoimisto seuraa opiskelupaikkojen hakemista muun asiakaspalvelun yhteydessä. Velvollisuudesta hakea opiskelupaikkaa voidaan sopia työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa.

nitelmassa työttömyysturvalaissa säädetystä pääsäännöstä poikkeavasti. Hakuvelvollisuus voidaan esimerkiksi poistaa kokonaan tai haettavien opiskelupaikkojen määrää vähentää.

Koulutusta vailla olevan nuoren rajoitus työttömyyden perusteella maksettavaan työttömyysetuuteen poistuu, jos hän on suorittanut tutkintoon johtavan, ammatillisia valmiuksia antavan koulutuksen. Oikeus työttömyysetuuteen palautuu myös, jos hän on vähintään 21 kalenteriviikon ajan ollut työssäoloelämään luettavassa työssä, osallistunut muuhun työllistymistä edistävään palveluun kuin työttömyysetuudella tuettuun omaehtoiseen opiskeluun tai kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitettuun omaehtoiseen opiskeluun, opiskellut omaehtoisesti työttömyysturvalaissa tarkoitettuja päätoimisia opintoja tai työllistynyt päätoimisesti yritystoiminnassa tai omassa työssä. Rajoitus poistuu myös, kun henkilö täyttää 25 vuotta.

2.3 Työvoimapolitiittisesti arvioituna moitittavana pidettävä menettely

Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmässä on periaatteena, että itse aiheutetusta työttömyydestä tai työttömyyden pitkittymisestä aiheutuu työttömyysetuuden menettäminen määräajaksi tai toistaiseksi. Seuraamusjärjestelmän tarkoituksena on ohjata työnhakijoita hakemaan aktiivisesti työtä ja osallistumaan työllistymisen edellytyksiä parantaviin palveluihin.

Työttömyysetuuden voi menettää määräajaksi työstä eroamisen ja erottamisen, työstä kieltäytymisen sekä työllistymissuunnitelmaan ja työllistymistä edistävään palveluihin liittyvien laiminlyöntien vuoksi. Korvauksettomat määräajat vaihtelevat 15 ja 90 päivän välillä. Mikä työnhakija toistuvasti menettelee moitittavasti, hän menettää oikeuden työttömyysetuuteen toistaiseksi.

Työnhakijan menettelyä ja työttömyysetuusoikeuden mahdollista menettämistä arvioitaessa selvitetään seikat, jotka johtivat työsuhteen päättymiseen, työstä kieltäytymiseen, työllistymissuunnitelmaan liittyvien toimien tekemättä jättämiseen sekä palvelun toteutumatta jäämiseen. Työnhakijan menettelyn arviointiin voi liittyä merkittävää työvoimapolitiittista harkintaa.

Oikeuden palautuminen työvoimapolitiittisesti moitittavan menettelyn jälkeen

Asetetun työssäoloelvoitteen jälkeen oikeus työttömyysetuuteen palautuu, kun henkilö on yhteensä vähintään 12 kalenteriviikkoa ollut työssäoloelämään luettavassa työssä, osallistunut muuhun työllistymistä edistävään palveluun kuin työttömyysetuudella tuettuun omaehtoiseen opiskeluun tai kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitettuun omaehtoiseen opiskeluun, opiskellut omaehtoisesti työttömyysturvalaissa tarkoitettuja päätoimisia opintoja tai työllistynyt päätoimisesti yritystoiminnassa tai omassa työssä. Oikeus työttömyysetuuteen palautuu myös, kun työssäoloelvoitteen asettamiseen johtaneesta menettelystä on kulunut vähintään viisi vuotta.

3 Tavoitteet

Ehdotuksen tavoitteena on turvata työttömyysturva-asioiden yhdenmukainen soveltamis- ja ratkaisukäytäntö sekä viivytyksetön käsittely keskittämällä työ- ja elinkeinotoimistojen työttömyysturvatehtävien toimeenpanoa.

4 Ehdotetun asetuksen sisältö

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annettuun asetukseen lisättäisiin uusi 16 a §. Pykälässä säädettäisiin niistä työvoimapolitiittisen lausunnon antamista koskevista tehtävistä, jotka Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto hoitaisi kaikkien työ- ja elinkeinotoimistojen toimialueilla.

