

Hallituksen esitys eduskunnalle työttömien opiskelua ja työttömyysturva-oikeutta koskevaksi lainsäädännöksi, HE 176/2022 vp

Helsingin kaupunki pitää lyhytkestoisten ja sivutoimisten opintojen sekä työnhaun yhteensovittamiseksi ehdotettuja muutoksia oikeasuuntaisina ja ehdottaa muutamia muutoksia, jotka vahvistaisivat Helsingin edellytyksiä toteuttaa asiakaslähtöisiä työllisyyspalveluita. Työnhakuvelvollisuutta koskevan poikkeuksen poistamista tulisi harkita tarkkaan ja kokonaisuutena.

Kaupunki haluaa kiinnittää valiokunnan huomiota siihen, että sääntely kehittyy esityksen myötä yhä vaikeampaan suuntaan. Työttömyysetuudella opiskelu vaatisi pistemäisten muutosten sijaan kokonaistarkastelua. Asiakkaan kannalta kriittistä on, että työttömyysetuudella opiskeluun liittyy muihin työllisyyspalveluihin verrattuna korostunut etuuden takaisinperintäriski. Kun sääntelystä tulee monimutkaisempaa, on asiakkaiden, henkilöstön ja sidosryhmien riittävästä tietoisuudesta ja osaamisesta huolehdittava.

Opintojen selvittäminen TE-toimistossa vaikuttaa osin tarpeettomasti asiakkaiden toimeentuloon

Opintojen selvittäminen johtaa usein myös työttömyysetuuden maksatuksen keskeyttämiseen selvittämisen ajaksi. Etuuden maksatuksen keskeytykset vaikeuttavat asiakkaiden ohjaamista koulutuksiin. Asiantuntijalausuntojen keskimääräinen käsittelyaika Uudenmaan TE-toimistossa on tällä hetkellä noin 26 päivää.

Päätoimisten opintojen määritelmän ulkopuolelle jääviä opintoja ei tarvitsisi esityksen mukaan ilmoittaa tai selvittää. Työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:n soveltamisalan ulkopuolelle jääviä opintoja tulisi tarkentaa esitöissä, sillä säännöksen soveltamisalan kannalta tulisi olla korostetun selvää niin viranomaiselle kuin asiakkaalle, että mitkä opinnot voitaisiin jatkossa jättää viranomaiselle ilmoittamatta. Esityksessä esitettyjen esimerkkien perusteella määritelmän ulkopuolelle näyttää jäävän varsin rajattu joukko opintoja.

Alueellisten TE-toimistojen ja työllisyyden kuntakokeilujen toimivalta lausua laajuuden perusteella sivutoimisia opintoja olisi jatkossakin hyvin rajoitettu. Toisin kuin työttömyysturvalain puolella, jossa opintojen keskimääräistä laajuutta arvioidaan suhteessa opiskelukuukauteen tai viikkotunteihin, kuntakokeilulla on toimivalta ainoastaan suhteessa kokonaislaajuuteen (esim. alle 25 viikkotunnin tai 5 opintopisteen kokonaislaajuus). Siltä osin, kun sivutoimisia opintoja on edelleen tarkoitus lausua, tulisi sen olla harkinnan mukaan laajemmin mahdollista kuntakokeiluissa ja alueellisissa TE-toimistoissa, sillä ohjaavalla taholla on usein riittävät tiedot opintojen pää- tai sivutoimisuudesta.

Omaehtoisen opiskelun aikainen palveluprosessi lisää resurssitarvetta etenkin alueilla, joissa koulutustarjontaa on paljon

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että työttömyysetuudella omaehtoisia opintoja opiskelevien (jatkossa myös omaehtoiset opinnot) työnhakuvelvollisuutta koskeva poikkeus rajattaisiin koskemaan vain niitä, joilla ei ole ammatillisia valmiuksia antavaa tutkintoa. Kuten nykyisin, työnhakuvelvollisuutta ei asetettaisi myöskään luku- ja kirjoitustaitoa päätoimisesti opiskeleville. Lisäksi ehdotetaan, että omaehtoisia opintoja opiskelevalle, jolla on ammatillisia valmiuksia antava tutkinto, järjestettäisiin työnhakukeskustelu kolmen kuukauden välein.

