



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Lisäselvitys
21.10.2020

VN/16055/2020

1/5

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lisäselvityspyyntö

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE TYÖLLISYYDEN EDISTÄMISEN KUNTAKOKEILUSTA (HE 87/2020 VP) JA SITÄ TÄYDENTÄVÄ HALLITUKSEN ESITYS (HE 114/2020 VP)

Lisäselvityspyyntö

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä kirjallista lisäselvitystä 20.10.2020 pidetyssä epävirallisessa kokouksessa. Lisäselvitys on toimitettava mahdollisuuksien mukaan 21.10.2020 kello 11:30 mennessä.

Valiokunta pyysi lisäselvitystä siitä, onko kokeilun asiakasryhmään kuuluva henkilö mahdollista siirtää muunkin kokeilualueen kunnan kuin hänen kotikuntansa asiakkaaksi, jos hän asuu muussa kunnassa esimerkiksi huolehtiakseen läheisestään. Lisäksi valiokunta pyysi lisäselvitystä kokeilualueen kunnan yleisen toimialan puitteissa järjestämien ja itse rahoittamien palvelujen velvoittavuudesta työttömyysturvan kannalta ja asiakkaan oikeudesta saada kulukorvausta tällaiseen palveluun osallistumiseksi. Työ- ja elinkeinoministeriö esittää vastauksenaan seuraavaa.

Asiakkuuden siirtäminen muuhun kuin henkilön kotikuntaan

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että henkilön kotikunta on keskeinen kokeilun asiakkuutta määrittävä tekijä hallituksen esitykseen sisältyvässä lakiehdotuksessa (4 §). Hallituksen esityksen (HE 87/2020 vp, s. 52) mukaan asiakkuus kokeilualueeseen säilyisi pääsääntöisesti kokeilun ajan, vaikka asiakas ei myöhemmin täyttäisikään kokeilun asiakkuuden edellytyksiä. Kokeilualueen asiakkuus ei kuitenkaan säilyisi, jos asiakkaan kotikunta muuttuu sellaiseksi, joka ei kuulu kokeilualueeseen. Jos siis asiakkaan kotikunta vaihtuu kokeilun aikana, hänen asiakkuutensa siirtyisi kyseisestä kokeilukunnasta uuden kotikunnan mukaisesti joko toiseen kokeilukuntaan tai kyseisen alueen työ- ja elinkeinotoimistoon riippuen siitä, kuuluuko uusi kotikunta kokeilualueeseen vai ei.

Kotikunnan määräytymisestä säädetään kotikuntalaissa (201/1994). Henkilön kotikunta on lähtökohtaisesti se kunta, jossa hän asuu. Jos henkilöllä

on käytössään useampia asuntoja tai jos hänellä ei ole käytössään asuntoa lainkaan, hänen kotikuntansa on se kunta, jota hän perhesuhteidensa, toimeentulonsa tai muiden vastaavien seikkojen johdosta itse pitää kotikuntanaan ja johon hänellä on edellä mainittujen seikkojen perusteella kiintein yhteys. Henkilön kotikunta ei muutu, jos hänen asumisensa toisessa kunnassa johtuu pääasiassa esimerkiksi enintään yhden vuoden kestävästä työtehtävästä, opiskelusta, sairaudesta tai muusta näihin rinnastettavasta syystä.

Perustuslakivaliokunta on kokeiluluonteista lainsäädäntöä arvioidessaan korostanut perusoikeussääntelyyn yleisesti kohdistuvaa lailla säätämisen vaatimusta ja todennut sen ulottuvan myös yhdenvertaisuusperiaatteen (ks. esim. PeVL 44/2017 vp, s. 5, PeVL 20/2012 vp, s. 2/II). Vaatimus on tullut ottaa huomioon esimerkiksi kokeilualueen määrittelyssä säätämällä kokeilualueesta suoraan laissa tai sitomalla päätöksentekolain tasolla riittävän täsmällisesti määriteltyihin kriteereihin (PeVL 44/2017 vp, s. 5, PeVL 58/2001 vp, s. 2/II, PeVL 19/1997 vp, s. 2).

Kotikunta on työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan kokeilun asiakkuuden kriteerinä ja palveluiden järjestämisvastuussa olevan tahon määrittelijänä mahdollisimman täsmällinen. Kotikuntaa käytetään myös muualla lainsäädännössä palveluiden järjestämisvastuuta määrittävänä tekijänä (esim. sosiaalihuoltolaki (1301/2014) 12, 57 §, terveydenhuoltolaki (1326/2010) 47, 58 §). Jos muualla lainsäädännössä on säädetty asiakkaan mahdollisuudesta saada hoitoa tai palveluita muualta kuin kotikunnastaan, kotikunnalle on säädetty vastuu korvata tästä aiheutuvat kustannukset. Ehdotetussa kokeilussa kunta ei itse vastaisi ehdotetussa laissa tarkoitettujen palvelujen rahoituksesta vaan rahoitus tulisi valtiolta. Siirtyvien asiakkaiden määrä vaikuttaa kokeilualueelle myönnettävän rahoituksen määrään samoin kuin kuntiin siirtyvän henkilöstön määrään. Kokeilussa ei työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan siten ole vastaavaa mahdollisuutta tasata resursseja tosiasiallista palvelutuotantoa vastaavasti kuin palveluissa, jotka kunnat itse rahoittavat.