Tehtävien keskittäminen Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistolle on perusteltua siksi, että sillä on kyky ja valmius johtaa suuren yksikön toimintaa. Lisäksi Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistolla on keskitettävien asioiden vahva osaaminen sekä toimivat vakiintuneet toimintaprosessit ja -käytännöt.

16 a §. Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston toimialue eräissä tehtävissä

Pykälän 1 momentin mukaan Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto antaisi työvoimapoliittisia lausuntoja kaikkien työ- ja elinkeinotoimistojen toimialueilla työvoimapoliittisista edellytyksistä, jotka koskevat muuta kuin työsuhteessa tehtyä työtä tavanomainen vapaaehtois- ja talkootyö pois lukien, yrittäjänä ja omassa työssä työllistymistä, opiskelua, nuorten velvollisuutta hakea opiskelupaikkaa työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä sekä työttömyysturvaseuraamusten asettamista.

Pykälän 2 momentin perusteella Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto voisi antaa kaikkien työ- ja elinkeinotoimistojen toimialueilla työvoimapoliittisen lausunnon myös muista kuin 1 momentissa tarkoitetuista työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä, kun se hoitaisi tässä pykälässä tarkoitettuja tehtäviä. Asiasta on tarpeen säätää sen vuoksi, että työnhakijan työttömyysturva-oikeutta koskevien selvitysten perusteella voi olla tarvetta antaa samanaikaisesti useampi työvoimapoliittinen lausunto muistakin kuin 1 momentissa mainituista etuuden saamisen edellytyksistä. Työnhakijan etuusoikeuden selvittäminen kokonaisuutena samalla kertaa edistäisi työttömyysturva-asian käsittelyn viivytyksettömyyttä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin täsmentävästi siitä, että kukin työ- ja elinkeinotoimisto antaisi omalla toimialueellaan työvoimapoliittisen lausunnon, kun työnhakija aloittaa yritystoiminnan tai omassa työssä työllistymisen työttömänä ollessaan. Jos työnhakija työttömänä ollessaan aloittaa yritystoiminnan tai työllistymisen omassa työssä, työ- ja elinkeinotoimisto ei selvitä yritystoiminnan tai omassa työssä työllistymisen vaikutusta oikeuteen saada työttömyysetuutta eikä yritystoiminnan tai omassa työssä työllistymisen mahdollinen päätoimisuus ole esteenä työttömyysetuuden saamiselle yritystoiminnan tai omassa työssä työllistymisen ensimmäisen neljän kuukauden aikana.

Lisäksi kukin työ- ja elinkeinotoimisto antaisi omalla toimialueellaan työvoimapoliittisen lausunnon lyhytkestoisista opinnoista. Työnhakijalla on oikeus työttömyysetuuteen opintojen estämättä, jos hän on täyttänyt 25 vuotta ja opinnot kestävät yhdenjaksoisesti tai jaksotettuna enintään kuusi kuukautta. Merkitystä ei ole sillä, ovatko opinnot pää- vai sivutoimisia. Lisäksi edellytyksenä on, että opinnot antavat ammatillisia valmiuksia tai tukevat yritystoimintaa.

Jokainen työ- ja elinkeinotoimisto antaisi edelleen toimialueellaan työvoimapoliittisia lausuntoja muista kuin Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvista työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä. Kaikki työ- ja elinkeinotoimistot antaisivat toimialueillaan edelleen työvoimapoliittisia lausuntoja esimerkiksi työnhaun voimassaoloon, kokoaikatyön hakemiseen ja työllistymistä edistävien palveluiden ajalta maksettavaan työttömyysetuuteen liittyvistä työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä.

Voimaantulo

Asetus tulisi voimaan 1.10.2021.

Asetuksen siirtymäsäännöksen perusteella Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto hoitaisi ne asetuksen voimaan tullessa työ- ja elinkeinotoimistoissa vireillä olevat asiat, jotka koskevat ehdotetun 16 a §:n 1 momentissa tarkoitettuja työvoimapoliittisia lausuntoja. Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto hoitaisi siten asetuksen voimaantulosta lukien ne vireillä olevat työvoimapoliittisen lausunnon antamiseen liittyvät asiat, joissa toimivalta ennen asetuksen voimaantuloa kuului kaikille työ- ja elinkeinotoimistoille.

