



Viite **Hallituksen esitys eduskunnalle työttömien opiskelua ja työttömyysturvaoikeutta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 176/2022 vp)**

Asiantuntijakuuleminen 18.11.2022; Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto

Hallitus on antanut eduskunnalle hallituksen esityksen 176/2022 vp, jossa esitetään muutoksia siihen, kuinka opiskelu vaikuttaa työnhakijan työttömyysturvaoikeuteen.

Lisäksi esitetään muutoksia työttömyysetuudella tuettuna omaehtoisia opintoja opiskelevia työnhakijoita koskevaan työnhakuvelvollisuuteen sekä työnhaun tueksi tarjottavaan palveluprosessiin.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

Tausta ja tavoitteet

Esitys perustuu pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman tavoitteeseen nostaa työllisyysastetta ja parantaa työttömien mahdollisuuksia opiskella sivutoimisesti työnhaun ohessa. Esitys liittyy hallituksen 11.2.2022 linjaamiin valtiontaloutta vähintään 110 miljoonalla eurolla vahvistaviin työllisyystoimiin ja tuolloin tehtyihin linjauksiin työttömien opiskelusta ja työttömyysetuudesta.

Myös jatkuvan oppimisen parlamentaarisen uudistuksen ryhmä on linjannut joulukuussa 2020, että työttömyysturvajärjestelmää tulee kehittää siten, että työttömillä olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet opiskella työttömyysetuutta menettämättä.

Esityksen tavoitteena on parantaa työttömien mahdollisuuksia opiskella työnhaun ohessa työttömyysetuutta menettämättä. Lisäksi tavoitteena on selkeyttää opiskelun vaikutusta työttömyysetuusoikeuteen ja turvata työttömyysturva-asian viivytyksetöntä käsittelyä.

Tavoitteena on myös vahvistaa työllisyyttä arviolta noin 1 100 työllisellä sekä vahvistaa julkista taloutta arviolta noin 41 miljoonalla eurolla vuodessa vuodesta 2025 alkaen (luvussa ei ole otettu huomioon esitetyistä muutoksista aiheutuvia kustannuksia).

Keskeinen sisältö

Opiskelun vaikutus oikeuteen saada työttömyysetuutta

Opintojen pää- ja sivutoimisuutta arvioitaisiin opintojen laajuuden perusteella vain tiettyjen työttömyysturvalaissa (1290/2002) lueteltujen opintojen osalta. Tutkintotavoitteisuuden perusteella päätoimisina pidettävät opinnot olisi määritelty laissa pääasiassa nykyistä vastaavasti, eikä niiden ajalta olisi oikeutta työttömyysetuuteen.

Työnhakijan muilla kuin työttömyysturvalaissa luetelluilla opinnoilla ei olisi vaikutusta työttömyysetuusoikeuteen. Tällaisia opintoja olisivat esimerkiksi erilaiset lyhyehköt kurssit ja koulutukset, pätevyitysmiskoulutukset sekä opinnot kansalaisopistossa. Työnhakijan ei tarvitsisi ilmoittaa näistä opinnoista työ- ja elinkeinotoimistolle tai työllisyysedistämisen kuntakokeilun kokeilualueen kunnalle, eikä työ- ja elinkeinotoimisto tai kokeilualueen kunta tekisi kyseisiin opintoihin liittyvää selvitystyötä työnhakijan hakiessa työttömyysetuutta.

Lisäksi esityksessä esitetään, etteivät lyhyet, enintään kolme kuukautta kestävät avoimessa korkeakoulussa suoritettavat opinnot ja osana työllistymistä edistäviä palveluja järjestettävät opinnot vaikuttaisi oikeuteen saada työttömyysetuutta.

Mitkä tahansa opinnot olisi mahdollista osoittaa sivutoimiseksi vähintään kuusi kuukautta kestäneen opiskeluaikaisen vakiintuneen työssäolon tai yritystoiminnan harjoittamisen perusteella. Tämä vastaisi pääasiassa nykyistä soveltamiskäytäntöä. Lisäksi työsuhteen aikana aloitetut opinnot eivät estäisi työttömyysetuuden saamista, jos työttömyys johtuisi lomautuksesta tai irtisanomisesta taloudellisella tai tuotannollisella perusteella.

Jos opintojen kesto on enintään kuusi kuukautta, opinnot antavat ammatillisia valmiuksia tai tukevat yritystoimintaa ja työnhakija on täyttänyt 25 vuotta, opinnot eivät nykyisinkään estä työttömyysetuuden saamista. Ko. säännöstä sovelletaan uudelleen, kun työnhakija on täyttänyt työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon ja päivärahan enimmäismaksuaika on alkanut alusta. Jatkossa säännöstä sovellettaisiin rajoituksetta uudelleen, jos opintojen kesto on ollut enintään kolme kuukautta.

Työnhakijan palveluprosessi ja työnhakuvelvollisuus työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun aikana

Työttömyysetuudella tuettuna omaehtoisia opintoja opiskelevia työnhakijoita nykyisin koskeva määrältään alennettu työnhakuvelvollisuus (kolmen työmahdollisuuden hakeminen kolmen kuukauden tarkastelujakson aikana) rajattaisiin koskemaan vain sellaisia omaehtoisia opintoja opiskelevia työnhakijoita, jotka eivät ole suorittaneet peruskoulun tai lukion jälkeistä tutkintoon johtavaa, ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta.

