



27.6.2022

OKV/1426/21/2022

OKV/1426/21/2022-OKV-3

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Viite:

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö 16.5.2022, VN/144/2022

Asia:

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle työttömien opiskelua ja työttömyysturva-oikeutta koskevaksi lainsäädännöksi

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettua lakia. Esitysluonnoksen tavoitteena on parantaa työttömien mahdollisuuksia opiskella sivutoimisesti työhäun ohessa työttömyysetuutta menettämättä. Tavoitteena on lisäksi selkeyttää työnhakijan opintojen vaikutusta oikeuteen saada työttömyysetuutta. Tarkoituksena on myös sujuvoittaa työnhakijan työttömyysturva-asian käsittelyprosessia ja turvata työttömyysturva-asioiden viivytyksetöntä käsittelyä. Lisäksi tavoitteena on vahvistaa työllisyyttä noin 1 100 henkilöllä.

Esitän seuraavia huomioita esitysluonnokseen sisältyviin kohtiin. Lausunto on laadittu ja ryhmitelty lausuntopalvelun kysymyksenasettelujen mukaisesti.

Yleisiä huomioita esityksestä

Yleisenä huomiona totean, että esitysluonnos sisältää pääosin selkeät ja ymmärrettävät ehdotukset työttömien opiskelua ja työttömyysturvaa koskeviksi säännöksiksi. Myös säännöskohtaiset perustelut vaikuttavat lähtökohtaisesti perusteellisilta ja tukevat lainsoveltajaa säännösten tulkinnassa.

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa (jakso 12, Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys) on käsitelty ja arvioitu säännösehdotuksia perustuslain 6 §:n (yhdenvertaisuus), 16 §:n 2 momentin (sivistykselliset oikeudet), 18 §:n (oikeus työhön), 19 §:n (oikeus sosiaaliturvaan) sekä 21 §:n (oikeusturva) näkökulmasta. Jaksossa on näkemykseni mukaan pääosin tunnistettu ja asianmukaisesti arvioitu relevantit oikeudelliset kysymykset ja niiden suhde perusoikeussäätelyyn.

Olen kommentoinut tarkemmin ehdotettujen säännösten suhdetta perusoikeussäätelyyn jäljempänä lausuntoni eri kohdissa.

Lausuttavaa luonnoksen työttömyysturvalakia koskevista muutosesityksistä

Esitysluonnoksen mukaan työnhakija voisi jatkossa opiskella muita kuin työttömyysturvalaissa määriteltyjä opintoja vapaasti työttömyysetuutta menettämättä. Opintoja, jotka eivät jatkossa vaikuttaisi työttömyysetuuden saamiseen, olisivat esimerkiksi erilaiset lyhyehköt kurssit, koulutukset, pätevyitysmiskoulutukset ja opinnot kansalaisopistossa sekä vähäiset opinnot avoimessa korkeakoulussa (esitysluonnoksen s. 12-13). Viranomaisvaikutusten osalta ehdotetun muutoksen on arvioitu vähentävän työ- ja elinkeinotoimistojen (TE-toimistojen) sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilun kokeilualueiden kuntien työnhakijan opintojen selvittämiseen ja työvoimapoliittisten lausuntojen antamiseen liittyvää työmäärää, minkä seurauksena myös työttömyysturva-asioiden käsittelyaikaa voitaisiin lyhentää ja näiden asioiden viivytyksetöntä käsittelyä turvata (s. 18-19).

Ehdotettu työttömyysturvalain opiskelua koskevia säännöksiä koskeva muutos, jolla laajennetaan työnhakijoiden mahdollisuuksia opiskella työnhaun ohessa työttömyysetuutta menettämättä, on kannatettava. Kannatan vahvasti myös ehdotuksen tavoitetta sujuvoittaa ja nopeuttaa työttömyysturva-asioiden käsittelyä viranomaisessa. Viittaan näiltä osin myöhempiin kommentteihini tämän lausunnon kohdassa ”Lausuttavaa opiskelua koskevasta työttömyysturvan käsittelyprosessista”.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluja koskevassa jaksossa on näiltä osin näkemykseni mukaan asianmukaisesti arvioitu, että esitetyt muutokset toteuttavat perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvattua perustoimeentulon turvaa työttömyyden varalta sekä perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvattua oikeutta saada asia käsitellyksi asianmukaisesti ilman aiheetonta viivytystä edistämällä työttömyysturva-asioiden asianmukaisen ja viivytyksettömän käsittelyn järjestämistä.