Lisäksi siirtymäsäännöksen perusteella Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto olisi toimivaltainen hoitamaan ehdotetun 16 a §:n 1 momentissa tarkoitettuja työvoimapoliittisia lausuntoja koskevat muutoksenhausta johtuvat toimet. Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto olisi siten toimivaltainen

hoitamaan muutoksenhausta johtuvat toimet esimerkiksi silloin, kun valitus on tullut vireille muussa työ- ja elinkeinotoimistossa jo ennen asetuksen voimaantuloa tai kun valitus tulee vireille asetuksen voimaantulon jälkeen ja valitus koskee ennen asetuksen voimaantuloa muun työ- ja elinkeinotoimiston antamaa työvoimapolitiittista päätöstä.

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1 Taloudelliset vaikutukset

Tehtävien keskittäminen ei vaikuttaisi menoja lisäävästi tai vähentävästi valtion talousarvioon. Jos muutosta ei tehtäisi, vastaava resurssi käytettäisiin nykyiseen tapaan työ- ja elinkeinotoimistoissa.

Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston toimintamenot kasvaisivat ja muiden työ- ja elinkeinotoimistojen menot vähenisivät keskittämisen seurauksena.

5.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Työ- ja elinkeinotoimistojen työttömyysturvayksiköissä ja muussa vastaavassa asiantuntijatyössä työttömyysturvan työvoimapolitiittisten lausuntojen käsittelyn arvioitu henkilötyövuosivaikutus on karkeasti arvioiden yhteensä noin 158 henkilötyövuotta, kun otetaan huomioon työvoimapolitiittisten lausuntojen antamisen lisäksi muun muassa erilaisten selvitysten tekeminen, paperipostin ja liitteiden käsittely, vastineiden antaminen työttömyysturvapäätösten muutostenhakuun, esimiestyö sekä koulutus- ja perehdytystyö.

Tehtävien keskittäminen lisäisi keskitettäviä tehtäviä hoitavan Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston työvoimapolitiittisten lausuntojen antamisen vaatimaa työmäärää ja vastaavasti vähentäisi muissa työ- ja elinkeinotoimistoissa lausuntojen antamiseen käytettävää työmäärää.

Työnhakijan työttömyysturvaoikeuden selvittämiseen liittyviä selvityspyyntöjä tehtäisiin edelleen pääosin muun asiakaspalvelun yhteydessä kaikissa työ- ja elinkeinotoimistossa. Tarvittaessa myös keskitettäviä tehtäviä hoitava yksikkö voisi tehdä selvityspyyntöjä, mikäli lisäselvitystä tarvittaisiin saatujen selvityksen lisäksi. Tämä vastaisi nykytilaa, jossa myös muusta asiakaspalvelusta erillään työskentelevät asiantuntijat voivat pyytää työnhakijalta lisäselvityksiä.

Keskittäminen edistäisi mahdollisuuksia varautua ennakolta muutoksiin, jotka vaikuttavat työttömyysturva-asoiden käsittelyaikoihin. Tällaisia muutoksia ovat esimerkiksi henkilöstövaihdokset, lomakauden järjestely ja lausuntomäärien kausivaihtelu. Lisäksi keskittäminen mahdollistaisi valtakunnallisella tasolla keskitettävien tehtävien käsittelyaikojen seuraamisen ja reagoinnin mahdollisiin viivästyksiin.

Hallintolaissa (434/2003) säädetään virkamiehen esteellisyydestä, esteellisyysperusteista, esteellisyyden ratkaisemisesta ja asian käsittelyn jatkamisesta. Mainitun lain mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Keskitettäviä tehtäviä hoitavan Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston toiminta tulee organisoida siten, että asioiden käsittelyn puolueettomuus varmistetaan. Esimerkiksi tilanteessa, jossa Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto on ollut työnantajan asemassa, työsuhteen päättymiseen liittyvän työnhakijan työttömyysturvaoikeutta koskevan asian ratkaisisi ja työvoimapolitiittisen lausunnon antaisi virkamies, joka ei ole osallistunut palvelussuhteen päättymistä koskevan asian käsittelyyn ja päätöksentekoon Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistossa. Jokaisen oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti viranomaisessa on turvattava perustuslain 21 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Esitetty muutos koskee työttömyyden aikaista toimeentuloa ja työttömän työnhakijan asian käsittelyä viranomaisessa. Keskitettävien tehtävien toimeenpanon järjestämisessä olisi turvattava riittävä asiantuntemus ja henkilöstömäärä, jotta perustuslain 19 §:ssä turvattu oikeus perustoimeentuloturvaan