Muut kuin edellä tarkoitetut koulutusta vailla olevat työttömyysetuudella tuettuna omaehtoisia opintoja opiskelevat työnhakijat siirtyisivät lähtökohtaisesti täysimääräisen työnhakuvelvollisuuden piiriin ja heille tarjottaisiin tiiviimpää tukea työnhaun tueksi. Lähtökohtaisesti työnhakijan tulisi hakea neljää työmahdollisuutta kuukauden kestävästä tarkastelujakson aikana, ellei työnhakuvelvollisuuden määrää olisi alennettu tai jätetty velvollisuus asettamatta julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012) säädetyillä perusteilla.

Työnhakijalle järjestettäisiin työnhaun tukemiseksi työnhakukeskustelu kolmen kuukauden välein. Nykyisin palveluprosessi alkaa yli kuukauden kestävien opintojen aikana vasta kuukautta ennen opintojen arvioitua päättymisajankohtaa.

Suhteesta perustuslakiin ja säätämisjärjestykseen

Esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa merkityksellisiä ovat perustuslain 6 § (yhdenvertaisuus), 16 §:n 2 momentti (sivistykselliset oikeudet), 18 § (oikeus työhön), 19 § (oikeus sosiaaliturvaan), 21 § (oikeusturva) sekä 121 § (kunnallinen itsehallinto).

Työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan valtiosääntöoikeudellisesti haastavimmat seikat liittyvät perustuslakivaliokunnan aiempi tulkintakäytäntö huomioon otta-

en työnhakijoiden väliseen yhdenvertaisuuteen ja kunnallisen itsehallinnon turvaamiseen.

Työnhakuvelvollisuus ja työnhakijoiden välinen yhdenvertaisuus

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitetun työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun tukemisen edellytyksenä on muun muassa, että työnhakijalla on työ- ja elinkeinotoimiston toteama koulutustarve, ja että työ- ja elinkeinotoimisto arvioi opiskelun tukemisen olevan työvoimapoliittisesti tarkoituksenmukaisin keino parantaa työnhakijan ammattitaitoa ja mahdollisuuksia saada työtä tai säilyttää työpaikkansa. Vastaavasti kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (1386/2010) tarkoitetun omaehtoisen opiskelun tukemisen edellytyksenä on työ- ja elinkeinotoimiston toteama koulutustarve, ja se että työ- ja elinkeinotoimisto arvioi opiskelun tukevan maahanmuuttajan kotoutumista ja työllistymistä.

Peruskoulun tai lukion jälkeisen ammatillisia valmiuksia antavan koulutuksen suorittaneet henkilöt ovat yleisesti työllistymismahdollisuuksien näkökulmasta paremmassa asemassa kuin henkilöt, joilla ei ole vastaavaa koulutusta. Työttömyysetuudella tuetuna omaehtoisia opintoja opiskelevien ammatillisia valmiuksia antavan koulutuksen suorittaneiden työnhakijoiden siirtäminen lähtökohtana olevan täysimääräisen työnhakuvelvollisuuden piiriin nopeuttaisi työllistymistä ja voisi parantaa työttömyysetuudella tuettujen omaehtoisten opintojen kohdentumista työnhakijoihin, jotka ovat heikommassa asemassa työllistymismahdollisuuksien näkökulmasta.

Edellä mainituilla perusteilla työttömyysetuudella tuettuna omaehtoisia opintoja opiskelevien tutkintoon johtavan ammatillisia valmiuksia antavan koulutuksen suorittaneiden työnhakijoiden siirtämisen täysimääräisen työnhakuvelvollisuuden piiriin ei voitane katsoa olevan ristiriidassa perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuusedellytyksen kanssa.

Työnhakijan palveluprosessi ja kunnallinen itsehallinto

Työnhakijoiden palveluprosessia koskevia muutoksia sovellettaisiin työ- ja elinkeinotoimistojen lisäksi työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevissa kunnissa. Esitetyt muutokset vaikuttaisivat kokeilussa mukana olevien kuntien tehtävien hoitamiseen ja niitä tulee arvioida perustuslain 121 §:n kannalta.

Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä on säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunta on aiemmin korostanut, että kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Lisäksi kunnille osoitettavat tehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa valiokunnan mukaan suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan.

Työnhakijan palveluprosessiin esitettävän muutoksen johdosta työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana oleville kunnille ja työ- ja elinkeinotoimistoille aiheutuva määrärahatarve katettaisiin osittain hallinnonalan sisäisin määrärahasiirtein. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että hallitus on esittänyt valtion vuoden 2023 talousarvioesitystä täydentävässä talousarvioesityksessä, että julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin varattavasta määrärahasta siirrettäisiin kaksi miljoonaa euroa työ- ja elinkeinotoimistojen ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevien kuntien toimintamäärärahaksi. Siirto on tarkoitettu pysyväksi.

Työnhakijan palveluprosessiin ja työnhakuvelvollisuuteen liittyviä muutoksia sovellettaisiin vain niihin työnhakijoihin, joiden työttömyysetuudella tuetut opinnot alkavat esitetyn lain voimaantulon jälkeen. Tästä johtuen resurssitarve ei toteutuisi kokonaisuudessaan esitettyjen muutosten voimaantulosta lukien, vaan työnhakukeskustelujen

määrät lisääntyisivät vähitellen. Muun lisärahoituksen tarve arvioidaan myöhemmin toimeenpanosta saatujen kokemusten perusteella.

Laati: hallitusneuvos Timo Meling