Ehdotuksessa työttömyysetuusoikeuteen vaikuttavat opinnot olisi määritelty työttömyysturvalaissa tyhjentävästi. Lainsoveltajan näkökulmasta on sinällään hyvin myönteistä, että ehdotetulla sääntelyllä on pyritty selkiyttämään työttömyysetuuden ja opiskelun yhteensovittamiseen liittyviä epäselvyyksiä ja asiakokonaisuuteen liittyviä rajanvetotilanteita. Ehdotetut opiskelua (10 §), opiskelua koskevia poikkeuksia (10 a §) sekä lyhytkestoisia opintoja (10 b §) koskevat säännökset ovat kuitenkin muotoilultaan ja sisällöltään erityisesti hallinnon asiakkaan näkökulmasta jossain määrin raskasrakenteisia ja vaikeaselkoisia. Opiskelua koskeva poikkeussäännös olisi sisällöltään kokonaan uusi. Tässä yhteydessä säännösten perustelujen selkeyteen ja riittävyteen tulisi jatkovalmistelussa kiinnittää erityistä huomiota. Pidän sinällään asiantilaa selkeyttävänä, että 10 a §:ään sisällytettäisiin nimenomaiset säännökset muun muassa opintojen pää- ja sivutoimisuuden arvioinnista, ja asiaa koskenut tulkinta- ja soveltamiskäytäntö saatettaisiin näin säädellyksi lain tasolla.

Lausuttavaa työttömyysetuudella tuettuna omaehtoisia opintoja opiskelevien palveluprosessista ja työnhakuvelvollisuudesta

Työttömyysetuudella tuettuna omaehtoisia opintoja arviolta yli kuukauden ajan opiskelevia työnhakijoita koskee nykyisin alennettu työnhakuvelvoite sekä poikkeukset tavanomaisesta työnhakijan palveluprosessista. Esitysluonnoksessa ehdotetaan työnhakuvelvoitteen laajentamista siten, että työttömyysetuudella tuettuna omaehtoisia opintoja arviolta yli kuukauden ajan opiskelevat muut kuin koulutusta vaille olevat työnhakijat siirtyisivät täysimääräisen työnhakuvelvollisuuden piiriin (julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muutokset, ehdotettu 3 luku 6 §). Viranomaisvaikutuksissa on arvioitu (s. 19), että ehdotettu muutos lisäisi TE-toimistojen ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilun kokeilualueiden kuntien työnhakijan palveluprosessiin liittyvää työmäärää, kun kyseisille työnhakijoille tulisi järjestettäväksi työnhakukeskustelut kolmen kuukauden välein.

Esitysluonnoksessa (s. 23) on arvioitu vaikutusten kohdistuvan pääasiassa niihin omaehtoisesti opiskeleviin työnhakijoihin, jotka eivät nykyisin hae aktiivisesti työtä. Työllistymissuunnitelman toteuttamisesta ja suunnitelmassa edellytetystä työhausta ilmoittaminen tukisi työnhakijan palveluprosessia.

Esitysluonnoksen yhteiskunnallisia vaikutuksia koskevassa jaksossa 4.2.3.1 (vaikutukset perusoikeuksien toteutumiseen, s. 21) sekä säätämisyjärjestysperusteluja koskevassa jaksossa on työnhakuvelvoitteen laajenemisen osalta esitetty, että työnhakijat ovat nykyisin keskenään erilaisessa asemassa työttömyysetuuden saamiseksi edellytettävän työhaun sekä palveluprosessin suhteen. Esitetyt muutokset lisäisivät tältä osin työttömien keskinäistä yhdenvertaisuutta ja edistäisivät perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden toteutumista. Työttömyysetuudella tuettuna omaehtoisia opintoja opiskelevien työnhakijoiden siirtämisen