Työnhakuvelvoitteen ymmärtäminen ja täyttäminen vaatii vahvaa lisätukea erityisesti maahanmuuttajataustaisten opiskelijoiden kohdalla. Jo nykytilan mukainen alennettu työnhakuvelvollisuus on lisännyt huomattavasti yhteydenottoja sekä työvoimaviranomaisille että oppilaitoksille. Ehdotettujen muutosten myötä työvoimaviranomaisen pitäisi kohdentaa 62 000 työnhakukeskustelun lisäyksen edellyttämästä työmäärän lisäksi resursseja *opiskelevien ohjaukseen ja neuvontaan huomattavasti aiempaa enemmän*, jotta asiakkaat ymmärtäisivät riittävästi työnhakuun liittyvät velvoitteensa (yleinen ja erityinen neuvontavelvollisuus).

Neuvonnan lisäksi lisäresurssin tarve kohdistuu etenkin työnhaun tukemiseen. Työnhaun tukeminen viranomaisen omilla toimilla ja palveluilla on ensisijaista suhteessa työnhakuvelvollisuuden alentamiseen. Nykyresursoinnilla työaika kuluu liiaksi välttämättömiin työttömyysturvatehtäviin, ja viranomaisen varsinainen työllisyyden edistämistehtävä uhkaa jäädä vähemmälle huomiolle. Työnhakijoiden työnhakuvalmiuksien kehittämiseen tulisi panostaa laajemmin.

Tulkkauspalveluiden tarpeen kasvamiseen ja riittävyys tulisi kiinnittää erityistä huomiota, sillä merkittävä osa (noin 30 prosenttia) Helsingin kaupungin myöntämistä omaehtoisista opinnoista järjestetään kotoutumislain mukaisena omaehtoisena opiskeluna. Kielitaitoon liittyviä haasteita on myös niillä muilla kuin kotoutumissuunnitelman piiriin kuuluvilla asiakasryhmillä. Palveluprosessin muutos tulee huomioida tulkkauspalvelujen hankinnassa ja tulkkien määrällinen saatavuus tulee varmistaa.

Esitettyyn muutokseen liittyvät viranomaisvastuut eivät tule esityksen perusteella rahoitetuksi riittävän nopeasti ja riittävässä laajuudessa. Lisärahoituksen välitön tarve kohdistuu etenkin suuriin kaupunkeihin, joissa on paljon koulutustarjontaa. Uudellamaalla omaehtoisten opintojen suhteellinen osuus aktivointiasteesta on selkeästi suurin. Tehtäviä ei voida nykyisestä tasosta lisätä, mikäli uudistuksen toteuttamiseen ei tarjota riittävän etupainoista, kustannusneutraalia resurssia välittömästi muutosten voimaantullessa. Esityksen kirjausten perusteella on epäselvää, sisältyykö lisäresurssimitoitukseen muun ohella työnhakuvelvoitteen seuraamisesta, laiminlyöntien selvittämisestä, valitusvastineista, kanteluista, neuvonnasta, tulkkauksesta ja työnhaun tukemiseen aiheutuva lisätyö.

Työikäisten osaamisen kehittämisen rahoitusta ja yksilön taloudellisia edellytyksiä parantaa ammattitaitoaan tulee tarkastella kokonaisuutena

Työttömyysetuudella tuetut omaehtoiset opinnot ovat työllistymistä tai kotoutumista edistävä palvelu, jota harkitessa otetaan huomioon muun ohella koulutustarve ja työvoimapolitiittinen tarkoituksenmukaisuus.