Hallituksen esityksessä (HE 87/2020 vp, s. 74) on tuotu esiin kokeilun asiakkaan ja työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaan erilaiset mahdollisuudet valita, mistä saavat palvelua. Kokeilun asiakasryhmään kuuluvalla henkilöllä ei olisi oikeutta valita, saako hän palvelunsa kokeilualueeseen kuulualta kotikunnaltaan vai työ- ja elinkeinotoimistolta. Kokeilun asiakasryhmään kuuluvalla ei myöskään olisi oikeutta hakea palvelua muualta kuin kotikunnastaan toisin kuin työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaalla. Työ- ja elinkeinoministeriö on tuonut tämän esiin myös lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle.

Hallituksen esityksessä on ehdotettu, että asiakas voitaisiin jättää siirtämättä kokeilun asiakkaaksi perustellusta syystä (5.3 §). Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan edellyttänyt säännöstä täsmennettäväksi seuraavaan muotoon:

”Työ- ja elinkeinotoimisto voi jättää asiakkaan siirtämättä kokeilualueen kunnan asiakkaaksi asiakkaan kielellisten oikeuksien turvaamiseksi, asiakkaan kannalta epätarkoituksenmukaisen asiakassuhteen välttämiseksi tai muusta perustellusta syystä.”

Oikeusministeriö on lausunnossaan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle pitänyt ongelmallisena sitä, että työ- ja elinkeinotoimistolla olisi harkinta-

valtaa sen suhteen, siirtääkö se henkilön kokeilualueen kunnan asiakkaaksi vai ei. Henkilön kuuluminen kokeiluun ei siten perustuisi suoraan lakiin, eikä myöskään hakemukseen tai laissa säädettyihin selkeisiin kriteereihin. Työ- ja elinkeinoministeriö on vastineessaan todennut tulkinneensa tämän huomion kohdistuvan lakiehdotuksen 5 §:n 2 momenttiin, mutta sen voidaan katsoa rajoittavan myös mahdollisuuksia tulkita edellä kuvattua 5 §:n 3 momenttia kovin laajasti.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan kokeilualueen kunnan mahdollisuus siirtää asiakas toisen kunnan tai työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaaksi henkilön olosuhteista johtuen ei todennäköisesti täyttäisi perustuslakivaliokunnan edellyttämää täsmällisyysvaatimusta. Ehdotetun 5 §:n 3 momentin soveltaminen tilanteessa, jossa asiakas muutoin joutuisi kohtuuttomaan tilanteeseen saadakseen julkisia työvoimapalveluja, voisi työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan yksittäistapauksissa tulla kyseeseen. Työ- ja elinkeinotoimiston olisi arvioitava asiaa tapauskohtaisesti asiakkaan omasta aloitteesta. Harkinnan perusteella asiakkaan siirto kokeilualueen kunnan asiakkaaksi voitaisiin perua ja hän jatkaisi työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaana.

Oikeus kulukorvaukseen palvelun ajalta

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 9 luvun 1 §:n mukaan työttömyysetuutta saavalla työnhakijalla on nykyisin oikeus saada palveluun osallistumisesta aiheutuvien matka- ja muiden kustannusten korvaamiseksi kulukorvausta mainitussa laissa tarkoitetun työvoimakoulutuksen, työnhakuvalmennuksen, uravalmennuksen, työkokeilun ja koulutuskokeilun ajalta. Lisäksi kulukorvausta maksetaan kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitetun työttömyysetuudella tuetun omaehtoisin opiskelun ajalta ja työttömyysturvalain 10 luvun 6 §:n perusteella kuntoututtavan työtoiminnan ajalta.

Myös työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevat kunnat järjestäisivät henkilöasiakkaille edellä mainittuja palveluita tai ohjaisivat niihin asiakkaina olevia työnhakijoita. Työ- ja elinkeinotoimiston ja kunnan asiakkaana olevalla työnhakijalla olisi siten tältä osin samanlainen oikeus kulukorvaukseen.

Kokeilualueen kunnat voisivat järjestää ja tuottaa asiakkailleen työvoimapalveluita yleisen toimialansa ja oman rahoituksensa turvin kuten nykyisinkin. Näihin muihin kunnan järjestämiin palveluihin osallistumisesta ei maksettaisi kulukorvausta. Myöskään kaikkien työ- ja elinkeinotoimiston palveluiden ajalta ei makseta kulukorvausta.