tavanomaisen työnhakuvelvollisuuden ja tiiviimmän palveluprosessin piiriin on myös arvioitu turvaavan perustuslain 18 §:n 2 momentin säännöksessä mainittujen tavoitteiden toteutumista eli julkisen vallan velvollisuutta edistää työllisyyttä ja pyrkimystä turvata jokaiselle oikeus työhön. Säättämisperusteluissa on esitetty arvio, että edellä mainittujen työnhakijoiden siirtämisen täysimääräisen työnhakuvelvollisuuden piiriin ei voitane katsoa olevan ristiriidassa perustuslain 6 §:ssä turvatu yhdenvertaisuusedellytyksen kanssa. Esitysluonnoksessa on katsottu, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisperusteluissa.

Yhdyn edellä mainittuihin arvioihin. Esityksen puolesta on nähdäkseni myös esitetty riittävästi perusteluita säättämisperusteluissa ja vaikutusarvioinnissa.

Lausuttavaa opiskelua koskevasta työttömyysturvan käsittelyprosessista

Esitysluonnoksen tarkoituksena on sujuvoittaa työnhakijan työttömyysturva-asian käsittelyprosessia ja turvata työttömyysturva-asoiden viivytystä käsittelyä. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on havaittu ja havaitaan toistuvasti puutteita ja laiminlyöntejä näissä kysymyksissä. Pidänkin ehdotuksen tavoitteita erittäin tärkeinä ja kannatettavina.

TE-toimistot antavat työttömyysetuuden maksajaa eli Kansaneläkelaitosta tai työttömyyskassaa sitovan työvoimapoliittisen lausunnon työttömyysetuuden saamisen työvoimapoliittisista edellytyksistä ja näin ollen myös työnhakijan opintojen vaikutuksesta hänen oikeuteensa saada työttömyysetuutta. Esitysluonnoksen nykytilan arviointia koskevassa jaksossa 2.4 (Työnhakijan opintoja koskeva työttömyysturvaprosessi, s. 8-9) on muun ohessa tuotu esille, että työnhakijan työttömyysetuusoikeuden ratkaisemisen viipyminen ja sitä kautta mahdollinen etuuden maksun viivästyminen voi vaikuttaa työnhakijan päätökseen opintojen aloittamisesta tai johtaa jo aloitettujen opintojen lopettamiseen työttömyysetuuden menettämisen pelossa. Käytännössä työttömyysetuuden ja opiskelun yhteensovittamiseen liittyvät epäselvyydet tai puutteellinen tieto opintojen vaikutuksesta työttömyysetuusoikeuteen voivat nostaa kynnystä aloittaa opinnot.

Voin yhtyä edellä todettuihin näkemyksiin työttömyysturvan käsittelyprosessin puutteista ja epäkohdista. Olen useissa työllistämistä ja työttömyysturvaa koskevissa lausunnoissani, kuten lausunnossani 55 vuotta täyttäneiden työllisyysasteen nostamista koskevaksi lainsäädännöksi [OKV/3161/21/2021](#) (15.12.2021) tuonut esille, että TE-toimistojen työvoimapoliittisten lausuntojen antamisen viiveet ja puutteet – sekä niihin käytännössä usein liittyvät Kelan etuasiodien käsittelyssä tapahtuvat laiminlyönnit – nousevat säännönmukaisesti esille laillisuusvalvonnassa erityisesti kantelujen yhteydessä. Laillisuusvalvonnassa on havaittu hallinnon asiakkaille koituvia ongelmia nimenomaisesti myös työttömyysetuudella tuettuna omaehtoisia opintoja opiskelevan henkilön palveluprosesseissa sekä asiointissa TE-toimiston

