Valiokunnan mietintö TyVM 9/2018 vp─ HE 59/2018 vp

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta (HE 59/2018 vp): Asia on saapunut työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan ja sosiaali- ja terveysvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:
- perustuslakivaliokunta PeVL 19/2018 vp
- sosiaali- ja terveysvaliokunta StVL 2/2018 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- vanhempi hallitussihteeri Timo Meling, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitusneuvos Marjaana Maisonlahti, sosiaali- ja terveysministeriö
- suunnittelupäällikkö Kirsi Kangaspunta, opetus- ja kulttuuriministeriö
- kehittämiskoordinaattori Moira Jaakola, Uudenmaan TE-toimisto
- koulutusvastaava Päivi Vepsä, Haaga-Helian avoin ammattikorkeakoulu
- kehittämispäällikkö Tiina Hakkarainen, Tampereen avoin ammattikorkeakoulu
- pääsihteeri Senja Jouttimäki, Lahden Yliopistokampus
- ekonomisti Heikki Taulu, Akava ry
- asiantuntija Mikko Räsänen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- koulutus- ja työllisyysasioiden päällikkö Mikko Heinikoski, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- lakimies Samppa Koskela, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- asiantuntija Albert Mäkelä, Suomen Yrittäjät ry
- pääsihteeri Jyrki Ijäs, Suomen Kansanopistoyhdistys ry
- toiminnanjohtaja Jukka Haapakoski, Työttömien Keskusjärjestö ry
- toiminnanjohtaja Niina Jussila, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Kansaneläkelaitos

Valmis
5.0

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia. Työnhakijalla olisi oikeus työttömyysetuuteen opintojen estämättä, jos hän on täyttänyt 25 vuotta ja opinnot kestävät enintään kuusi kuukautta. Lisäksi edellytyksenä olisi, että opinnot antavat ammatillisia valmiuksia tai tukevat yritystoimintaa. Työttömällä säilyisi opintojen aikana työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä velvollisuus hakea ja olla valmis vastaanottamaan kokoaikatyötä sekä osallistua työllistymistä edistäviin palveluihin niitä hänelle tarjottaessa. Opiskelu ei olisi pätevä syy kieltäytyä tarjotusta työstä tai palvelusta. Työnhakijan opintoja pidettäisiin tietyin edellytyksin työttömyysturvan niin sanotussa aktiivimallissa tarkoitettuna aktiivisuutena.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2018. Lain työllistymistä edistävän palvelun määritelmää koskeva säännös tulisi kuitenkin voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä työttömyysturvalakia (1290/2002) ehdotetaan muutettavaksi siten, että työnhakija ei menetä työttömyysetuuttaan opintojen vuoksi, jos työnhakija on täyttänyt 25 vuotta, opinnot kestävät enintään kuusi kuukautta ja opinnot antavat ammatillisia valmiuksia tai tukevat yritystoimintaa. Työttömällä säilyy opintojen aikana työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä velvollisuus hakea ja olla valmis vastaanottamaan kokoaikatyötä sekä osallistua työllistymistä edistäviin palveluihin. Opintoja pidetään tietyin edellytyksin työttömyysturvan niin sanotussa aktiivimallissa tarkoitettuna aktiivisuutena. Nykyiset tarveharkintaiset mahdollisuudet opiskella työttömyysetuudella säilyvät esityksessä ehdotetun mallin rinnalla.

Ehdotetun mallin keskeinen ero nykyiseen mahdollisuuteen opiskella työttömyysetuudella on se, että työ- ja elinkeinotoimisto ei tee arviota työnhakijan koulutustarpeesta, vaan työnhakija voi hakeutua opintoihin, vaikka hänen työllistymisensä edistäminen ei opintoja edellyttäisikään. Tarkoituksena on, että työttömät pystyvät nykyistä joustavammin osallistumaan esimerkiksi lyhytkestoisiin täydennyskoulutuksen luonteisiin opintoihin. Muutoksen arvioidaan rohkaisevan työnhakijoita opiskelemaan, koska opiskelu ei johda työttömyysetuuden menettämiseen. Samalla muutos tukee osaavan työvoiman saatavuutta ja uuden yritystoiminnan syntymistä ja vähentää hallinnollista työtä työ- ja elinkeinotoimistoissa.