Palveluiden velvoittavuus

Työnhakijalle asetetaan työttömyysturvalain 2 a luvun 12 §:n perusteella korvaukseton määräaika (eli ns. karenssi), jos hän ilman pätevää syytä kieltäytyy työvoimakoulutuksesta, työnhakuvalmennuksesta, uravalmennuksesta, työkokeilusta, koulutuskokeilusta, kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitetusta työttömyysetuudella tuetusta omaehtoisesta opiskelusta tai kuntouttavasta työtoiminnasta. Myös mainitun palvelun keskeyttäminen voi johtaa korvauksettoman määräajan asettamiseen. Tästä säädetään työttömyysturvalain 2 a luvun 12 a §:ssä. Edellä mainittujen palveluiden osalta velvollisuus osallistua palveluun työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä vastaisi oikeutta saada kulukorvausta palvelun ajalta sekä työ- ja elinkeinotoimiston että kokeilualueen kunnan asiakkaana olevan työnhakijan osalta.

Työ- ja elinkeinotoimistossa työnhakijana olevalle henkilölle asetetaan korvaukseton määräaika työttömyysturvalain 2 a luvun 12 tai 12 a §:n perusteella myös silloin, jos hän ilman pätevää syytä kieltäytyy tai keskeyttää

1) muun hänelle tarjotun julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettussa laissa säädetyn palvelun (pl. työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskeluja ja työkyvyn tutkimukset tai arvioinnit)

2) sellaisen hänelle tarjotun työvoimaviranomaisen järjestämän kohtuulliseksi katsottavan palvelun, joka on verrattavissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädettyihin palveluihin.

Näiden palveluiden ajalta työ- ja elinkeinotoimistossa työnhakijana olevalla henkilöllä ei ole oikeutta kulukorvaukseen. Näin olisi myös kokeilussa mukana olevien kuntien asiakkaana olevien työnhakijoiden kohdalla. Kokeilussa mukana olevien kuntien osalta julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädettyihin palveluihin verrattavia palveluita olisivat vain julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädetyllä tavalla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen sekä työ- ja elinkeinotoimiston kilpailuttamat ostopalvelut, joita kokeilualue hyödyntäisi palveluiden järjestämiseksi. Tätä tarkoitetaan kokeilulain 15 §:ään sisältyvällä viittauksella kunnan järjestämiin palveluihin.

Kokeilualueiden kuntien yleisen toimialansa ja oman rahoituksensa turvin järjestämät ja tuottamat palvelut eivät olisi työttömyysturvalain 2 a luvun 12 §:ssä tarkoitettuja palveluita, joista kieltäytymisestä tai joiden keskeyttämisestä voisi seurata työttömyysetuuden menetys määräajaksi mainitun säännöksen perusteella. Sen sijaan sovellettavaksi tulisi työttömyysturvalain 2 a luvun 11 §. Siinä säädetään korvauksettoman määräajan asettamisesta, jos työnhakija ilman pätevää syytä laiminlyö hakea työtä ja parantaa työllistymisedellytyksiään työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa sovitulla tavalla.

Mainitun säännöksen perusteella voidaan asettaa korvaukseton määräaika esimerkiksi silloin, jos henkilö ilman pätevää syytä kieltäytyy osallistumasta seuraaviin suunnitelmassa sovittuihin työ- ja elinkeinotoimiston palveluihin tai kieltäytyy suorittamasta kyseistä palvelua:

- yhteydenotto koulutusneuvontaan;
- yhteydenotto kuntoutusneuvojaan tai ammatinvalinnanohjauksen psykologiin tai saapuminen varatulle ajalle.

Kokeilualueen kunnan yleisen toimialan ja oman rahoituksen turvin järjestämät ja tuottamat palvelut voisivat olla työnhakijaa työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä velvoittavia vastaavalla tavalla kuin työ- ja elinkeinotoimiston palvelut, jos palveluun osallistumisesta olisi sovittu suunnitelmassa. Kummassakaan tilanteessa kyseiset palvelut eivät ole sellaisia, että niiden ajalta maksettaisiin kulukorvausta.

Mikäli kokeilualueen kunta järjestäisi oman rahoituksensa turvin palvelua, joka olisi verrattavissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädettyihin palveluihin, palveluun osallistuminen voisi olla työttömyysturvalain 2 a luvun 11 §:n perusteella työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä velvoittavaa, jos palveluun osallistumisesta olisi sovittu suunnitelmassa. Tässäkään tapauksessa palvelu ei olisi sellaista, jonka ajalta maksettaisiin kulukorvausta.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan kulukorvausoikeutta ei tule laajentaa kunnan omalla rahalla järjestämiin palveluihin, koska ei ole tiedossa, mitä palveluita kunnat tulevat omalla rahoituksella järjestämään. Kokeilussa on tarkoitus mahdollistaa muun muassa uusien palveluiden kehittäminen. Valtiolle kulukorvausoikeuden laajentamisesta aiheutuvia kustannuksia ei edellä mainituista syistä voida arvioida. Kulukorvausoikeuden laajennuksen yhteydessä tulisi arvioitavaksi myös se, tulisiko kunnan omalla rahoituksella järjestämiin palveluihin soveltaa myös muita työttömyysturvalaissa määriteltyjä työllistymistä edistäviä palveluita koskevia säännöksiä. Nämä säännökset liittyvät muun muassa palvelun ajalta maksettavaan korotettuun työttömyysetuuteen (ns. aktiiviajan korotus).

Laati: hallitussihteeri Meri Pensamo ja hallitussihteeri Eeva Vartio