sähköisessä Oma asiointi -palvelussa. Viranomaisen laiminlyöntejä on ilmennyt erityisesti työttömyysturva-asian huolellisessa käsittelyssä ja asiakkaan neuvonnassa.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa [OKV/1418/10/2020](#) (1.11.2021) avoimeen yliopistoon päätoimiseksi opiskelijaksi ilmoittautunut kantelija oli ilmoittanut TE-toimiston sähköisessä Oma asiointi -palvelussa, ettei tule hakemaan työttömyysturvalaissa tarkoitettuja työttömyysetuuksia, ja kertonut hakeneensa Kelalta kuntoutusrahaa. TE-toimisto oli antamassaan työvoimapolitiisessa lausunnossa todennut kantelijan suorittavan opintoja lyhytaikaisesti ja että hänellä on oikeus työttömyysturvaan. Kantelijan toistuvat ilmoitukset ja selvitykset siitä, ettei hän hae työttömyysetuuksia ja että hänellä ei päätoimisena opiskelijana edes ole niihin oikeutta, oli TE-toimistossa sivuutettu. TE-toimiston menettely oli johtanut kantelijalle annettuun työvoimapolitiiseen lausuntoon, jonka mukaan kantelijalla on oikeus työttömyysetuuteen, jota hän ei ollut edes hakenut. Lausunnolla oli kantelijan edun vastaisesti myös samalla kulutettu hänen mahdollisuutensa myöhemmässä vaiheessa suorittaa lyhytkestoisia opintoja työttömyysturvalla. TE-toimisto oli laiminlyönyt hallintolaissa säädetyt palveluperiaatetta ja palvelun asianmukaisuutta, neuvontaa, asian selvittämistä ja asianosaisen kuulemistä koskevat velvoitteensa.

Apulaisoikeuskansleri toi edellä mainitussa ratkaisussaan esille myös sen, että viranomaisen sähköisessä asiointijärjestelmässä / verkkopalvelussa on aina mahdollisuus väärinymmärryksiin ja osapuolten erilaisiin tulkintoihin. Hän myös totesi, että sähköistä asiointijärjestelmää käytettäessä hyvän asiakasta kuuntelevan kommunikaation merkitys korostuu, ja asiakkaan tosiasiallinen tahto tulee aina pyrkiä selvittämään.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisussa [OKV/748/10/2021](#) (27.4.2022) kantelija oli ilmoittanut keskeyttävänsä työttömyysetuudella tuetut omaehtoiset opinnot. Tuolloin kantelijalle oli annettu virheellinen myönteinen työvoimapolitiinen lausunto oikeudesta työttömyysetuuteen. Myöhemmin hänelle oli annettu uusi työvoimapolitiinen lausunto, jonka mukaan hänellä ei päätoimisena opiskelijana ollut oikeutta työttömyysetuuteen, koska hän ei ollut eronnut tai valmistunut opinnoistaan. Aiemman lausunnon poistaminen oli johtanut kantelijan työmarkkinatuen takaisinperintään. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että kantelijan asiaa ei ollut käsitelty TE-toimistossa riittävän huolellisesti eikä asiassa ollut todettavissa TE-toimiston antaneen kantelijalle riittävää neuvontaa. Hyvään hallintoon kuuluvan neuvontavelvollisuuden perusteella virkamiehillä on velvollisuus kyseisen kaltaisissa asioissa objektiivisesti tuoda esiin mahdolliset toimintavaihtoehdot, joita asiakkaalla voi eri tilanteissa olla. TE-toimiston olisi tullut täten neuvoa asiakasta esimerkiksi siinä, mikä vaikutus opinnoilla on työttömyysetuuden saamiseen.

Olen edellä mainitussa lausunnossani [OKV/3161/21/2021](#) korostanut tarvetta viranomaisten huolelliseen valmistautumiseen ja kouluttautumiseen kyseisessä lainsäädännössä tarkoitetun uuden muutosturvakokonaisuuden toteutuksessa, jotta työvoimapolitiittisten lausuntojen asianmukaisuus, näiden asioiden huolellinen käsittely sekä hallinnon asiakkaille annettava asiantunteva neuvonta varmistetaan. Pidän myös käsillä olevassa lainsäädäntöhankeessa ensiarvoisen tärkeänä, että TE-toimistot ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilun kokeilualueiden kunnat kouluttautuvat uuden lainsäädännön vaatimuksiin ja toimeenpanoon, kiinnittäen kuitenkin samalla huomiota hallintolaissa edellytettyjen hyvän hallinnon vaatimusten noudattamiseen, jotta hallinnon asiakkaan asianmukainen palvelu ja oikeusturva turvataan myös käytännössä.