Valiokunta pitää työnhakijoiden työttömyysaikaisten opiskelumahdollisuuksien helpottamista ja joustavoittamista tarpeellisena ja tärkeänä uudistuksena ja ehdottaa lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina seuraavin huomautuksin.

Hyväksyttävät opinnot ja työttömyysetuus

Opiskelumahdollisuuksien joustavoittaminen koskee vain 25 vuotta täyttäneitä työnhakijoita, ja työttömyysetuudella tuetaan ainoastaan lyhytkestoisia työnhakijan ammatillisia valmiuksia tai yritystoimintaa tukevia opintoja. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää rajauksia perusteltuina,

koska työttömyysetuuden tarkoituksena ei ole korvata niitä pääsääntöisesti matalampia opintoetuuksia. Valiokunta kiinnittää kuitenkin sosiaali- ja terveysvaliokunnan tavoin huomiota siihen, että esitys sisältää joitakin harkinnanvaraisia koulutuksen sisältöön ja sen kestoon sekä työnhakijan velvollisuuksiin liittyviä tekijöitä, jotka saattavat vaikeuttaa opiskelun vaikutusten ennakoimista.

Hyväksyttävän koulutuksen sisällölle ei aseteta ammatillisten valmiuksien edistämisen tai yritystoiminnan tukemisen lisäksi muita edellytyksiä. Esityksen perustelujen mukaan (s. 4) näitä edellytyksiä tulee tulkita laveasti niin, että soveltamisalan ulkopuolelle jäävät vain selvästi harrastusluonteiset opinnot. Kieliopinnot, luku- ja kirjoitustaidon opinnot sekä tietoteknisiä valmiuksia antavat opinnot mainitaan esimerkkeinä ammatillisia valmiuksia parantavista opinnoista.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää koulutuksen sisällön laveaa tulkintaa perusteltuna ja korostaa, että koulutuksen sisällön tulkinnan tulee olla yhdenmukainen koko maassa. Tämä edellyttää valiokunnan mielestä työ- ja elinkeinotoimistojen tarkkaa ohjeistusta ja henkilöstön koulutusta. Lisäksi valiokunta korostaa, että työnhakijoille tulee antaa kattavasti tietoa eri kouluttautumismahdollisuuksista sekä yksityiskohtaista ja konkreettista tietoa työttömyysetuuteen hyväksyttävistä opinnoista.

Valiokunta huomauttaa, että työnhakijoiden lyhytkestoisten opiskelumahdollisuuksien parantaminen edellyttää koulutuksen järjestäjiltä uudistumista. Työnhakijoille soveltuvia lyhytkestoisia koulutuksia on saadun selvityksen mukaan tarjolla sekä korkeakouluissa että ammatillisessa koulutuksessa. Myös vapaan sivistystyön oppilaitosten koulutustarjonnassa on paljon koulutusta, jonka voi katsoa ehdotetussa säännöksessä tarkoitetulla tavalla vahvistavan ammatillisia valmiuksia. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että merkittävä osa opintotarjonnasta koostuu eri tutkintoihin kuuluvista opintojaksoista. Koulutusjärjestelmää on kuitenkin kehitetty siihen suuntaan, että nykyisin tarjolla on myös opintokokonaisuuksia (moduuleja), jotka ovat itsenäisiä lyhytkestoisia täydennyskoulutuksia, mutta jotka samalla ovat tutkintoon johtavan koulutuksen osia ja voidaan liittää osaksi tutkintoa.

Valiokunta huomauttaa, että työnhakijan alun perin enintään kuuden kuukauden pituisiksi tarkoitetut opinnot voivat joissakin tilanteissa venyä yli kuuden kuukauden mittaisiksi. Esityksen perustelujen mukaan työ- ja elinkeinotoimisto tekee pitkiksi venyneiden opintojen osalta ratkaisun opintojen pää- tai sivutoimisuudesta kuuden kuukauden jälkeiseltä ajalta eikä työttömyysetuutta peritä takaisin opintojen alkamisesta lukien. Opintojen viivästyminen työnhakijasta johtuvasta syystä ei vaikuttaisi asiaan. Valiokunta pitää ratkaisua perusteltuna.