Koska omaehtoisten opintojen keskeytyminen voi olla asiakkaan tilanteen kannalta epätarkoituksenmukaista, voisi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 3 lukuun olla tarve säätää viranomaiselle laajempi harkintamahdollisuus alentaa opintojen aikaisen työnhakuhakuvelvoitteen määrää.

Mahdollista olisi myös tarkastella työttömyysturvalain 10 luvun 4 §:n 2 momenttia siitä näkökulmasta, että työnhakuvelvoitteen perusteella haettua työtä ei tarvitsisi välttämättä kaikissa tilanteissa ottaa vastaan tai vastaanotetusta työpaikasta voisi erota nykyistä laajemmin. Säännöksen soveltamisalan osalta on erikseen mainittava, että kotoutumislain mukaisesti tuettu luku- ja kirjoitustaidon opiskelu ei välttämättä ole muutoinkaan päätoimista, sillä kotoutumislaisissa ei ole säädetty päätoimisuuden vaadetta.

Vaihtoehtona voisi olla myös omaehtoisten opintojen kriteerien uudistaminen, jos tavoitteena on, että jatkossa päätoimisia opintoja opiskeltaisiin laajemmin opintotuen puolella. Mikäli työvoimapolitiittisten järjestämisvastuu siirtyisi kunnille HE 207/2022 vp esitetyn mukaisesti, pitkäkestoisemmat omaehtoiset opinnot tulisivat esityksessä ehdotetun rahoitusmallin myötä kunnille kalliiksi, ellei opintojen pidempiaikainen tukeminen olisi aidosti tarkoituksenmukaisin keino saada asiakas työmarkkinoille.

Lyhytkestoisia opintoja ei tule voida ketjuttaa rajoituksetta

Nykyisellään alle kuusi kuukautta kestäviä opintoja on voinut opiskella päätoimisuudesta huolimatta työttömyysetuutta menettämättä kerran työssäoloehdon aikana. Kyseessä on merkittävä parannus, johon kuitenkin liittyy väärinkäytösten riski, mikäli todellisuudessa laajempia kokonaisuuksia suoritettaisiin pienempinä kokonaisuuksina. Harkittavaksi voisi tulla jonkinlainen rajoitus alle kolmen kuukauden opintojaksojen suorittamiseen.

Lisäksi olisi tarpeen täsmentää johtaako kestoaltaan yli kolmen ja alle kuuden kuukauden väliin sijoittuvien opintojen suorittaminen myös myöhempien, alle kolme kuukautta kestävien opintojen suorittamisen estymiseen saman työssäoloehdon aikana.

Helsingin kaupunki ehdottaa seuraavia muutoksia hallituksen esitykseen:

1. Kuntakokeiluiden sekä alueellisten TE-toimistojen toimivallan lisääminen siltä osin, kun sivutoimisia opintoja tulee edelleen lausuttavaksi

Työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain 12 a §

Kokeilualueen kunta voi antaa työttömyysturvalain 1 luvun 4 §:n 3 momentissa tarkoitetun työvoimapolitiittisen lausunnon mainitun lain 2 luvun:

- 1) 10 §:n 2 momentin 1–6 kohdassa tarkoitetuista opinnoista;
- 2) 10 §:n 2 momentin 7 kohdassa tarkoitetuista opinnoista, joiden opintosuunnitelman mukainen kesto on yhdenjaksoisesti tai jaksotettuna enintään kolme kuukautta;
- 3) 10 §:n 2 momentin 7–~~10~~ 11 kohdassa tarkoitetuista opinnoista, joiden keskimääräinen laajuus kokonaislaajuus on vähemmän kuin kyseisessä kohdassa säädetty opintojen päätoimisuutta osoittava laajuus;
- 4) 10 a §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa.

2. Työnhakuvelvollisuuden alentaminen omaehtoisten opintojen aikana

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 3 luvun 3 §:n 3 mom.