työttömyyden perusteella ja 21 §:ssä turvattu oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman perusteetonta viivytystä toteutuvat. Samoin perustein myös muissa työ- ja elinkeinotoimistoissa olisi turvattava riittävä asiantuntemus ja henkilömäärä toimistoihin jäljelle jäävien lausuntotehtävien hoitamiseksi ja työttömyysturvaoikeutta koskevien selvityspyyntöjen tekemiseksi.

Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus valvoisi nykytilaa vastaavasti Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston työttömyysturva-asioiden käsittelyä. Keskittäminen lisäisi sen valvontatehtävän laajuutta ja vähentäisi vastaavasti muiden elinkeino-, liikenne, ja ympäristökeskusten valvontatehtävää. Työmäärävaikutus arvioidaan vähäiseksi.

Lisäksi keskittämällä olisi vaikutusta Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtävään työ- ja elinkeinotoimistojen oikeudellisesta ohjauksesta työttömyysturvalain toimeenpanossa vastaavana tahona siten, että keskitettävien tehtävien osalta ohjaus kohdistuisi pääsääntöisesti Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistoon.

Kaikkiin työ- ja elinkeinotoimistoihin jäisi vähäistä harkintaa edellyttäviä ja rutiininomaisia työvoimapolitiittisten lausuntojen antamiseen liittyviä tehtäviä. Keskittämisestä johtuva tehtävien väheneminen saattaa lisätä työ- ja elinkeinotoimistojen mahdollisuuksia kehittää palvelutoimintaansa työnhakijoiden työllistymisen tukemisessa ja palveluiden tarjoamisessa.

Keskittämisen ei arvioida lisäävän työttömyyskassojen ja Kansaneläkelaitoksen työmäärää. Työttömyysetuuden maksajat pyytäisivät ja saisivat edelleen nykytilaa vastaavasti työvoimapolitiittisen lausunnon työ- ja elinkeinotoimistolta. Keskittämisen johdosta asiantuntijakäsittelyä vaativien työttömyysturva-asioiden käsittelyajat yhtenäistyisivät, mikä vaikuttaisi myös etuushakemuksen käsitelyyn.

5.3 Vaikutukset työ-ja elinkeinotoimistojen henkilöstöön

Työ- ja elinkeinotoimistojen työttömyysturvayksiköissä ja muussa vastaavassa asiantuntijatyössä työttömyysturvan työvoimapolitiittisten lausuntojen käsittelyn arvioitu henkilötöyvuosivaikutus on karkeasti arvioiden yhteensä noin 158 henkilötöyvuotta. Kokoaikaisesti keskitettäviä tehtäviä tekee nykyisin työ- ja elinkeinotoimistoissa 145 henkilöä (145 henkilötöyvuotta). Henkilöstön tehtävänkuviiin voisi keskittämisen yhteydessä tulla muutoksia. Erityisesti tämä koskisi niitä henkilöitä, jotka tekevät nykyisin osa-aikaisesti keskitettäviä tehtäviä. Muutoksia tehtävänkuviiin voisivat aiheuttaa myös työprosessien yhdenmukaistaminen ja uudistaminen. Koska keskittäminen aiheuttaisi muutoksia työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöstön tehtäviin, asia tulisi käsitellä yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain (1233/2013) mukaisesti.

Keskitettäviä tehtäviä hoitavien virkamiesten työskentelypaikat säilyisivät työ- ja elinkeinotoimistojen sijaintipaikkakunnilla. Tällä hetkellä keskitettäviä tehtäviä hoitava henkilöstö lähtökohtaisesti jatkaisi samojen tehtävien käsittelyä Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistossa.