Jos sen sijaan opintoja on suoritettu virheellisten tietojen perusteella ja opinnot ovat alun perinkin olleet kestoltaan lähtökohtaisesti yli kuuden kuukauden mittaisia, opintoajan ylityksestä voi seurata työttömyysetuuden takaisinperintä opintojen alkamisesta lukien. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta yhtyy sosiaali- ja terveysvaliokunnan kantaan siitä, että tarpeettomien takaisinperintätilanteiden ja toimeentuloturvan katkosten ehkäisemiseksi tulee näissä tapauksissa käyttää kohtuusharkintaa. Harkinnassa tulee ottaa huomioon se, että koulutusjärjestelmä ei vielä tunnista ehdotetun mallin mukaisia kuuden kuukauden pituisia opintokokonaisuuksia, joten opintojen kestoa voi olla etukäteen vaikea arvioida. Valiokunta katsoo myös, että takaisinperinnän ei tule muo-

dostua esteeksi, jos työnhakija myöhemmin jatkaa alun perin lyhytkestoisiksi tarkoitettuja opintoja tutkintoon saakka.

Työnhakijan on ehdotetun mallin mukaisten opintojen aikana oltava työmarkkinoiden käytettävissä, eikä opiskelu ole lähtökohtaisesti pätevä syy kieltäytyä työstä tai palvelusta. Työ- ja elinkeinotoimisto voi kuitenkin tapauskohtaisesti ottaa opinnot huomioon harkittaessa, mitä palveluita työnhakijalle on tarkoituksenmukaista tarjota. Työvoimapoliittisesti arvioituna moitittavasta työnhakijan menettelystä asetetaan seuraamus. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta tähdentää, että työnhakijoille tulee antaa riittävän yksityiskohtaisesti tietoa kokoaikatyön vastaanottamisen ja työllistymispalveluihin osallistumisen velvoitteista opintojen aikana.

Aktiivisuuden kertyminen opinnoilla

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää hyvänä, että niin sanotun aktiivimallin edellyttämää aktiivisuutta voi ehdotettujen muutosten jälkeen kerryttää myös opinnoilla. Ehdotetun mallin mukainen enintään kuuden kuukauden pituinen koulutus, samoin kuin työ- ja elinkeinotoimiston sivutoimiseksi katsoma koulutus kuuden kuukauden ajalta työnhakijan iästä riippumatta kerryttää jatkossa aktiivimallin edellyttämää aktiivisuutta. Lisäksi päätoimiset opinnot, joiden ajalta ei makseta työttömyysetuutta, otetaan huomioon niin, että vähintään viisi päivää kestäneiden opintojen jälkeen aktiivimallin tarkastelujakso alkaa alusta eikä etuuden määrää alenneta. Valiokunta katsoo, että opintojen hyväksyminen aktiivisuutta kerryttäväksi toiminnaksi parantaa työttömyysetuuden saajien toimeentuloturvaa ja voi kannustaa työllistymistä edistävien opintojen aloittamiseen. Järjestelmä voi kuitenkin johtaa myös työttömyyden pitkittymiseen.

Lopuksi

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta yhtyy sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnossaan (StVL 2/2018 vp) esittämään ehdotukseen siitä, että ehdotetun mallin vaikutuksia työttömyysetuuden saajien asemaan, opiskeluun ja kannusteisiin tulee seurata.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta huomautti lausunnossaan lisäksi, että työttömyysturvan kehittämisessä on tavoitteena ollut yksinkertaistaa ja yhdenmukaistaa työttömyyden aikaisia eri tukimuotoja. Valiokunta totesi, että nyt ehdotettavat opintoihin kannustavat muutokset joustavoittavat työnhakijoiden opintomahdollisuuksia, mutta voivat myös vaikeuttaa etuusjärjestelmän ymmärrettävyyttä etuudensaajien näkökulmasta. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta yhtyy sosiaali- ja terveysvaliokunnan huomautukseen työttömyysturvan selkeyttämisen tarpeesta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan päätösehdotus:

> *Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 59/2018 vp sisältyvän lakiehdotuksen.*

Valiokunnan mietintö TyVM 9/2018 vp

Helsingissä 22.11.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tarja Filatov sd
jäsen Reijo Hongisto sin
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Merja Mäkisalo-Ropponen sd
jäsen Ilmari Nurminen sd
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Eero Reijonen kesk
jäsen Eero Suutari kok
jäsen Martti Talja kesk
jäsen Matti Torvinen sin
jäsen Juhana Vartiainen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjaana Kinnunen

VASTALAUSE

Perustelut

Hallituksen esitys työttömien opiskelumahdollisuuksien lisäämisestä ja joustavoittamisesta on kannatettava ja oikean suuntainen. Yhdyn valiokunnan mietintöön sen pääpiirteissä.

En kuitenkaan hyväksy säännöksen rajaamista vain yli 25-vuotiaisiin työttömiin. Rajaus asettaa täysi-ikäiset ihmiset keskenään eriarvoiseen asemaan. Näin tulisi tehdä vain, mikäli erityiskohtelun päämäärä on yhteiskunnallisesti toivottava ja sen saavuttamiseksi suunnatut keinot oikeasuhtaiset.

Työttömyysturvalaki sisältää ennalta lukuisia 25 vuoden ikärajaan sidottuja kohtia, ja ne ovat toistuvasti läpäisseet perustuslakivaliokunnan tarkastelun. Tällöin niiden hyväksyttävyyttä on perusteltu erityisesti nuorisotyöttömyyden erityisongelmilla ja nuorten syrjäytymisen ehkäisyllä. Nämä arviot ovat kuitenkin sisältäneet sellaisia oletuksia ihmisten käyttäytymisestä, jotka eivät arviointihetkellä perustuneet tutkimukseen ja joita myöhempi tutkimus ei tue. Päinvastoin, erityisen suuressa syrjäytymisriskissä olevien tulottomien kotitalouksien tilastoissa korostuvat alle 25-vuotiaat, todennäköisesti juuri työttömyysturvalainsäädäntöön liittyvien erityisehtojen vuoksi.

Alle 25-vuotiaita koskevan erityislainsäädännön taustaoletuksia ei siis ole koskaan tarkasteltu tutkimuksen valossa, vaikka sitä jo jonkin verran olisi saatavilla. Edellisen kerran tällaista säännöstä tarkastellessaan perustuslakivaliokunta kyllä tunnisti ongelman ja korosti, "että tällaiselle ikään perustuvalle erityiskohtelulle tulee jatkossa olla osoitettavissa nimenomaan erityiskohtelun vaikutusten selvittämiseen perustuvat hyväksyttävät perusteet" (PeVL 35/2012 vp). Tällaisia perusteluja ei nyt käsittelyssä oleva esitys edelleenkään sisällä.

Olen sitä mieltä, että tässä kohtaa perusoikeuksien turvaamisjärjestelmämme pettää. Asiallisesti syrjintäkiellon alaista lainsäädäntöä pääsee toistuvasti läpi prosessin, koska perustuslakivaliokunnassa ei ole sen havainnointiin riittävää yhteiskuntatieteellistä osaamista/resurssia. Laista kärsivät nuoret työttömät eivät puolestaan kykene muodostamaan sellaista poliittista painetta, joka kannustaisi järjestelmää korjaamaan puutetta.

Rajauksella on myös luokkaluonne, sillä se vaikuttaa eri tavoin toisen ja kolmannen asteen ammatillisen tutkinnon suorittaneisiin — siinä missä 24-vuotias yliopisto-opiskelija tyypillisesti vasta aloittelee lopputyötään, on ammattikoulun käyneellä takana jo useita työvuosia ja ehkä lisäkouluttautumisen tarvetta.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

> että lakiehdotus hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisena paitsi 2 luvun 10 a §:n 1 kohta poistetaan.

Valiokunnan mietintö TyVM 9/2018 vp
Vastalause

Helsingissä 22.11.2018

Anna Kontula vas