Jos työ- ja elinkeinotoimisto arvioi, ettei tarkastelujakson aikana ole haettavissa neljää sellaista työmahdollisuutta, johon työnhakija voisi työkokemuksensa, koulutuksensa ja muun osaamisensa sekä työkykynsä ja hänellä mahdollisesti oleva työttömyysturvalain 2 a luvun 8 §:ssä tarkoitettu ammattitaitosuoja huomioon ottaen työllistyä, tarkastelujaksolla haettavien työmahdollisuuksien määrää alennetaan, tai jos haettavissa olevia työmahdollisuuksia ei ole lainkaan, työllistymissuunnitelmaan ei sisällytetä työnhakuvelvollisuutta. Työnhakuvelvollisuuden alentamisen perusteista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

- Huomioon tilanteet, joissa voimavarat ja/tai työnhakutaidot eivät viranomaisen arvioin mukaan mahdollista työnhakua tai töiden aloittamista ja tarkoituksenmukaisten opintojen loppuunsaattamista. Nykyisellään työnhakuvelvollisuuden alentaminen mahdollista vain henkilöön liittyvien ominaisuuksien ja työmarkkinatilanteen perusteella eikä muu harkinta ole sallittua.

3. Työttömyysturvalain poikkeava soveltaminen työllistymistä edistävien palveluiden ajalta

Työttömyysturvalain 10 luvun 4 §:n 2 mom.

Työvoimakoulutuksen ja työttömyysetuudella tuetun työnhakijan omaehtoisen opiskelun sekä ~~2 luvun 10 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla päätoimisena pidettävän~~

kotoutumisen edistämisestä annetun lain 22–24 §:ssä tarkoitetun omaehtoisen luku- ja kirjoitustaidon opiskelun aikana ei sovelleta 2 lukua, 2 a luvun 1 §:ää ja 4 §:ssä työnantajan yksilöidysti tarjoamasta työstä säädettyä, 3 luvun 1 §:n 3 momenttia, 6 luvun 8 §:ää eikä 7 luvun 2 §:ää.

- Ehdotettu muutos liittyy siihen, että kotoutumislain omaehtoiset opinnot eivät ole välttämättä päätoimisia. Mikäli tehdään kokonaisvaltaisempaa tarkastelua työnhakuvelvoitteeseen liittyen, voisi joillekin erityisryhmille olla tarve säätää laajempia rajoituksia esimerkiksi työstä kieltäytymisen karensseihin. Nykyisellään työnhakuvelvoitteen perusteella (itse haettu työpaikka) on otettava vastaan, mutta työstä voi erota.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 3 luvun 7 §:n 1 mom. 3 kohta

Työnhakuvelvollisuutta ei aseteta, jos:

3) työnhakija opiskelee tämän lain 6 luvussa tai kotoutumisen edistämisestä annetun lain 22–24 §:ssä tarkoitetulla tavalla omaehtoisia luku- ja kirjoitustaidon opintoja työttömyysetuudella tuettuna ~~ja opinnot ovat työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla päätoimisia;~~

4. Opiskeleminen osana työllistymistä tukevaa palvelua

Työttömyysturvalain 10 a §

Työnhakijan opintoja ei pidetä päätoimisinakin myöskään:

4) siltä osin, kun opinnot ovat osa työllistymistä edistävää **tai työllistymistä tukevaa** palvelua.

- työllistymistä edistävät palvelut ovat lueteltu työttömyysturvalaissa. Nykyisen tulkinnan mukaan myös työllistämistä tukevaan palveluun sisältyvä koulutus on osa palvelua, jolloin lisäys voisi olla selvyyden vuoksi tarpeen lisätä lakiin. Todettakoon, että työllistymistä tukevat palvelut eivät ole huomioitu julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain viranomaisen tiedonsaantioikeudessa tai työttömyysturvalain tiedonsaantioikeuksissa, jolloin palveluun osallistumisen valvominen tai asiakkaan tilanteen edistymisen seuraaminen ei ole mahdollista vastaavalla tavalla kuin lakisääteisten työllistymistä edistävien palveluiden osalta.