5.4 Vaikutukset kansalaisiin

Keskittämällä harkintaa vaativien työttömyysturva-asioiden käsittely valtakunnallisesti yhden työ- ja elinkeinotoimiston tehtäväksi edistäisi yhdenmukaista ratkaisukäytäntöä ja siten muutos toteuttaisi perustuslain 6 §:ssä säädettyä yhdenvertaisuutta lain edessä. Keskittäminen poistaisi myös nykyiset toimistokohtaiset erot käsittelyajoissa, mikä edistää työnhakijoiden yhdenvertaista kohtelua.

Keskittäminen edistäisi myös kansalaisten perustuslaissa turvattua oikeutta saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä viranomaisessa, kun keskitettäviä tehtäviä käsittelevällä Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistolla olisi nykytilanteeseen verrattuna paremmat mahdollisuudet varautua ennakolta asioihin, jotka vaikuttavat työttömyysetuusasioiden käsittelyaikoihin sekä reagoida ilmenneisiin viivästyksiin.

Kielilain tarkoituksena on turvata perustuslain 17 §:ssä säädetty jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia. Kielilain 23 §:n nojalla viranomaisen tulee toiminnassaan oma-aloitteisesti huolehtia siitä, että yksityishenkilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä, ja kaksikielisen viranomaisen tulee palvella yleisöä suomeksi ja ruotsiksi. Nykyisen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun valtioneuvoston asetuksen 32 §:n mukaan virkaa täytettäessä ja muuhun palvelussuhteeseen otettaessa työ- ja elinkeinotoimiston on kiinnitettävä huomiota siihen, että suomen ja ruotsin kielen käyttämistä edellyttävät työtehtävät jaetaan asianomaista kieltä taitavien henkilöiden suoritettavaksi. Ruotsinkieliset palvelut turvataan keskitettävien tehtävien hoitamisessa. Rekrytoinneissa on varmistettava, että keskitettäviä tehtäviä hoitaa riittävä määrä henkilöitä, joilla on käytännössä osoitettu hyvä tai erinomainen ruotsin kielen taito.

Keskitettävien tehtävien käsittely yhdessä työ- ja elinkeinotoimistossa kaikkien nykyisten työ- ja elinkeinotoimistojen sijasta ei aiheuttaisi sisällöllistä muutosta asiakaspalveluprosessiin. Työnhakijan työ- ja elinkeinotoimisto sekä työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus antaisi nykyiseen tapaan työttömyysturvaan liittyvää neuvontaa.

5.5 Muut mahdolliset vaikutukset

Työ- ja elinkeinotoimistojen tehtävien osittaisella keskittämisellä ei arvioida olevan merkittävää vaikutusta työllisyyden edistämisen kuntakokeilun toimeenpanoon. Siltä osin kuin kokeilualueen kunnan asiakkaan työttömyysetuuden saaminen edellyttäisi työvoimapolitiittisen lausunnon antamista selaisesta työttömyysetuuden saamisen edellytyksestä, joka olisi valtioneuvoston asetuksella keskitetty Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistolle, tämä toimisto antaisi työvoimapolitiittisen lausunnon kokeilun asiakkaan oikeudesta työttömyysetuuteen.

Työ- ja elinkeinotoimiston työttömyysturvatehtävien keskittäminen Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistoon ei lisäisi tai vähentäisi työllisyyden edistämisen kuntakokeiluun osallistuvien kuntien tehtäviä. Työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta annetun lain (421/2021) perusteella kuntakokeiluun osallistuvilla kunnilla tulee lisää työvoimapolitiittisten lausuntojen antamiseen liittyviä tehtäviä 2.10.2021 lukien. Kokeilualueiden kuntien keskeisimmät uudet tehtävät 2.10.2021 lukien liittyvät työnhaun voimassaoloon sekä sen ratkaisemiseen, onko henkilö työtön.

Tehtävien keskittämisellä ei arvioida olevan alueellista vaikutusta, koska keskitettäviä tehtäviä hoitava henkilöstö työskentelisi nykyisten työ- ja elinkeinotoimistojen sijaintipaikkakunnilla. Keskitettävien tehtävien hoitamisessa voitaisiin hyödyntää monipaikkaisuutta ja paikkariippumattomuutta, koska tehtäviä hoidettaisiin jatkossa verkostomaisesti useilla eri paikkakunnilla.