Tuon tässä yhteydessä esille myös oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa havaittuja ongelmia työttömyysturva-asioiden viivytyksettömässä käsittelyssä.

Apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa [OKV/561/10/2020](#) (19.3.2021) kantelija oli terveydentilansa vuoksi syyskuusta 2019 lähtien pyrkinyt selvittämään TE-toimiston asiantuntijalta työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelunsa tilannetta. TE-toimisto oli käsitellyt kantelijan opintojen tilannetta lähinnä sähköpostiviesteillä kantelijan ja TE-toimiston asiantuntijan välillä. Kantelijan ilmoittamaan sairauslomaan ja mahdolliseen omaehtoisten opintojen keskeyttämiseen liittyvä selvityspyyntö oli tehty vasta helmikuussa 2020. Kantelusta ilmeni kantelijan epätietoisuus asiansa käsittelystä ja sen käsittelyvaiheista. Kantelija oli ollut lähes puoli vuotta tilanteessa, jossa hän ei tiennyt, mistä saa tukia. Apulaisoikeuskansleri katsoi TE-toimiston laiminlyöneen selvittää kantelijan työttömyysturva-asian viivytyksettä ja hallintolain edellyttämällä tavalla.

Apulaisoikeuskansleri on myös muun muassa ratkaisuisaan [OKV/858/10/2020](#) (2.11.2020), [OKV/914/10/2020](#) (4.11.2020) ja [OKV/959/10/2020](#) (3.11.2020) kiinnittänyt TE-toimistojen huomiota työvoimapolitiittisten lausuntojen antamisen määräaikoihin ja viivästymisiin. Työttömyysturvalaissa säädetyt työttömyysetuudet ovat perustuslaissa tarkoitettua perustoimeentulon turvaa. Työvoimapolitiittinen lausunto ja sen viivytyksetön saaminen on edellytys työttömän työnhakijan perustoimeentuloturvan toteutumiselle. Tämän vuoksi TE-toimistojen tulee varmistaa työnhakija-asiakkaan perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömän ja työnhakija-asiakkaalle taloudellisesti merkittävän työvoimapolitiittisen lausunnon saaminen säädetyssä ajassa.

Muita TE-toimistojen menettelyä, työttömyysturva-asian käsittelyä ja työvoimapolitiittisia lausuntoja koskevia viimeaikaisia ratkaisuja ovat esimerkiksi päätökset [OKV/760/10/2021](#) (5.5.2022), [OKV/2115/10/2020](#) (26.11.2021), [OKV/1283/10/2020](#) (24.8.2021).

Lopuksi totean, että säätämisyjärjestysperusteluja koskevassa jaksossa on melko niukasti käsitelty perustuslain 21 §:n säännöstä oikeusturvasta ja hyvän hallinnon takeista. Ehdotetuilla muutoksilla on todettu olevan toisaalta TE-toimistojen ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilun kokeilualueiden kuntien työmäärää lisäävä (mm. palveluprosessin ja työnhakuvelvoitteiden muutokset), mutta toisaalta myös työmäärää vähentävä (mm. opintojen selvittämisen ja opintoja koskevien työvoimapolitiittisten lausuntojen väheneminen) vaikutus. Edellä kuvattuihin laillisuusvalvonnassa toistuvasti esille tulleisiin ongelmiin nähden ehdotettuja säännöksiä ja niihin liittyviä viranomaisprosesseja ja –menettelyjä sekä käytännön vaikutuksia olisi hyvä tarkastella vieläkin laajemmin myös hyvän hallinnon toteutumisen sekä yksilön oikeusturvan edistämisen ja turvaamisen kannalta. Tämän vuoksi olisi perusteltua täydentää jaksoa myös laajemmalla hyvän hallinnon perusoikeuden toteutumisen arvioinnilla.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Tuula Karjalainen