5.6 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Sen sijasta, että tehtäviä keskitettäisiin yhdelle työ- ja elinkeinotoimistolle, keskitettävien tehtävien hoitamisesta voisi vastata useampi työ- ja elinkeinotoimisto. Mitä useammalle työ- ja elinkeinotoimistolle tehtäviä keskitettäisiin, tulisi nykytilaa vastaavasti edelleen ratkaistavaksi ne käsittelyaikojen haasteet, jotka liittyvät henkilöstöresurssivajeisiin. Tämän vaihtoehto ei myöskään edistäisi vastaavalla tavalla yhdenmukaista ratkaisukäytäntöä kuin tehtävien keskittäminen yhdelle työ- ja elinkeinotoimistolle.

Ratkaisu työttömyysturvalain 2 luvun 5 a §:ssä säädetystä työnhakijasta oikeudesta saada työttömyysetuutta ensimmäisen neljän kuukauden ajan yritystoiminnan tai oman työn aloittamisesta ei lähtökohtaisesti edellytä työvoimapolitiittista harkintaa ja se tehdään yleensä muun asiakaspalvelun yhteydessä. Tämä koskee myös työttömyysturvalain 2 luvun 10 a §:ssä tarkoitettuja lyhytkestoisia opintoja. Mikäli näihin edellytyksiin liittyvät työvoimapolitiittiset lausunnot annettaisiin keskitetysti yhden työ- ja elinkeinotoimiston toimesta, työttömyysetuuden saaminen voisi nykytilaan verrattuna tarpeettomasti viipyä. Toisaalta, keskittämällä yritystoimintaan, omaan työhön ja opiskeluun liittyviä

lausuntotehtäviä yhdelle työ- ja elinkeinotoimistolle, edistettäisiin näiden edellytysten yhtenäisten tulkintojen ja yhdenmukaisen ratkaisukäytännön muotoutumista.

6 Asian valmistelu

Asetusehdotus on valmisteltu virkatyönä työ- ja elinkeinoministeriössä.

Asetusehdotus oli lausuntokierroksella 18.1.2021-26.2.2021 samanaikaisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain muuttamista koskevan esitysluonnoksen kanssa. Lausuntoa pyydettiin seuraavilta tahoilta: työ- ja elinkeinotoimistot, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus, sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö, oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, Opetushallitus, eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri, Ålands landskapsregering, Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet AMS, Kansaneläkelaitos, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry, Finanssivalvonta, Työllisyysrahasto, vakuutusosasto, sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Valtion työmarkkinalaitos, Kuntatyönantajat KT, Suomen Yrittäjät ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry, Akava ry, Työ- ja elinkeinohallinnon henkilöstöliitto THHL ry, Ammattiliitto Pro, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry, Suomen Kuntaliitto, Maakuntien liitot/Maakuntajohtajien puheenjohtaja Kari Häkämies ja Työttömien keskusjärjestö.

Lausunnon antoivat Hämeen työ- ja elinkeinotoimisto, Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimisto, Kaakkois-Suomen työ- ja elinkeinotoimisto, Keski-Suomen työ- ja elinkeinotoimisto, Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimisto, Pohjois-Karjalan työ- ja elinkeinotoimisto, Pohjois-Pohjanmaan työ- ja elinkeinotoimisto, Pohjois-Savon työ- ja elinkeinotoimisto, Satakunnan työ- ja elinkeinotoimisto, Varsinais-Suomen työ- ja elinkeinotoimisto, Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, KEHA-keskus, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus, sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö, oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, Opetushallitus, eduskunnan apulaisoikeusasiamies, Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet AMS, Kansaneläkelaitos, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry, Finanssivalvonta, vakuutusosasto, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Kuntatyönantajat KT, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry, Ammattiliitto Pro, Suomen Kuntaliitto ja Työttömien keskusjärjestö ry. Akava ry, Suomen Yrittäjät ja Työllisyysrahasto ilmoittivat, ettei niillä ole lausuttavaa. Lausuntopyyntö ja saadut lausunnot ovat valtioneuvoston hankeikunnan julkisessa palvelussa osoitteessa valtioneuvos-to.fi/hankkeet tunnukset [TEM105:00/2020](https://valtioneuvos-to.fi/hankkeet).

Hallituksen esitysluonnoksessa ja asetusehdotuksessa ehdotettiin tiettyjen nykyisin kaikille työ- ja elinkeinotoimistoille kuuluvien työttömyysturva-asioiden ja työllistymistä edistävien palveluiden keskeyttämisen hoitamista useamman kuin yhden työ- ja elinkeinotoimiston toimialueella. Saaduissa lausunnoissa ehdotuksia pääosin kannatettiin.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan ehdotetulla muutoksella, jossa työvoimapolitiittisiin edellytyksiin ja palveluiden keskeyttämiseen liittyvää päätöksentekoa keskitettäisiin, voidaan edistää työttömyysetuusasioiden viivästyksentä käsittelyä ja asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua.

Joissakin työ- ja elinkeinotoimistojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten lausunnoissa ei kannatettu työllistymistä edistävän palvelun keskeyttämistä koskevien päätösten keskittämistä. Perusteluina esitettiin palveluiden keskeyttämisen prosessin viivästyminen, palveluntuottajan ja kouluttajan velvoitteiden epäselvyys ja hallinnollisen työn kasvu. Lausunnoissa esille tuotujen seikkojen perusteella mahdollisuus muuttaa valtioneuvoston asetuksella työ- ja elinkeinotoimistojen alueellista

toimivaltaa koskee vain työttömyysturvalaissa tarkoitetun työvoimapoliittisen lausunnon antamista työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä.

Osassa työ- ja elinkeinotoimistojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten lausuntoja todettiin, että tavoitteet olisivat mahdollisesti saavutettavissa myös muilla keinoin kuin keskittämällä tehtäviä valtakunnallisesti. Tavoitteet voitaisiin saavuttaa muun muassa työ- ja elinkeinotoimistojen asiantuntijaverkostoa kehittämällä ja yhteistyötä lisäämällä. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan esityksen tavoitteita voidaan osittain edistää lausunnoissa mainituilla keinoilla, mutta ei riittävällä tavalla ottaen huomioon yksittäisen työ- ja elinkeinotoimiston mahdollisuudet puuttua työttömyysturva-asioiden käsittelyaikojen ylittymiseen esimerkiksi henkilöstömuutosten, loma-aikojen ja lausuntomäärien kausivaihtelun tilanteissa.

Työ- ja elinkeinotoimistojen lausunnoissa todettiin, että keskitettävien työttömyysturvatehtävien osalta arvioitu 60 henkilötövuotta on alimitoitettu. Mainittu arvio perustui ajankäytön seurantaan työttömyysturva-asiantuntijoiden lausunnon antamiseen käyttämästä ajasta. Henkilötövuosiarviota on tarkennettu työ- ja elinkeinotoimistoilta saatujen tietojen perusteella. Tarkennetussa arviossa on otettu huomioon työvoimapoliittisen lausunnon antamisen lisäksi muun muassa erilaisten selvitysten tekeminen, paperipostin ja liitteiden käsittely, vastineiden antaminen työttömyysturvapäätösten muutostenhakuun, esimiestyö sekä koulutus- ja perehdytystyö.

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt alueellistamisen koordinaatioryhmältä lausuntoa työ- ja elinkeinotoimistojen työttömyysturvatehtävien keskittämisestä Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistoon. Työ- ja elinkeinoministeriö on esittänyt, että työ- ja elinkeinotoimistojen työttömyysturvatehtävien keskittämisestä Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistoon varsinainen sijoittamisselvitys voidaan jättää tekemättä. Alueellistamisen koordinaatioryhmä on kokouksessaan 18.6.2021 puoltanut työ- ja elinkeinoministeriön esitystä sijoittamisselvityksen tekemättä jättämisestä (yksi eriävä mielipide).

Asetusehdotus on tarkastettu oikeusministeriön laintarkastusyksikössä.

7 Voimaantulo

Ehdotetaan, että asetus tulee voimaan 1.10.2021.